Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels

Anne Debar

▶ **To cite this version:**

Anne Debar. Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels. Sociologie. Université Paris-Est, 2011. Français. NNT : 2011PEST1169 . pastel-00836500

HAL Id: pastel-00836500
https://pastel.hal.science/pastel-00836500

Submitted on 21 Jun 2013

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.

UNIVERSITÉ PARIS-EST

ÉCOLE DOCTORALE « VILLE, TRANSPORTS ET TERRITOIRES »

Thèse de doctorat de l'Université Paris-Est

Sociologie

Anne DEBAR

LES TRANSFORMATIONS DE L'ÉTAT TERRITORIAL (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels.

Thèse dirigée par Monsieur Gilles JEANNOT

Soutenue le 19 décembre 2011

Jury :

Monsieur Philippe BEZES, Chercheur CNRS, Centre d'étude et de recherche de science administrative

Madame Véronique CHANUT, Professeur des universités en gestion, Université Paris II

Monsieur Olivier COUSIN, Professeur des universités en sociologie, Université Bordeaux Segalen

Monsieur Patrice DURAN, Professeur des universités en sociologie, École normale supérieure de Cachan

Madame Hélène JACQUOT-GUIMBAL, Directrice Générale de l'IFSTTAR

Monsieur Gilles JEANNOT, Chercheur HDR, LATTS, Ecole des Ponts

ÉCOLE DOCTORALE « VILLE, TRANSPORTS ET TERRITOIRES »

Thèse de doctorat de l'Université Paris-Est

Sociologie

Anne DEBAR

LES TRANSFORMATIONS DE L'ÉTAT TERRITORIAL (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels.

Thèse dirigée par Monsieur Gilles JEANNOT

Soutenue le 19 décembre 2011

Jury :

Monsieur Philippe BEZES, Chercheur CNRS, Centre d'étude et de recherche de science administrative

Madame Véronique CHANUT, Professeur des universités en gestion, Université Paris II

Monsieur Olivier COUSIN, Professeur des universités en sociologie, Université Bordeaux Segalen

Monsieur Patrice DURAN, Professeur des universités en sociologie, École normale supérieure de Cachan

Madame Hélène JACQUOT-GUIMBAL, Directrice Générale de l'IFSTTAR

Monsieur Gilles JEANNOT, Chercheur HDR, LATTS, Ecole des Ponts

Titre : Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels.

Résumé : Le processus de modernisation des services territoriaux de l'État, et tout particulièrement son volet managérial, s'inscrit dans une histoire déjà ancienne, même si la dynamique et les modalités du changement varient selon les départements ministériels. Dans ces histoires, la période 2003-2007, avec l'introduction d'une approche budgétaire différente (la LOLF), d'une recomposition des services départementaux de l'État (la RéaTE), et d'une rénovation des modalités de gestion des emplois et des compétences, constitue un tournant qui peut être compris comme la diffusion des principes du *new public management*.
La thèse repose sur une analyse du travail des directeurs départementaux des ministères évoqués dans la réorganisation dans ce contexte de modernisation tout particulièrement autour du volet RH. Cette analyse est préparée par une présentation des histoires différenciées de la réforme dans les ministères de l'équipement, de l'agriculture et de l'inspection du travail, et une présentation de la perception de ces transformations par les agents. Ces deux aspects constituent en effet les contraintes essentielles de l'activité de conduite du changement. Ils permettent de montrer que la fonction « ressources humaines » joue un rôle central dans les transformations propres à chaque ministère.
Étudier le travail de ces cadres, restituer leurs secrets de fabrique, c'est à la fois éclairer l'activité de cadres dirigeants dans une administration, qui se trouve mise à découvert par le changement durant cette période, et mettre en évidence les enjeux de ce moment de la réforme. L'analyse des marges de manœuvre qui leur permettent de conduire le changement, révèle aussi combien se concentrent sur eux les tensions générées par les contradictions d'une réforme tous azimuts. La manière dont ils expriment leur inquiétude pose la question des risques d'un affaiblissement trop important de ces acteurs, seuls en mesure de mettre en cohérence des missions, des hommes et leurs compétences, et une organisation du travail.

Mots-clés : réforme, administration, État départemental, cadres, ressources humaines, ministère de l'équipement, ministère de l'agriculture, ministère du travail, emploi, compétences

Title : The transformations of the territorial State (2007-2010), seen in the light of the activity of the departmental directors in human resources management.

Summary : The process of modernization of the territorial services of the State, and quite particularly its manager part, is part of an already ancient story, even if the dynamics and the modalities of the change vary according to the ministerial departments. In this context, the period 2003-2007, with the introduction of a different budgetary approach (the LOLF), the reorganization of the departmental services of the State (RéaTE), and the renovation of the modalities of jobs and skills management, constitutes a turning point which can be seen as the application of the principles of the new public management.
The thesis bases on a job analysis of the departmental managers of ministries evoked in the reorganization in this context of modernization, quite particularly around the human resources part. This analysis is prepared by a presentation of the stories of the reform in the ministries of equipment, of agriculture, and the factory inspectorate, and a display of the perception of these transformations by the agents. These two aspects indeed constitute the essential constraints of the activity of managing the change. They show that the "human resources" post plays a central role in the transformations specific to every ministry.
To study the work of these executives, to give an account of their processes, is at the same time to shed light on executives' activity in an administration, that is put openly by the change during this period, and on the stakes in this moment of the reform. The analysis of the rooms to maneuver, which enable them to lead the change, reveals also how much the tensions, generated by the contradictions of a reform everywhere, concentrate on them. The way they express their anxiety puts the question of the risks of a too important decline of these actors, the only ones able to put in coherence the missions, the men and their skills, and a work organization.

Keywords : reform, administration, departmental State, executives, human resources, ministry of equipment, ministry of agriculture, ministry of employment, employment, skills

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier tout particulièrement Gilles Jeannot qui a dirigé ma thèse, pour sa confiance, ses conseils stimulants et l'attention qu'il a portée à ce travail.

Je dois beaucoup aussi à ceux qui m'ont encouragée à démarrer cette aventure, Armel de la Bourdonnaye, Frédéric de Coninck, Yves Lichtenberger et Pierre Veltz, ainsi qu'aux directeurs des ressources humaines de « l'équipement » qui ont successivement soutenu mon projet, Hélène Jacquot-Guimbal, Jean-Claude Ruysschaert, et Hélène Eyssartier.

Je tiens également à saluer mes collègues du LATTS et de l'école doctorale pour la richesse de nos échanges, en particulier François-Mathieu Poupeau, compagnon du « changement » et Pascal Ughetto pour nos débats sur les rôles respectifs des DRH et des cadres opérationnels, ainsi que mes collègues de la Tour Pascal, tout particulièrement ma fidèle lectrice Anne Harlé. J'ai pu enrichir par ailleurs l'analyse des terrains de ma thèse grâce à ma participation aux travaux de l'équipe COI-COSA, et à d'autres recherches menées parallèlement dans les caisses régionales du Crédit Agricole, opportunité dont je remercie les DRH qui se sont impliqués dans ces projets, Mesdames Bizouard et Laurent, ainsi que Monsieur Heulle.

Je me sens très reconnaissante à l'égard des agents qui ont bien voulu répondre à mes questions, notamment les hauts fonctionnaires qui se sont livrés avec bonne grâce à cette observation de leur activité de direction. A ceux qui m'ont acceptée dans leurs équipes, et notamment à Patrick Berg, François Fouquart, Gérard Perrin, je sais gré tout spécialement de leur confiance. Mes remerciements s'adressent également aux cadres des administrations centrales de l'équipement, de l'agriculture et du travail, ainsi que des services transversaux, tout spécialement le Secrétariat Général du Gouvernement, qui m'a permis, grâce à la complicité de Jean-Marc Moulinet, de participer aux rencontres entre directeurs départementaux.

Merci également à Jean-Louis Roussel, entré « à l'équipement » en 1968 qui a bien voulu relire cette thèse et la corriger.

Sur un plan plus personnel, mes pensées vont à ma mère, décédée le 1er janvier 2011, en espérant réussir à lui pardonner.
Merci, bien sûr, à mon mari, Pierre-Louis, pour son solide soutien dans les épreuves, son inépuisable patience, et sa foi en l'achèvement de cette thèse.
Avec toute ma tendresse, enfin, pour mes enfants, Gabrielle, Etienne et Virginie, dont les *« âmes habitent la maison de demain »*[1].

[1] GIBRAN Khalil, *Le prophète*, Paris, Poche, 1996.

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE…….17

PARTIE 1 :
L'ÉTAT TERRITORIAL EN RECOMPOSITION……..70

CHAPITRE 1 :
LA MODERNISATION DE TROIS ADMINISTRATIONS…….71

Partie I : L'État français en chantier au début du vingt-et-unième siècle….72

Partie II : L'évolution des missions et des effectifs des trois ministères étudiés……...91

Partie III : Les trajectoires de modernisation des trois ministères, sous l'angle de la gestion des emplois et des compétences……113

Partie IV : La période 2007-2010 et la mise en œuvre des politiques de modernisation avec la LOLF et la RGPP : la « pseudo décentralisation » des ressources humaines……...128

CHAPITRE 2 :
DES FONCTIONNAIRES FACE AUX CHANGEMENTS…….149

Partie I : Les raisons de rentrer dans l'administration, vocation, intérêt pour un domaine ou hasard ?……..152

Partie II : Un cas de résistance frontale, l'inspection du travail…….165

Partie III : Des attachements plus ténus au territoire et aux destinataires de l'action……174

Partie IV : Les métiers en changement……...186

PARTIE 2:
LE TRAVAIL DES DIRECTEURS AUX PRISES AVEC LA RECOMPOSITION DE L'ÉTAT…….211

CHAPITRE 3 :
PILOTER UNE RESTRUCTURATION, LE CAS DES DIRECTEURS DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AGRICULTURE……...213

Partie I : Le faisceau de contraintes……213

Partie II : Le travail des directeurs, la création d'une nouvelle organisation…….253

CHAPITRE 4 :
ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT EN SITUATION CONFLICTUELLE,
LE CAS DES DIRECTEURS DU TRAVAIL……301

Partie I : Le faisceau de contraintes……303

Partie II : Le travail des directeurs, l'encadrement du changement……...323

CHAPITRE 5 :
LES DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX,
ACTEURS AFFAIBLIS ?……349

Partie I : La nouvelle position des directeurs départementaux……...349

Partie II : Le malaise des directeurs départementaux…….370

CONCLUSION GÉNÉRALE……395

BIBLIOGRAPHIE……..405

Liste des encadrés, des tableaux et des schémas……...428

Table des matières détaillée……429

Abréviations et sigles utilisés

ADS : Application du Droit des Sols

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat

ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

ARL : Autorisation de Recrutement Local

ATESAT : Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire

ATR : Administration Territoriale de la République

BIEP : Bourse Interministérielle de l'Emploi Public

BOP : Budget Opérationnel de Programme

CAP : Commission Administrative Paritaire

CAR : Comité de l'Administration Régionale

CETE : Centre d'Étude Technique de l'Équipement

CGAER : Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CGM : Conseil Général des Mines

CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées

CHATEFP : Comité d'Histoire des Administrations chargées du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

CIFP : Centre Interrégional de Formation Professionnelle

CMPP : Conseil de la Modernisation des Politiques Publiques

CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

COI : Changements Organisationnels et Informatisation

CRIE : Chargé de mission Régional pour l'Intelligence Économique

CSM : Centre Support Mutualisé

CSME : Cycle Supérieur de Management de l'Équipement

CVRH : Centre de Valorisation des Ressources Humaines

DAGEMO : Direction de l'Administration GEnérale et de la MOdernisation des services

DDA : Direction Départementale de l'Agriculture

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDCS : Direction Départementale de la Cohésion Sociale

DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DDEA : Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture

DDI : Direction Départementale Interministérielle

DDPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

DDT : Direction Départementale des Territoires

DDTEFP : Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

DGAFP : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

DGME : Direction Générale de la Modernisation de l'État

DGPA : Direction Générale du Personnel et de l'Administration

DGT : Direction Générale du Travail

DIR : Direction Interdépartementale des Routes

DIRECCTE : DIrection Régionale des Entreprises, de la Concurrence et de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DRCA : Délégation Régionale au Commerce et à l'Artisanat

DRCCRF : Direction Régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

DRCE : Direction Régionale du Commerce Extérieur

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DRT : Délégation Régionale du Tourisme

DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt

DRIAAF : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Alimentation, l'Agriculture et la Forêt

DRIEA : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement

DRIEE : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie

DRIHL : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

DSR : Document de Stratégie Régionale

ENTPE : Ecole Nationale des Travaux Publics de l'État

ETP : Équivalent Temps Plein

FEOGA : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

GDR : Groupement De Recherches

GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences

GPRH : Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines

GUEPARH : Gestion Unifiée et Partagée des Ressources Humaines

IAE : Ingénieur de l'Agriculture et de l'Environnement

IGAPS : Ingénieur ou Inspecteur Général en charge de l'Appui aux Personnes et aux Structures

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

IGF : Inspection Générale des Finances

IGIR : Inspecteur Général chargé de mission Inter Régional

IGOS : Inspecteur Général chargé d'Orientation et de Suivi

IGREF : Ingénieur du Génie Rural, des Eaux et Forêts

IGVIR : Inspecteur Général Vétérinaire chargé de mission Inter Régionale

INTEFP : Institut National du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

IPC : Ingénieur des Ponts et Chaussées

ITEPSA : Inspection du Travail, de l'Emploi et de la Politique Sociale Agricoles

ITPE : Ingénieur des Travaux Publics de l'État

ITT : Inspection du Travail des Transports

IRA : Institut Régional d'Administration

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

MAAP : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche

MDD : Mission Développement Durable

MEDAD : Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durable

MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable, et de l'Aménagement du Territoire

MEIE : Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi

MIF : directive européenne sur les Marchés FInanciers

MIGT : Mission d'Inspection Générale Territoriale

MIRATE : Mission Interministérielle pour la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État

MISE : Missions InterServices de l'Eau

MO : Manager Opérationnel

MPDH : Maison Départementale des Personnes Handicapées

MSA : Mutualité Sociale Agricole

MV : Management des Ventes

NGP : Nouvelle Gestion Publique

NPM : New Public Management

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OIT : Organisation Internationale du Travail

OMM : Observatoire des Missions et des Métiers

ONF : Office National des Forêts

ONP : Office National de Paye

PAC : Politique Agricole Commune

PAP : Programme Annuel de Performance

PASER : Projet d'Action Stratégique de l'État en Région

PDG : Président Directeur Général

PFR : Prime de Fonctions et de Résultats

PMDIT : Plan de Modernisation et de Développement de l'Inspection du Travail

POCCC : Planification, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle

PPBS : Planning Programming Budgeting System

PPRI : Plans de Prévention des Risques d'Inondation

PRIR : Plan de Redéploiement de l'Ingénierie en Région

PSM : Public Service Motivation

RAP : Rapport Annuel de Performance

RAPS : Réseau d'Appui aux Parcours Professionnels et au management des Structures

RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires

RéATE : Réorganisation de l'Administration Territoriale de l'État

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques

RH : Ressources Humaines

RIME : Répertoire Interministériel des Métiers de l'État

SERM : Schéma des Effectifs et des Recrutements Ministériels

SG : Secrétariat Général (ou Secrétaire Général)

SGAR : Secrétaire Général aux Affaires Régionales

SIRH : Système d'Informations de gestion des Ressources Humaines

.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Deux questions sont entrecroisées dans cette thèse. La première concerne un volet essentiel de la réforme de l'Etat, la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la seconde l'activité et le positionnement des directeurs départementaux en charge des mouvements de personnels associés à cette réorganisation. Cet entrecroisement est issu de la manière dont le projet initial de recherche a été rattrapé par les événements.

Le projet de faire une thèse est né d'une volonté de réflexion personnelle sur les modalités de la gestion des hommes qui a émergé après une pratique d'encadrement de fonctionnaires mais surtout après un poste consacré au suivi individuel de la carrière des cadres du ministère du développement durable (leurs projets, leurs doutes, leurs bilans). Le projet de thèse conçu en 2007-2008 avec mon directeur de thèse s'inscrivait dans un courant de recherche sociologique sur l'administration qui cherche à renouveler une lecture organisationnelle de l'action publique au travers d'analyses menées sur l'activité même des agents. A l'occasion d'un recensement des recherches sur l'activité des agents publics, Gilles Jeannot[2] annonce le parti pris de ce courant récent dans la sociologie française de l'action publique : *« porter l'attention sur le travail entendu, au sens étymologique, comme le traitement en situation d'une difficulté, d'un « événement » pour reprendre la formulation d'un sociologue, comme la « confrontation à ce qui résiste » ou comme ce qui n'est pas codifié par la prescription pour un point de vue d'un gestionnaire »*[3].

La question du changement n'était pas absente au démarrage de cette recherche, mais il s'agissait d'ajustements relativement limités hormis les premières expériences de rapprochement de directions départementales de l'Equipement et de l'Agriculture. Avec la mise en œuvre de la RéATE à partir de 2009, les réorganisations devenaient plus radicales et plus cruciales. Au moment de l'investigation auprès des directeurs des services départementaux des services déconcentrés, ceux-ci se trouvaient activement engagés dans des réorganisations et repositionnements substantiels de leurs services. Le parti pris d'observation focalisé sur le travail de ces cadres a permis alors de suivre la manière dont non seulement ils se débrouillaient mais aussi dont ils essayaient de concrétiser une vision de ce changement. Cette posture qui privilégie le dépliement des actions réussies n'empêchait

[2] JEANNOT Gilles, « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics », *Revue française de science politique*, vol 58, n°1, février 2008, pp. 123-140.

[3] L'auteur fait référence respectivement aux travaux de Philippe ZARIFIAN, Christophe DEJOURS, Jean-Claude MOISDON.

pas toutefois d'apercevoir les difficultés rencontrées. Cette dimension s'est imposée comme centrale à la fin de l'observation en 2010, avec François Mathieu Poupeau[4], d'un groupe de travail rassemblant les directeurs départementaux des nouvelles directions départementales des territoires et qui a été l'occasion de l'expression d'un malaise certain des directeurs de ces services.

Sans que cela ait été prémédité, ces mouvements (passage d'une situation de gestion à une situation de conduite de réorganisation, passage d'un relatif enthousiasme du lancement à l'expression de plus en plus marquée de doutes) plaçaient l'objet initial d'investigation à un nœud d'observation de la RéATE. Il y a là, en effet, deux questions particulièrement délicates de ces réorganisations. La première est celle de la gestion du personnel dont on sait qu'elle est le point le plus fort de résistance de la réforme administrative. Ceci est confirmé par l'enquête changements organisationnels et informatisation (COI) de 2006-2007, apportant des informations statistiques couplées sur l'usage des outils de gestion et sur l'évolution du travail, dans la fonction publique de l'Etat et dans les entreprises[5]. La deuxième question est celle du niveau départemental qui semble le plus déstabilisé par la conjonction de la RGPP et de la LOLF. Emporté dans ce contexte bien particulier, le travail d'investigation mené permet ainsi de traiter deux questions. Que devient le travail des cadres dans un contexte de fort changement ? Quels sont les développements et perspectives du volet RéATE de la RGPP ? Les deux approches s'enrichissent. L'analyse du travail des cadres (sujet initial) a profité du contexte expérimental singulier qu'a représenté la mise en mouvement radicale des fusions de services. La compréhension de la RéATE a aussi gagné de ce regard original sur le travail des directeurs départementaux.

[4] POUPEAU François-Mathieu, *"(Con)fusion dans l'Etat départemental. La mise en place des Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) »*, Communication à la section thématique 11 (« *L'Etat en restructuration, Division du travail, hiérarchies, action publique et identités professionnelles dans des administrations en recomposition »),* Xiè congrès de l'AFSP, 1er septembre 2011, Strasbourg.

[5] Certaines investigations de cette recherche ont été faites avec le soutien de l'ANR dans le cadre de l'appel à projet « entreprises et formes d'organisations économiques, enjeux mutations et permanences ». Le projet est intitulé COI-COSA (changements organisationnels et informatisation, évolution des compétences et sélection des salariés), il s'appuie en particulier sur l'enquête COI « changements organisationnels et informatisation » qui vise à saisir ces changements par un dispositif d'enquêtes couplées employeurs/salariés. Cette enquête a été étendue en 2006 à la Fonction Publique d'Etat et aux hôpitaux. Le projet COI-COSA permet d'observer deux types des données. Les premières sont relatives à la diffusion des outils de gestion et informatiques, et l'enquête met en évidence que l'administration s'est largement alignée sur le secteur privé. Les autres données de l'enquête concernent les transformations de la main d'œuvre et en particulier les éléments de sélection ou d'évolution des compétences, pour lesquels les différences sont les plus fortes entre l'administration et l'entreprise.

Le projet de thèse s'est alors articulé autour de plusieurs hypothèses sur les modalités de la réforme de l'administration française. La première est celle d'une dynamique spécifique à cette réforme mais qui se décline de manière contextuelle selon les ministères, et les unités de travail. Deuxièmement, nous soutenons que le faisceau de contraintes auxquelles se heurte la volonté de réforme se concentre sur les questions de gestion du personnel. Troisièmement, dans le cas de l'administration territoriale de l'État, nous posons l'hypothèse que les tensions induites par ces contraintes se condensent sur l'activité des directeurs de services déconcentrés. L'objet de notre thèse est donc de conforter ces hypothèses qui nous amènent à soupçonner que la réalité de la modernisation de ces administrations se lit dans l'observation de la manière dont ces cadres « travaillent » au sens sociologique du terme.

Partie I : le cadre problématique

Le double questionnement de la thèse nous a amenée à nous positionner dans deux débats de recherche, l'un sur la possibilité de réformer l'administration, l'autre sur le travail des cadres. Nous présenterons les grandes lignes de ces débats. D'autres questions adjacentes ont également émergé au cours de nos investigations et autant d'autres lectures. De manière à ne pas trop alourdir l'introduction, nous avons pris le parti de discuter ces travaux au fil de la présentation du terrain. Ceci à une exception près celle du débat sur la question de l'identité de métier, qui revient dans la thèse pour comprendre tant la matière de l'intervention des directeurs que leur propre positionnement.

I.1. La modernisation de l'administration

Les débats sur la manière de « changer » l'administration reviennent constamment sur deux questions. Premièrement observateurs et acteurs des réformes s'interrogent de façon récurrente sur les porteurs du changement. Faut-il voir dans une diffusion des responsabilités de la réforme le moyen de son inscription dans la durée ou au contraire chercher l'efficacité de l'action dans la concentration de l'expertise et de la décision? Deuxièmement, et de manière liée, la question du « rythme » du changement est régulièrement posée dans la littérature. Elle oppose souvent le modèle français caractérisé par la lenteur des réformes et leur sédimentation progressive, à des modèles plus radicaux, notamment dans les pays anglo-saxons.

Réformer l'administration

La problématique de la modernisation des services publics est un thème récurrent depuis les années quatre-vingts. De nombreuses critiques se sont élevées vis-à-vis du modèle de la bureaucratie référé à Max Weber[6] pour son efficacité et largement appliqué dans les administrations et les entreprises publiques françaises.

A l'origine, la bureaucratie se présente comme une forme d'organisation permettant de lutter contre l'intrusion dans le fonctionnement de certains pouvoirs politiques ou managériaux. François Dupuy[7] nous rappelle le sens qu'il convient de donner au mot « bureaucratie », qu'il n'emploie pas *« dans le sens polémique d'une organisation qui produirait beaucoup de papiers et serait lente, lourde, peu réactive.* [Le mot] *veut souligner un phénomène beaucoup plus fondamental qui est au cœur des difficultés du changement des univers administratifs : une bureaucratie est une organisation qui a pour caractéristique principale l'homogénéité de tous les critères qu'elle utilise. Ou, pour le dire plus simplement, c'est un ensemble qui donne dans tous ses actes la priorité à ses propres problèmes, qu'ils soient techniques ou humains par rapport à ceux de son environnement ».* L'auteur explique la montée des doutes sur l'efficacité des fonctionnements bureaucratiques par deux phénomènes. Le premier est la nécessité croissante de réduire leurs coûts de fonctionnement. Or l'endogénéité des organisations bureaucratiques produit des services à coûts élevés et dans une logique qui n'est pas forcément toujours celle de la qualité. Le deuxième vecteur de mise en doute de l'efficacité des bureaucraties est la prise de conscience qu'un tel fonctionnement se bâtit sur une fonction de protection des membres de l'organisation. L'auteur précise : *« Le mode de fonctionnement*

---

[6] Dans son ouvrage inachevé *Économie et Société*, Max Weber, considéré comme le fondateur d'une sociologie des bureaucraties, définit les organisations bureaucratiques modernes comme des organisations hiérarchisées, réglementées, employant des agents spécialisés, les fonctionnaires, chargés de mettre en œuvre des procédures et règlements. Il estime cette organisation comme rationnelle et efficace car les rôles et les tâches y sont strictement répartis, les règles y sont largement formalisées par écrit, le contrôle y est organisé tout au long de la ligne hiérarchique. La coordination, le contrôle et la dépersonnalisation garantissent la certitude dans l'action. La carrière se déroule selon le principe de l'ancienneté, ce qui garantit les fonctionnaires contre l'arbitraire de leur hiérarchie. *« Un mécanisme bureaucratique pleinement développé est exactement dans le même rapport avec les autres types d'organisation qu'une machine avec des moyens non mécaniques de production. La précision, la rapidité, la non-ambiguïté, le maniement des documents, la continuité, la discrétion, l'unité, la subordination stricte, la réduction des conflits, les frais en personnel et en matériel, tout cela est nettement amélioré dans l'administration bureaucratique par des fonctionnaires individuellement instruits. »*, pp. 45-50.

[7] DUPUY François, *Pourquoi est-il aussi difficile de réformer l'administration publique ?*, communication au congrès de l'OCDE, septembre 1999.

segmenté des organisations bureaucratiques est une formidable protection pour leurs membres, non seulement face au public (pas de responsable du « produit fini »), mais aussi face à leurs propres collègues avec lesquels ils peuvent d'autant plus être solidaires que l'organisation du travail réduit à néant les occasions de conflits interindividuels ». Selon François Dupuy, le fait que les membres d'une organisation bureaucratique ne soient pas confrontés à un impératif de coopération entre eux génère également des surcoûts.

Robert Merton a mis en évidence parmi les premiers les risques de déplacement de buts dans les organisations bureaucratiques. Dans son ouvrage *Bureaucratic Structure and Personality,* il met en évidence les effets d'une organisation bureaucratique sur la personnalité de ses membres. Elle oblige le fonctionnaire à être *« méthodique, prudent et discipliné »*[8] et à développer une sorte de ritualisme qui l'amène à se focaliser sur l'application des règles et des procédures, quitte à en perdre de vue l'esprit, par exemple celui d'une réponse au besoin du client de l'organisation. Un effet parfois inverse à celui recherché naît ainsi *« d'un transfert des sentiments des buts de l'organisation, vers les formes de comportement requis par les règles »*[9].

Dans *Le phénomène bureaucratique,* Michel Crozier décrit les dysfonctionnements générés par une organisation où prédominent les relations hiérarchiques. L'ouvrage repose sur deux études sociologiques menées dans deux institutions publiques, les Chèques postaux et la Seita. La première partie développe une théorie du *phénomène bureaucratique* à partir des relations de pouvoir, la deuxième étudie les rapports du système bureaucratique avec la société française. Michel Crozier montre que les acteurs peuvent manquer d'efficacité à cause des règles, car celles-ci ne prévoient pas toutes les situations, ce qui permet à certains individus de prendre du pouvoir. L'organisation est alors forcée de prévoir de nouvelles règles pour limiter ces prises de pouvoir non contrôlées[10]. Ainsi de nouvelles règles s'ajoutent aux suivantes dans ce que l'auteur qualifie de *« cercle vicieux bureaucratique»*. Cela peut entraîner alors des formes de rigidité et de blocage de l'action car cela encourage chez les fonctionnaires une attitude de conformité, de résistance au changement, de marginalisation

[8] MERTON Robert K., « Bureaucratie et personnalité » in MERTON R.K., *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin, 1997 (traduction 1965 de l'ouvrage *Bureaucratic Structure and Personality*, 1940), p.191.
[9] *Ibid.*, p.192.
[10] A propos de ce mécanisme de prise de pouvoir, Gilles Jeannot évoque *« un effet de brouillage généralisé »*, au travers duquel *« des petits bureaucrates peuvent tirer dans un sens ou dans un autre telle règle imprécise et générer par là autant de petits espaces de pouvoir. Dans ce cas, ce qui est à la source du détournement de pouvoir c'est le phénomène organisationnel » (*JEANNOT Gilles, *Les métiers flous. Travail et action publique,* Toulouse, Octarès, Coll. « travail et activité humaine », 2005, pp. 88-89).

de la créativité. Crozier définit la bureaucratie comme *« un système d'organisation dans laquelle le circuit erreurs-informations-corrections fonctionne mal et où il ne peut y avoir, de ce fait, correction et réadaptation rapide des programmes d'actions, en fonction des erreurs commises »*[11].

Philippe Bezes date des années soixante, en France, la montée en puissance des critiques des règles d'administration bureaucratique. Il souligne que *« de nombreux travaux sur l'histoire de l'État, de l'administration et de la fonction publique, en France et à l'étranger, montrent que l'organisation du système administratif est régulièrement l'objet, quelles que soient les époques, de débats intellectuels, de mobilisations, de programmes de réforme et de luttes institutionnelles »*[12]. Il retient deux grandes périodes pour brosser l'historique des politiques de réforme de l'administration : *« les politiques de réforme de l'administration renvoient, du XIXème siècle aux années 1950, à l'invention et à la mise en place de principes et de règles d'administration bureaucratique. Depuis les années 1960, au contraire, elles renvoient à la remise en cause progressive (voire au démantèlement) de ces règles historiques au profit de nouveaux arrangements institutionnels inspirés des préceptes du* New Public Management »[13].

Cet auteur propose alors une chronologie des principaux moments de la réforme depuis le projet de rationalisation des choix budgétaires (RCB, 1962-1972). La France de la deuxième moitié du vingtième siècle n'est pas restée imperméable à l'introduction des notions d'efficience dans la sphère publique. Certains hauts fonctionnaires se sont inspirés dans les années soixante du programme américain *Planning Programming Budgeting System (PPBS)* pour développer la notion de rentabilité dans la prise de décision budgétaire de l'État. En 1968, l'opération de *Rationalisation des Choix Budgétaires* (RCB) est expérimentée dans les ministères de la défense, de l'éducation et de l'équipement. Puis elle est généralisée en 1978 à l'ensemble du budget de l'État. La RCB repose sur *« une approche pluridisciplinaire des problèmes, un horizon pluriannuel, des objectifs à atteindre en termes quantifiés, sous forme de programmes, avec le souci de comparer les résultats aux objectifs et une recherche systématique des solutions alternatives »*[14]. L'objectif est celui de la prise en compte des calculs socio-économiques pour éclairer les choix de dépenses publiques.

---

[11] CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culture,* Paris, Le Point, Coll. « Points Essais », 1963, p. 229.

[12] BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), op.cit.* , pp. 16-17.

[13] *Loc. sit.*

[14] VIDAL Guy, « Une meilleure maîtrise des dépenses publiques et un renouvellement du débat budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n°76, 2001, pp. 163-166.

L’utilisation de cette méthode de rationalisation des choix budgétaires a ensuite été en perte de vitesse en France, de la même manière que le PPBS a été abandonné aux Etats-Unis, ce que les observateurs expliquent par le fait que ces méthodes ne s’accompagnaient pas de réels mouvements de réorganisation des services publics. La période 1972-1981 est caractérisée par la mise sur agenda d’une critique de la bureaucratie, mais le répertoire d’action était alors beaucoup plus juridique que gestionnaire. Les savoirs gestionnaires et le projet d’un « management public », pourtant disponibles, sont peu mobilisés par les réformateurs de cette époque. Après la période de transition liée à l’arrivée de la gauche au pouvoir (1981-1984), la période 1984-1991, occupe une position centrale dans la promotion de nouveaux outils de gestion publique. Le gouvernement de gauche va lier réforme et management public autour du slogan de la « qualité », approche qui sera prolongée par le gouvernement Balladur. En 1989, la circulaire sur le « renouveau du service public » signée par Michel Rocard s'approprie encore plus nettement le projet du management public. Dans ce document, les questions de gestion sont au centre de la réforme et l'accent est mis sur les modalités plus que sur les structures : cercle de qualité, projets de services, centres de responsabilité. Ces liens forts entre la réforme et les outils de gestion sont remis en cause dans la période suivante par les rapports qui précèdent la circulaire sur la « réforme de l’Etat et des services publics» d’Alain Juppé (1995). L'enjeu premier n'est plus alors de mieux faire mais de moins faire : c'est tout le débat sur l'Etat stratège. Les solutions envisagées sont alors tout au plus organisationnelles (créations d'agences) et les instruments de gestion relégués en périphérie. Au tournant des années 2000, la loi organique sur les lois de finance (Lolf) remet au centre la question de la gestion, les outils associés au budget et tout particulièrement la production d’indicateurs de résultats. Les stratégies ministérielles de réforme engagées dans la foulée (premier programme en 2003) se traduisent alors par la prescription de nouvelles listes d’outils gestion ou de démarches d’informatisation. La révision générale des politiques publiques dont l'enjeu affiché est celui de la bonne allocation des fonds distribués, éloigne de nouveau, dans son titre et ses objectifs explicites, la question de la réforme de celle des structures et des organigrammes.

Les acteurs de la réforme

La question des acteurs pertinents de la réforme est posée dès les travaux de Michel Crozier. La sociologie crozérienne se développe largement dans les années quatre-vingts autour de l’idée que la modernisation de l’administration ne peut se faire uniquement par des réformes de structures, de procédures et de règles. D’où la fameuse expression de Michel Crozier,

« On ne change pas la société par décret »[15]. Les méthodes du Centre de Sociologie des Organisations se basent ainsi sur l'idée d'une modernisation « par le bas ». Elles encouragent à la connaissance des fonctionnements réels des unités de travail, à la connaissance des jeux d'interaction entre les acteurs et au changement qui se fait par l'expérimentation. *« Privilégier tout de suite la réforme dans ses éléments formels, c'est s'engager dans la voie technocratique »*[16].

Même si les « cercles de qualité » développés au début des années 1980 ou « projets de service » engagés après 1989 prévoyaient une participation de l'ensemble des agents, c'est plutôt autour des responsables d'unités que se concentre l'attention. Luc Rouban conforte cette représentation du changement qui porte sur les cadres intermédiaires plus que sur la très haute fonction publique. Le chercheur décrit[17] les cadres supérieurs de la fonction publique comme coupés des fonctionnaires de terrain, auxquels ils reprochent par ailleurs leur absence d'adhésion à la volonté de modernisation. Il remarque déjà que *« c'est parmi les cadres des services déconcentrés que l'on trouve le véritable terreau de la modernisation »*[18], mais que « *tout les sépare des cadres dirigeants des services centraux : la sociologie, le type de formation, l'hérédité socioprofessionnelle* ». Ce déplacement correspond aussi à d'autres lieux, c'est ainsi que le ministère de l'Equipement est alors présenté comme porteur de nombreuses innovations. Dans leur exploitation de l'enquête COI, Danièle Guillemot et Gilles Jeannot mettent à jour des oppositions entre deux grandes modalités de réforme privilégiées par les départements ministériels. Ainsi les ministères généralistes (économie, intérieur, fonction publique) ont investi davantage dans la réforme par les outils de gestion. Les ministères « ingénieurs », parmi lesquels domine le modèle « équipement » ont davantage développé des attitudes novatrices en matière de gestion des ressources humaines[19].

Philippe Bezes a mis en avant l'importance des interactions entre trois groupes d'acteurs, les politiques, les hauts fonctionnaires des ministères réformateurs, et enfin les experts[20]. Il estime notamment que certains hauts

---

[15] CROZIER Michel, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979.
[16] *Loc. sit.*, p. 111.
[17] ROUBAN Luc, « Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation », in GREMION Catherine, FRAISSE Robert (coord.), *Le service public en recherche : quelle modernisation ?, op.cit.* , pp. 141-151.
[18] *Loc. sit.*, p. 143.
[19] GUILLEMOT Danièle, JEANNOT Gilles, « Réformer par les outils ou réformer par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'État », *Politiques et management public*, Vol.27, n°4, avril 2011.

[20] « La période 1962-1971 est marquée par l'idéal d'un gouvernement rationnel et la rationalisation des choix publics. La séquence 1971-1981 met l'accent sur la création de droits pour les administrés sous l'effet de mobilisations issues de la société civile et d'une

fonctionnaires de la Fonction Publique et du Budget prônent la réforme en cherchant à augmenter leur propre influence. De manière transversale, il souligne aussi le rôle essentiel des premiers ministres dans le devenir de ces réformes. Cette approche socio-historique très détaillée prend le parti de la compréhension des mouvements de réforme nés des interactions entre les acteurs politiques et les hauts fonctionnaires des ministères porteurs de politiques transversales[21]. Elle présente l'inconvénient de laisser quelque peu dans l'ombre le rôle des hauts-fonctionnaires dans les ministères techniques, ainsi que celui des services déconcentrés.

Peu de chercheurs se sont intéressés aux processus de modernisation portés par les cadres des services territoriaux, à l'exception d'un courant de recherche autour du cas du ministère de l'équipement, considéré comme précurseur dans le développement d'outils de rationalisation. Nous retracerons ces travaux centrés sur les ministères techniques, notamment ceux de Jean-Claude Thoenig, de Véronique Chanut, en présentant, dans le chapitre 1, les organisations enquêtées dans le cadre de cette thèse, et les travaux de sociologie qui les ont pris pour champ de recherche. Nous montrerons aussi que les recherches sur le ministère du travail se sont davantage intéressées aux interdépendances de cette administration avec les différents acteurs de la politique du travail et de l'emploi qu'au fonctionnement même de ses services et à ses démarches de modernisation.

La lenteur de la réforme française ?

La question du rythme des réformes et partant de leur capacité à transformer effectivement le fonctionnement des administrations est posée fortement au milieu des années 1990. Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig expriment

---

forte politisation de la question administrative due à la bipolarisation de la vie politique française. La courte phase qui va de 1981 à 1984 se caractérise par une forte interrogation sur « ce qu'il faut faire de l'État » en raison des contradictions internes à la majorité socialiste et communiste et du contexte économique. Cette période débouche sur le lancement de trois politiques concurrentes qui voudraient agir sur les règles constituantes du système administratif sans en endosser le coût politique. La séquence 1984-1991 analyse la construction d'un compromis modernisateur dans des initiatives de réforme qui réaffirment l'attachement aux cadres généraux du système administratif tout en introduisant, par expérimentation et de manière incrémentale, de nouvelles pratiques d'organisation et des techniques issues des théories en développement de la gestion publique. La phase qui couvre les années 1991-1997 se caractérise par plusieurs inflexions significatives : un diagnostic diffusé de crise des façons de faire historiques du système administratif français ; la progressive mise en cause des règles constitutives fondamentales de l'administration en termes d'organisation, de gestion des dépenses ou de gestion du personnel ; la stabilisation, dans le cadre d'une série de commissions de réforme, d'une doctrine largement inspirée des conceptions et des instruments du *New Public Management. », pp. 10-11.*

[21] Essentiellement le ministère en charge de la fonction publique, des finances, de l'intérieur.

une certaine déception devant un piétinement des innovations. Ils ont dépeint la tendance des managers du secteur public, habitués à travailler dans une organisation bureaucratique et centralisatrice, à décider rapidement sans une bonne connaissance des savoirs des acteurs de terrain, et en négligeant de capitaliser sur l'expérience acquise. Les auteurs ont nommé cette tendance *« l'amnésie administrative »*[22]. Francis Pavé propose une lecture moins pessimiste de ces évolutions qu'il a nommées *« La modernisation silencieuse des services publics»*[23]. Les expériences réunies dans cet ouvrage à la suite de colloques organisés en 2001 et 2003 par les associations « Services publics » et « Penser public » ont aussi pour vocation de témoigner de la grande diversité des sources d'innovation de l'administration en France. C'est à une mise en perspective « spatio-temporelle » qu'est invitée toute recherche ayant trait à la réforme de l'administration. *« Que ce soit dans la fonction publique d'État, au sein de la fonction publique territoriale, dans les administrations sociales au sens large, le service public apparaît comme un monde vivant »*[24]. Philippe Bezes conclut aussi son histoire de la modernisation de l'État en France en la caractérisant par sa lenteur et sa discrétion : *« Si l'État administratif français n'a pas connu de bouleversement radical à l'image des bureaucraties britannique ou néo-zélandaise, sa transformation relève de chaînes causales lentes, incrémentales et graduelles ou bien d'effets de cumulativité de petits changements ou d'effets cliquets »*[25]. L'auteur qualifie cette transformation de *« trajectoire »* et parle *« d'un changement par sédimentation »*[26]. Il conclut son ouvrage en se projetant un peu sur les changements les plus récents dans lesquels il observe un changement d'amplitude ainsi qu'un virage néo-managérial affirmé.

Ce constat mitigé rejoint celui des chercheurs qui se sont efforcés de situer la France dans le mouvement dit du « New public management ». Le *new public management* (NPM) traduit en français par la *nouvelle*[27] *gestion publique* (NGP) est le nom attribué à un mouvement de réforme du secteur

[22] GIBERT Patrick, THOENIG Jean-Claude, « La gestion publique, entre l'apprentissage et l'amnésie » in *Politiques et management public*, n°1, mars 1993.
[23] PAVÉ Francis, *La modernisation silencieuse des services publics,* Paris, L'Harmattan, 2006.
[24] LEVY-ROSENVALD Marianne, « La modernisation silencieuse des services publics. Conclusion Générale », *op. cit.*, p. 189.
[25] BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), op. cit.*, p. 57.
[26] *Ibid.*, p. 422.
[27] On peut s'interroger sur le caractère "nouveau" de ces courants réformateurs. L'introduction d'outils managériaux inspirés du secteur privé s'est faite plus ou moins progressivement dans les fonctions publiques, et souvent sur une période longue. Le caractère « nouveau » peut accompagner ce qui est souvent une décision politique de faire basculer une structure publique vers une logique de management inspirée du secteur privé.

public dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il est né au Royaume-Uni dans les années soixante-dix et s'est répandu dans le monde anglo-saxon notamment. L'idée sous-jacente à ce courant de réformes est de chercher à réformer l'État en s'inspirant des principes de la gestion managériale en entreprise. Andrew Pettigrew précise : *« En quelques mots, le new public management a consisté à favoriser l'intrusion de modèles et de personnes issus du secteur privé dans le secteur public »*[28]. Christopher Hood[29] met en avant sept caractéristiques de ce modèle : *« 1. La tendance à désagréger les organisations publiques en unités « entrepreneuriales » (corporatized) pour chaque produit du secteur public qui sont autant de centres de coût relativement autonomes ; 2. Une tendance à favoriser une plus grande compétition au sein du secteur public aussi bien qu'avec le secteur privé ; 3. Un plus grand usage par le secteur public des méthodes « managériales » pratiquées par les entreprises privées ; 4. La recherche méthodique du moindre coût ; 5. Le développement d'une direction dotée d'un certain degré d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire à la place de systèmes impersonnels dominés par des règles protectrices de l'autonomie des personnels ; 6. Une importance accrue accordée à des standards de performance mesurables ; 7. La tendance à contrôler les organisations à partir de la mesure d'objectifs de production.*[30]*».*

Depuis les années quatre-vingt-dix, de nombreux chercheurs observent la mise en œuvre de ce nouveau modèle dans les pays occidentaux. Christopher Pollitt et Geert Bouckaert[31] décrivent sa diffusion différenciée selon les pays, qui va de transformations modestes pour moderniser l'État (cas de la France) jusqu'à une volonté de rendre réellement minimale la sphère d'intervention publique. Les deux chercheurs ont étudié les réformes engagées dans la sphère publique dans dix pays de l'OCDE. Dans le bilan qu'ils dressent du *New Public Management*, Jacques Chevallier et Luc Rouban[32] nous invitent également à la plus grande prudence quant à l'analyse comparée des réformes néo-managériales dans les différents pays. Ils nous mettent en garde contre les effets que ces auteurs qualifient *« d'ambigus »* de la diffusion des préceptes du NPM : « *Si pour les uns*

[28] PETTIGREW Andrew, "Le *new public management* conduit à un nouveau modèle hybride public-privé", *Revue française de gestion*, 1997, pp. 113-120.
[29] HOOD Christopher, « A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, Spring, 1991, pp. 3-19.
[30] Traduction : LAUFER Romain, « Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs. », *Politiques et management public*, vol. 26, n°3, 2008, pp. 25-48.
[31] POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press 2000.
[32] CHEVALLIER Jacques, ROUBAN Luc (Coord.), « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003.

(G.Bouckaert), il convient d'opérer une distinction entre les pays, appartenant pour l'essentiel au monde anglo-saxon, qui ont appliqué le « type idéal », mais seulement pour un temps limité, et ceux qui sont restés pour l'essentiel fidèles au modèle wébérien, sous réserve de certains ajustements, d'autres (C.Spainou) n'hésitent pas à conclure que le New Public Management n'offre pas d'alternative crédible au modèle wébérien»[33] ; Ainsi Calliope Spaniou nous encourage à *« risquer l'hypothèse selon laquelle, malgré la ferveur qui a caractérisé ces réformes dans certains pays, il n'est nullement certain qu'il y ait rupture et non continuité dans les formes organisationnelles de type wébérien et non wébérien »*[34]. Jean-Claude Thoenig relève « *la marche triomphale du NPM semble se ralentir, l'enthousiasme n'est plus guère ce qu'il a pu être »*[35]. Annie Bartoli écrit en 2009 : *« rien n'est moins sûr dans le cas français que nous puissions parler de NPM »*[36]. Tout en ne niant pas la force des caractéristiques communes aux réformes administratives dans les différents pays, Philippe Bezes met en garde contre les risques associés à *« une imposition d'une nouvelle manière de penser et une conversion idéologique »*. L'auteur précise à propos du *new public management* que *«la qualification de paradigme scientifique, sa supériorité et son caractère générique sont très loin d'aller de soi »*. Il précise que *« les conditions nationales de développement et d'appropriation, notamment les configurations politiques, institutionnelles et professionnelles, sont primordiales »*[37].

Cependant dans la dernière décennie l'idée d'un blocage de la réforme incrémentale s'impose dans les cercles de réflexions sur l'administration. Un courant porté cette fois par des hauts fonctionnaires et des consultants externes[38] porte le projet de réformes plus radicales. Cela sera la Loi

---

[33] *Loc. Sit., p.10.*

[34] SPANOU Calliope, « Abandonner ou renforcer l'État wébérien ? », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, pp. 109-120.

[35] THOENIG Jean-Claude, « L'évaluation en actes : leçons et perspectives », *Revue Politiques et management public*, 2002, vol. 20, n°4, pp. 33-50.

[36] BARTOLI Annie, *Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2009, 3è édition.

[37] BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), op. cit.*, pp. 37-38.

[38] Dans cette période, le gouvernement multiplie le recours à des experts pour crédibiliser le mouvement accéléré de réforme (Cf. PÉBEREAU Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Paris, La Documentation Française, 2006). La rupture introduite par la LOLF est née d'un groupe de travail créé en 1998 (MIGAUD Didier, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Paris, Assemblée Nationale, 1999). Le thème de la réforme de l'État acquiert aussi un soutien politique de plus haut niveau au sein du gouvernement quand le rôle du ministère des finances augmente et qu'il s'y développe la volonté d'importer des méthode du *New Public*

organique sur les lois de finances votée en 2000 mais qui prendra effet à partir de 2006 et surtout la révision générale des politiques publiques engagée en 2007 qui inclut une refonte complète de l'administration territoriale de l'Etat et tout un ensemble de textes portant sur les questions statutaires (Ces éléments seront présentés plus en détail dans le premier chapitre).

L'intérêt de cette recherche est de se situer à ce moment-clef de la trajectoire de réforme de l'État français, moment où le mouvement de réforme s'accélère. Les deux questions du rythme et des acteurs porteurs du changement méritent d'être reposées dans ce nouveau contexte.

La thèse que nous défendons rejoint les travaux résumés précédemment dans la mesure où elle conforte la réalité d'une trajectoire de modernisation dans l'administration territoriale de l'État qui s'inspire des principes néo managériaux. Mais nous nous proposons de dépasser la vision macro sociologique de ce mouvement de réforme « à la française ». D'une part nous donnerons à voir une multiplicité de modalités de réforme au sein des services déconcentrés. D'autre part nous donnerons une lecture des modalités de changement qui met en lumière l'importance des mécanismes de gestion des personnels, et le rôle central du manager d'unité opérationnelle à travers l'analyse du travail de ces cadres particuliers que sont les directeurs des services départementaux. La thèse interroge enfin les limites de cette figure du changement centrée sur les directeurs départementaux dans le contexte de la RéATE.

Management avec l'aide de grands cabinets de conseil. C'est ainsi que la RGPP démarre en 2007 par un audit des politiques publiques réalisé par une équipe d'auditeurs externes. Enfin la décennie qui a précédé le lancement de la RGPP s'est caractérisée également par des appels à un nouvel élan réformateur de la fonction publique porté par un certain nombre de hauts fonctionnaires. C'est le cas, par exemple, du Conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani, qui a été commissaire à la réforme de l'État de 1995 à 1998 (SILICANI Jean-Ludovic, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement,* Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, 2004 ; SILICANI Jean-Ludovic, *Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction Publique. Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France,* Paris, La Documentation Française, 2008).

I.2. Le travail d'encadrement dans la sociologie et les sciences de gestion

Approche historique de la sociologie française des cadres

Le travail d'encadrement a été peu pris comme objet de recherche par les sociologues du travail en France. Les travaux ont davantage porté sur l'analyse des cadres en tant que « groupe social ». L'émergence de la figure du cadre dans les années 70 est retracée par Luc Boltanski[39] qui souligne la force de l'unité symbolique du titre de cadre dans la constitution du groupe. Deux décennies plus tard, un nouvel élan est donné aux recherches visant à situer les cadres dans la société lorsque l'ouvrage coordonné par Paul Bouffartigue, *La grande rupture*, s'interroge sur un mouvement d'éclatement de groupe des cadres et d'effacement de ses frontières avec d'autres groupes de salariés. Les chercheurs analysent les nouvelles modalités d'emplois des cadres, les transformations de leurs parcours professionnels, la montée des qualifications et de la féminisation, les transformations des choix syndicaux et culturels. Ils en déduisent la pluralité des figures de cadres, et le rapprochement de certains d'entre eux de la figure de salariés « non cadres ». « *Insérés dans un système de contraintes gestionnaires plus strictes, privés des anciennes perspectives de carrière motivantes, ils sont amenés à se situer de manière plus distanciée, sinon désenchantée, à l'égard de la direction de l'entreprise* »[40]. Paul Bouffartigue pense cette transformation en mobilisant la notion de salariat de confiance, qu'il avait introduit avec Charles Gadéa[41] : « *En tant que salariés, ils sont en position de subordination au capital. Mais en tant que travailleurs de confiance, ils disposent de formes spécifiques d'autonomie dans l'exercice de leur activité. Cette autonomie repose soit sur une délégation d'autorité dans la mise en œuvre d'une fonction hiérarchique, soit sur la détention d'une expertise technique. Elle suppose une adhésion minimale aux finalités et valeurs de l'organisation qui les emploie, dont un des ressorts essentiels est l'existence d'une carrière* »[42]. Les auteurs analysent différents aspects du travail des cadres qui montrent une détérioration de cette relation (les durées de travail, les contraintes, les salaires, les plans de carrière…) et tendent à estomper les frontières entre cadres et non-cadres.

[39] BOLTANSKI Luc, *Les Cadres. L'invention d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.
[40] BOUFFARTIGUE Paul (Coord.), *Cadres : la grande rupture*, Paris, La Découverte, 2001, p. 12.
[41] BOUFFARTIGUE Paul, GADÉA Charles, *Sociologie des cadres*, Paris, La Découverte, 2000.
[42] BOUFFARTIGUE Paul (Coord.), *Cadres : la grande rupture, op. cit.*, p. 38.

Historiquement, les premières recherches de la sociologie française sur le contenu même de l'activité d'encadrement sont prêtées à Georges Benguigui, Alain Griset et Dominique Montjardet[43]. Les chercheurs se distancient des catégories habituelles en étudiant l'organisation du travail chez des techniciens, des agents de maîtrise et des cadres de l'industrie ayant une fonction d'encadrement. Ils mettent en évidence une division du travail parmi eux qui se manifeste par un clivage entre fonctions techniques et politiques. Ils étudient l'agenda des cadres et la répartition des structures de temps entre plusieurs types d'activités pour dresser des typologies. Ils identifient notamment deux types essentiels, l'un avec une majorité d'activités techniques, l'autre avec une majorité d'activités politiques. Cette approche par la division de la fonction reste, de notre point de vue, d'actualité vivante pour approcher les clivages qui peuvent exister dans cet ensemble professionnel.

Mis à part ces travaux pionniers, les sociologues français s'intéressent peu au contenu du travail du cadre jusqu'aux années quatre-vingt-dix. Il faut donc investiguer davantage la littérature anglo-saxonne d'une part, et les sciences de gestion, d'autre part.

Les sciences de gestion

De leur côté, les sciences de gestion s'intéressent majoritairement à normaliser le travail des cadres, ce que Fayol avait théorisé en 1916 en listant les fonctions à assumer et les principes à respecter. Le célèbre industriel français est considéré comme l'un des premiers, avant Taylor aux Etats-Unis, à énoncer des principes de management. Dans son ouvrage *Administration générale et industrielle*[44], il préconise l'organisation des fonctions de l'entreprise. Il recense quatorze principes de management : la division du travail (« *efficacité, spécialisation, rouage d'une mécanique et chaîne de commandement »),* l'autorité et la responsabilité (*« le chef doit avoir le pouvoir de sanction ou de récompense »),* la discipline (« *obéissance, assiduité, respects des règles »),* l'unité de commandement *(« un employé doit n'avoir qu'un seul chef »),* l'unité de direction *(« un seul chef par département »),* la subordination de l'intérêt individuel à l'intérêt

[43] BENGUIGUI Georges, GRISET Alain, MONTJARDET Dominique, « La fonction d'encadrement », *Formation, qualification, emploi,* CEREQ, Vol. 11, novembre 1977.

[44] Cet ouvrage est resté inachevé ; Henri Fayol y a consigné ses observations et expériences d'industriels, et de dirigeant d'entreprise. C'est ce qui l'a distingué de Taylor qui s'est intéressé avant tout à l'atelier, Fayol faisant porter l'essentiel de sa réflexion sur le travail de direction. Son objectif est d'améliorer le rendement de son entreprise en travaillant sur son organisation et sa direction. Il précise que sa méthode consiste à *« observer, recueillir et classer les faits, les interpréter, instituer des expériences s'il y a lieu, et tirer de tout cet ensemble d'études des règles qui, sous l'impulsion du chef, entreront dans la pratique des affaires ».*

général *(« l'entreprise constitue une entité à part et autonome »)*, la rémunération *(« l'employé est récompensé essentiellement par un salaire, celui-ci doit être équitable »)*, le degré de centralisation *(« l'entreprise est dirigée par un « cerveau » d'où partent tous les ordres »)*, la hiérarchie *(« les ordres du « cerveau » vont du haut vers le bas »)*, l'ordre *(« les tâches et les procédures doivent être définies »)*, l'équité («*il faut « agir en « bon père de famille », être juste et impartial »)*, la stabilité du personnel *(« rotation minimale du personnel, tradition et rigidité des structures »)*, l'initiative («*la participation de chacun selon ses responsabilités et ses capacités »)*, l'esprit de corps *(« chercher l'harmonie, éviter les tensions »).* Henri Fayol préconise cinq activités d'administration (de management) retenues sous le sigle POCCC : la planification, l'organisation, le commandement, la coordination et le contrôle. Elles constituent les activités transverses[45] qui prennent de plus en plus d'importance et de place dans l'emploi du temps au fur et à mesure que l'on monte dans la hiérarchie. Selon lui, ces activités ne sont pas enseignées *(« les hommes de génie sont rares, et ils ne nous sont pas toujours envoyés à point »)* ce qui justifie qu'on s'attelle à construire les compétences ad hoc par l'enseignement et l'expérience.

Relire les principes normatifs de Fayol nous semble d'autant plus intéressant qu'il était persuadé que ces principes pouvaient être appliqués avec autant de profit dans les organisations publiques. Il a étudié, à la demande du gouvernement, l'organisation des postes et télécommunications, ainsi que celle des manufactures de tabac[46]. Henri Fayol prend exemple sur les initiatives belges en matière d'administration publique : *« Son haut exemple fera peut-être revenir nos propres gouvernants de leurs préventions contre une méthode née de l'industrie et peut-être finiront-ils par se convaincre qu'au gouvernement comme à l'usine, il n'est pour réussir qu'une recette : administrer » »*[47]. Dans une communication sur le management publique, Mourad Attarça et Hervé Chomienne affirment que les partisans des réformes de *nouvelle gestion publique* ne renieraient pas les préconisations énoncées un siècle plus tôt par Henri Fayol : il recommandait *« la cession en bloc à l'industrie privée de l'exploitation de tous les services qu'embrasse l'administration des*

[45] Les autres fonctions identifiées par Henri Fayol sont plus spécialisées : technique, commerciale, financière, sécurité, comptabilité.

[46] On peut trouver trace de ces deux monographies dans *L'esprit de l'éveil public* publié en 1918, et dans l'article « L'incapacité industrielle de l'État : les P.T.T. » publié dans la *Revue politique et parlementaire* en 1921.

[47] Préface de H.Fayol, in A.Schatz, *L'entreprises gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922, cité par CHATRIOT Alain, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et histoire*, 2003, n°34, pp.84-97.

P.T.T. », l'État devant conserver *«la responsabilité des hautes directives pour ce service public et [le soin] d'en contrôler la bonne marche »*[48].

La littérature sur le management a beaucoup évolué depuis Fayol, introduisant notamment des activités de coordination et de règlement de conflit que les théories du début du vingtième siècle ne retenaient pas, le dirigeant imposant de façon quasi militaire des idées à des collaborateurs qui n'avaient pas forcément besoin d'être associés à une décision qu'ils ne comprenaient pas toujours. Cette littérature s'est majoritairement intéressée à ce que les dirigeants « doivent » faire, avec une orientation visant à des préconisations sur la formation des cadres, et beaucoup moins à décrire ce que les dirigeants « font ». Cette tendance est considérée comme dominante jusqu'aux travaux d'Henry Mintzberg. Michel Barabel et Olivier Meier évoquent à ce propos la *« révolution Mintzberg »*[49]. Les deux chercheurs en sciences de gestion ont dressé un état des lieux de la recherche sur la gestion des activités des dirigeants, et ont eux-mêmes mené une recherche auprès de présidents directeurs généraux. Ils considèrent que le premier à décrire le travail journalier des dirigeants est Sune Carlson qui demande à des dirigeants suédois d'enregistrer le détail de leurs activités (contenu, durée, lieu, interlocuteurs…). Cette méthode dite de l'agenda ou du journal a été souvent reprise. Elle conduit Rosemary Stewart[50] à identifier une typologie de managers : celui qui passe beaucoup de temps à l'extérieur, celui qui passe beaucoup de temps à traiter de l'information et écrire des rapports, celui qui participe à beaucoup de réunions, celui qui résout les conflits, celui qui passe beaucoup de temps en interactions. Michel Barabel et Olivier Meier classent les recherches qu'ils ont recensées selon la méthodologie adoptée, en distinguant trois grands types : les méthodes d'observation directes effectuées par le dirigeant lui-même, les méthodes d'observation indirectes réalisées par le chercheur ou le dirigeant via des questionnaires, des entretiens, des récits de dirigeants, les méthodes d'observation directes réalisées par le chercheur[51]. Les résultats de ces recherches convergent vers

---

[48] FAYOL Henri, « L'incapacité industrielle de l'État : les P.T.T. », *Revue politique et parlementaire*, n°316, 10 mars 1921, pp. 365-440, p. 434.

[49] BARABEL Michel, MEIER Olivier, *Compétences et professionnalisation des dirigeants d'entreprise. Une comparaison Grandes entreprises, PME/PMI*, Les cahiers du laboratoire de recherche appliquée de l'ICD, février 2007.

[50] STEWART Rosemary, *Managers and their jobs*, Maindenhead, Mc Graw-Hill, 1967. Dans un article publié en 1989, elle établit un bilan des études sur le travail managérial et suggère des orientations pour de nouvelles recherches : STEWART Rosemary, « Studies of managerial jobs and behaviour : the ways forward », *Journal of Management Studies*, 26 :1, 1989, pp. 1-11.

[51] Dans le premier type, outre les travaux de Rosemary Stewart, nous pouvons citer par exemple ceux de J.H. Horne et Tom Lupton qui ont analysé l'enregistrement de l'activité de 66 managers d'entreprises anglaises en distinguant quatre activités (« *formulating* » définition d'objectifs, « *organizing* » organisation du travail , « *unifying* » coordination, « *regulating* » adaptation des ressources humaines et matérielles) et en regroupant le temps consacré à ses activités selon le type de fonction ou le niveau de responsabilités. Ils

quelques grandes caractéristiques du travail observé des dirigeants. Les activités sont caractérisées par leur brièveté, leur variété et leur discontinuité. Les rôles liés à l'information, la communication vers les autres, et orientés vers l'action (la recherche d'idées créatives) sont particulièrement développés. Enfin les dirigeants s'attachent à conserver une liberté minimale sur la gestion de leur emploi du temps. Henry Mintzberg précise sur ce point que le cadre est soumis à de multiples activités qui l'interrompent, mais qu'il a un contrôle en amont dans la mesure où il peut choisir de s'engager ou non dans certaines activités ou certains canaux

---

observent que la plupart des cadres passent trois quarts de leur temps à des activités d'organisation et de régulation. *Cf.* HORNE J.H., LUPTON Tom, « The work activities of « middle » managers – an exploratory study », *The journal of management studies*, vol. 2, n°2, février 1965, pp. 14-33.

Dans le deuxième groupe de méthodes, nous pouvons citer les travaux de Jean-Luc Delpeuch et Anne Lauvergeon, qui ont interrogé dans les années 80 une quarantaine de dirigeants français, ainsi que leurs secrétaires, ont étudié les agendas, ont observé les lieux de travail, et quelques journées de travail. Les auteurs mettent en évidence trois domaines d'action essentiels du dirigeant qu'ils qualifient de « sphères » : la sphère statutaire qui regroupe des activités programmées, la sphère des remontées qui correspond à ce qui doit être traité car remonté des niveaux hiérarchiques inférieurs, la sphère de créativité. Ils établissent des correspondances entre ces sphères et le contenu de l'agenda et en déduisent des profils de dirigeants. Ils s'intéressent tout particulièrement à la sphère de créativité et décrivent des dirigeants qui cherchent à consacrer le maximum de leur temps à la recherche d'informations. *Cf.* DELPEUCH Jean-Luc, LAUVERGEON Anne, « Sur les traces des dirigeants », *Gérer et comprendre*, mars 1986.

Dans le troisième groupe de méthodes, nous citerons les travaux de F.Luthans qui identifient 13 activités principales du manager : l'échange d'informations, la lecture de données et la rédaction de rapports, la planification, la prise de décision, le contrôle, la recherche de nouvelles idées, la formation, l'interaction, la motivation, la discipline, le règlement des conflits, le recrutement, le développement de ses collaborateurs. *Cf.* LUTHANS F., HODGETTS R.M., ROZENCRANTZ S., *Real managers,* Cambridge, Ballinger, 1988. De son côté Colin Hales établit en 1986 une revue de littérature qui s'attarde notamment sur les travaux de Rosemary Stewart et ceux d'Henry Mintzberg, et qui le conduit à établir une typologie commune aux recherches sur les activités des managers et qui comprend neuf activités principales : être un leader, avoir des interactions, contrôler, filtrer et diffuser l'information, allouer les ressources, gérer les dysfonctionnements, négocier, innover, planifier, contrôler et manager les collaborateurs. *Cf.* HALES Colin, « What do managers do ? A critical review of evidence, *The journal of management studies*, janvier 1986. Nous pouvons citer également les travaux de Mark Martinko et William Gardner qui essaient d'introduire dans leurs observations des variables liées à la performance de l'organisation dirigée et à son environnement (taille, localisation etc…). Les chercheurs confirment surtout le caractère fragmenté des activités des dirigeants, et l'importance des activités d'interactions. *Cf.* MARTINKO Mark, GARDNER William,"Structured observation of managerial work : a replication and synthesis", *Journal of Management Studies*, 27:3, mai 1990, pp. 329-357. De son côté, John Kotter affirme que l'efficacité des dirigeants dépend de la performance de leur réseau de relations. Il a étudié quinze dirigeants (entretiens, observations) et mesuré la performance par des indices de réussite de l'entreprise et, de façon qualitative, via les opinions de confrères. *Cf.* KOTTER John, "what leaders really do", *Harvard Business Review*, mai-juin 1980. Les chercheurs convergent souvent vers l'idée que le dirigeant performant est celui qui n'hésite pas à laisser son agenda se fragmenter, les interruptions étant riches d'interactions qui l'aident à s'informer.

d'information : *« Tous les cadres sont des marionnettes, mais certains décident qui tirera les ficelles et comment…D'autres, par contre, sont dévorés par leur travail, un des plus exigeants qui soit »*[52].

Les travaux d'Henry Mintzberg visent à remettre en cause l'approche classique du management en grandes fonctions générales pour essayer d'aboutir à une compréhension du contenu du travail du cadre. Son étude publiée en 1973 repose sur un petit nombre d'observations, ce qu'il reconnaît lui-même. Elle met en évidence une fois de plus les caractéristiques des agendas des dirigeants : temps de travail important, fragmenté et peu structuré, importance de l'activité d'interaction[53]. Les travaux de Mintzberg sont restés surtout célèbres dans la définition de dix rôles professionnels pour les cadres. Henry Mintzberg définit ainsi le rôle d'un acteur de l'organisation, en référence au vocabulaire théâtral : *« c'est un ensemble organisé de comportements appartenant à un poste de travail ou à une position identique. La personnalité individuelle peut avoir une influence sur la façon dont le rôle est tenu, mais ne peut empêcher que le rôle soit tenu. Ainsi, les acteurs, les cadres, et d'autres personnes, sont les interprètes de rôles prédéterminés, mais individuellement ils les incarnent de diverses façons »*[54]. Les dix rôles distingués par Mintzberg sont regroupés en trois rôles interpersonnels (symbole, leader, agent de liaison), trois rôles liés à l'information (observateur actif, diffuseur, porte-parole) et quatre rôles décisionnels (entrepreneur, régulateur, répartiteur de ressources, négociateur). En tant que symbole, le cadre représente l'organisation. En tant que leader, il donne des indications sur la direction à suivre et motive ses collaborateurs sur le sens qu'il donne ainsi à leur action. En tant qu'agent de liaison, il entretient des relations avec des personnes extérieures à l'organisation. Ces trois rôles interpersonnels sont importants pour le cadre car ils lui permettent notamment d'obtenir des informations. Et cet aspect important de son activité entraîne les trois rôles suivants. En tant qu'observateur actif, il cherche à recevoir et traiter le maximum d'informations pour développer une connaissance compréhensive optimale de son organisation et de son environnement. Il a alors un rôle de diffuseur l'amenant à divulguer en interne une partie de cette information compréhensive. Il communique aussi à l'extérieur ce type d'information au travers de son rôle de porte-parole. Centre nerveux des circuits d'information, le cadre a ainsi les moyens lui permettant de tenir ses rôles décisionnels. Il est entrepreneur quand il dirige son organisation et décide d'éventuels changements dans celle-ci. Il est régulateur s'il faut intervenir

[52] MINTZBERG Henry, *Le manager au quotidien, les 10 rôles du cadre*, Paris, Eyrolles, 2006, p. 63.
[53] L'auteur montre que les cadres observés consacrent entre 30 et 50% de leur temps aux relations avec leurs collaborateurs, et 10% aux relations avec leurs propres supérieurs.
[54] MINTZBERG Henry, *Le manager au quotidien, les 10 rôles du cadre*, *op. cit*., p. 65.

justement pour transformer certains aspects de l'organisation ou certaines procédures. Il est répartiteur des ressources en personnels, et budgets notamment. Il est aussi négociateur avec ses collaborateurs et leurs représentants. L'une des hypothèses de notre recherche repose sur l'idée que le poids des incertitudes relatives à une période de transformation de l'organisation conduit à ce que certains rôles décisionnels ne soient pas assumés à certains niveaux supérieurs des organisations que nous étudions. Cela conduit ainsi les cadres des niveaux inférieurs, les directeurs d'unités opérationnelles dans le cas qui nous intéresse, à endosser une part croissance de ces activités décisionnelles, notamment celles visant à organiser (rôle entrepreneurial) et à adapter régulièrement l'organisation pas des activités correctives (rôle régulateur). Nous chercherons à montrer qu'en parallèle, ces cadres sont désorientés par les transformations de leur rôle qu'induisent les réorganisations de leurs structures et qui conduisent à les couper en partie de certains circuits d'information. On peut ainsi faire l'hypothèse que les rôles liés à l'information perdraient une partie de leur poids. Cela pourrait expliquer une forme de malaise dans la mesure où les rôles décisionnels devraient être alors assumés dans un contexte de moindre disponibilité d'informations. Une manière de compenser cette difficulté pourrait reposer sur les rôles interpersonnels. C'est ce que nous essaierons d'évaluer en nous intéressant aux espaces professionnels des directeurs, et à leurs transformations.

L'identification du rôle des cadres est ainsi l'une des questions qui a animé notre recherche sur la recomposition de l'État français. Observer leur activité dans une période d'intenses transformations conduit en effet à s'interroger sur d'éventuelles transformations de leur rôle. Nous retrouverons dans l'observation du travail d'organisation des directeurs de services départementaux certaines caractéristiques des rôles décrits par Mintzberg. Notre recherche sur les directeurs de services déconcentrés de l'État se démarque néanmoins de deux points de vue. D'une part, elle observe un type de manager bien particulier, celui de directeur de sites d'une organisation territorialisée. Les recherches sur les cadres sont concentrées traditionnellement soit sur les activités de dirigeants de l'organisation, soit sur un panel de cadres occupant des fonctions différenciées et à des niveaux hiérarchiques variables. D'autre part, il ne s'agit pas de reconstituer ni d'analyser l'activité visible de ces managers. Le but est de décrire et d'analyser les décisions qu'ils prennent et les actions qu'ils conduisent dans quelques domaines de responsabilités qui leur incombent, parmi lesquels organiser l'unité qu'ils dirigent, définir les process et les priorités de travail, attribuer les tâches à leurs collaborateurs, les développer pour qu'ils aient les compétences nécessaires, les motiver pour effectuer ces tâches. Nous examinerons ainsi certaines activités des

directeurs de services déconcentrés, telles que la conception d'un nouvel organigramme pour une structure obtenue par fusion de plusieurs autres et dont les missions sont réorientées.

Le renouveau de la sociologie française des cadres

En France, la recherche en sciences sociales sur les cadres a pris plus d'importance depuis les années quatre-vingt-dix.

Certaines approches pluridisciplinaires (sociologie, ergonomie, ethnographie) cherchent à analyser l'activité des dirigeants, avec une perspective visant à nouveau l'usage des résultats dans le domaine de la formation des cadres. C'est le cas d'un programme de recherche du conservatoire national des arts et métiers, mené pour le compte du réseau des écoles publiques. Laetitia Laude et Christian Chauvigné s'intéressent à l'activité des dirigeants dans le secteur hospitalier public. Leurs travaux rejoignent en partie nos propres recherches. D'un point de vue méthodologique d'abord, ils ont procédé par entretiens avec ces dirigeants et par collecte de traces de leurs activités (telles que l'observation de quelques réunions, par exemple). Les chercheurs décrivent une activité de travail caractérisée par des prescriptions multiples, et qui vise, pour ces cadres, *« à construire et actualiser une représentation du système qu'ils dirigent, afin de maintenir une orientation à l'hôpital dans un champ de contraintes, tout en tentant de préserver des équilibres »*[55]. Laurence Durat étudie de son côté les singularités des pratiques des dirigeants de la fonction publique territoriale en fonction de leurs expériences et des représentations qu'ils ont de leur rôle. Son analyse met en évidence que la représentation que ces dirigeants ont de leur activité s'inscrit dans un contexte : *« l'activité se déroule sur un territoire qui détermine en partie un certain nombre d'interventions, en raison de ses caractéristiques propres (historiques, géographiques, économiques, sociales), des problématiques de ce territoire, voire de la marge de manœuvre disponible (richesse-pauvreté du territoire par exemple) et par rapport aux interventions précédemment engagées (volonté des élus de s'inscrire dans la perpétuation de l'action ou de marquer une rupture) »*[56]. Le chercheur met en évidence des actions des directeurs généraux visant à dégager une marge d'autonomie leur permettant notamment de gérer les imprévus. Il décrit aussi une activité spécifique relative à l'interface avec les commanditaires politiques et qu'il nomme *« ré interrogation de projet »* visant à remettre en perspective un projet dans

[55] LAUDE Laetitia, CHAUVIGNÉ Christian, *Diriger : une activité de travail*, Communication au congrès de l'actualité de la recherche en éducation et en formation, 2007, p. 1.

[56] DURAT Laurence, *Analyse de l'activité de dirigeants territoriaux*, Communication au congrès de l'actualité de la recherche en éducation et en formation, 2007, p. 5.

différentes dimensions de sa mise en œuvre avant de le re proposer à la décision des élus. *« L'activité du DG porte autant sur l'organisation des moyens de production, les services attendus, que sur le périmètre et la nature de cette activité (il participe à sa redéfinition en cours d'action et ne se contente pas de la réaliser) et sur la préservation de ses relations avec les partenaires de son activité*[57]*»*. Nous avons aussi relevé, dans le même programme de recherches, les travaux d'Anne-Lise Ulmann. Elle isole le segment d'activité qu'est la prise de fonction, et applique son analyse au cas des directeurs régionaux et départementaux du travail. Ses analyses sont de types ethnographiques (suivi de directeurs dans les premiers jours de leur prise de fonctions). Elle décrit une activité *« de conceptualisation de l'action antécédente pour se projeter dans l'action future »*[58] (cas notamment d'un directeur qui se constitue des fiches pour aider à sa lecture du nouveau territoire de son action). Les premières activités des directeurs qu'elle décrit combinent une identification des contraintes, une ébauche de définition de stratégie et quelques décisions pour asseoir son autorité. Ce qui est une manière de rejoindre les travaux de Donald Schön sur l'apprentissage organisationnel. L'auteur a soutenu l'importance de la participation active des membres d'une organisation, notamment de ses dirigeants, pour lui permettre de se transformer par elle-même, et non par l'application de méthodes de conduite du changement toute faite. Ce type de changement, qui est intrinsèquement davantage continu que ponctuel, nécessite que les cadres se livrent à des activités de *« re programmation »*[59] pour éviter des réactions instinctives nées de schémas cognitifs acquis dans les contextes où ils ont précédemment travaillé.

Les travaux les plus récents, notamment dans le champ de la sociologie, ont été discutés dans le cadre d'un groupement de recherches sur les cadres (GDR Cadres) qui a organisé une série de journées d'études entre 1999 et 2009. Ces travaux constatent encore la difficulté à mobiliser des connaissances sur le contenu même de ce que « font » les cadres. Ils recensent néanmoins un regain d'intérêt pour cet objet de recherche. Yves-Frédéric Livian les résume lors de la journée d'études du groupement de recherches sur les cadres en décembre 2003 : *« Le travail de management est considéré comme constitué d'une multitude d'actes quotidiens tendant à trouver des compromis productifs, à ajuster en permanence des politiques,*

[57] *Ibid.*, p. 10.
[58] ULMANN Anne-Lise, *Le dirigeant en prise de poste,* Communication au congrès de l'actualité de la recherche en éducation et en formation, 2007, p. 9.
[59] ARGYRIS Chris, SCHÖN Donald, *Apprentissage organisationnel, Théorie, méthode, pratique,* Bruxelles, De Boeck Université, 2002.

des objectifs, des individus et des moyens, à fabriquer de la cohérence locale»[60].

En approfondissant cette idée des « compromis productifs », certains sociologues français cherchent à analyser le travail des cadres en empruntant au langage de l'atelier. Frédérik Mispelblom-Beyer décrit un *« process »* de travail avec des matières premières (des directives, des situations), des moyens (paroles, récompenses, sanctions) et des produits *(« les encadrants comme négociateurs de compromis sociaux au quotidien »*). Il évoque aussi l'idée de *« forger »* (travail de médiation entre le marteau et l'enclume). Il précise : *« Tout comme la matière première est une combinaison, un assemblage de gens et de directives, le produit de l'encadrement est une nouvelle combinaison, entre des gens légèrement changés par une directive cette fois-ci réalisée, avec les déformations inévitables que cette réalisation, qui est aussi une appropriation, entraîne. Ce produit prend la forme de dossiers traités, de compte-rendus envoyés, de l'argumentaire pour une promotion ou une sanction, d'une réunion où l'encadrant sera satisfait quand il a réussi à faire respecter ses cadres, ou non satisfait dans le cas contraire »*[61].

La description des résultats de notre recherche sur les directeurs de services départementaux de l'État nous donnera l'occasion d'illustrer certaines activités de ces cadres que l'on peut en effet décrire en référence à cette image productiviste. Mais elle présente, de notre point de vue, l'inconvénient de donner une représentation de ce travail comme relativement instable. Cela s'explique probablement par le fait que l'action des cadres est difficile à identifier, soit parce qu'elle est étudiée dans ses traces quotidiennes, soit parce qu'il est difficile de la reconstituer dans une perspective plus macroscopique, à l'aide de témoignages notamment, sur des mécanismes de choix dont les cadres eux-mêmes ne sont pas toujours conscients ou qu'ils n'ont pas forcément l'habitude d'expliciter. L'économiste Christian du Tertre rejoint ce constat. Il s'est intéressé aux cadres de la fonction publique territoriale. Il décrit la manière dont ils doivent de plus en plus manager des activités immatérielles (pilotage de projets, animation du territoire, management des équipes). Pour cela ils mobilisent des ressources immatérielles (compétences des acteurs, pertinence de l'organisation) qu'ils doivent adapter en permanence. *« A l'intérieur de la ligne hiérarchique de l'entreprise, les décisions stratégiques sont réinterprétées et reformulées en lien avec les spécificités*

[60] LIVIAN Yves-Frédéric, *Le travail des managers*, Les cahiers du GDR Cadres, 2003, p. 4.
[61] MISPELBLOM-BEYER, *Encadrer, est-ce travailler ?*, Les Cahiers du GDR Cadres, 2003.

des contextes locaux et les incidences du temps réel »[62]. L'auteur distingue trois temps qui se combinent dans l'activité des cadres, le temps de production directe, le temps de régulation et le temps d'investissement immatériel. Cette combinaison est difficile, ce qui donne souvent le sentiment aux cadres de travailler dans l'urgence et l'instabilité. Le caractère instable de l'activité des cadres est aussi évoqué par Olivier Roblain lorsqu'il commente le travail des acteurs chargés de la mise en œuvre de la gestion des ressources humaines dans les départements de La Poste. L'auteur repère une dimension du travail quotidien de ces acteurs, celle du traitement des cas particuliers qui ne peuvent pas être pris en charge par les procédures habituelles et les systèmes d'information. Chaque cas amène alors à « *composer d'une part avec des règles plus ou moins cohérentes et mouvantes et d'autres part avec des exigences hétérogènes venant « du haut » (la direction nationale) et du « bas » (les établissements) »*[63]. Selon Roblain, la notion de bricolage ne renvoie pas à des modalités d'action relevant de « bidouillages », mais à des modalités d'action qui *« concernent plus fondamentalement la réorganisation d'éléments hétéroclites et dispersés »*.

Nous pouvons noter qu'Olivier Roblain met, comme le font souvent les chercheurs qui s'intéressent au travail d'encadrement, la notion de bricolage en perspective avec la théorie de la régulation. Dans leur référence au travail de médiation effectué par les cadres entre l'organisation et les individus au travail, leur recherche de compromis, leur manière de gérer les tensions, les sociologues de l'activité d'encadrement mobilisent en effet fréquemment la théorie de la régulation de Jean-Daniel Reynaud pour décrire un travail consistant à assembler des éléments divers en composant avec plusieurs niveaux de régulation. Jean-Daniel Reynaud énonce dès 1979 son objectif qui est de rompre avec la représentation d'un système social organisé de façon homogène par un cadre normatif : *« Partir non de l'unicité de la société, mais de la pluralité et de l'opposition des acteurs sociaux ; non de l'effet unifiant de l'institution, mais du compromis symbolisé par le contrat* […] *non d'une régulation générale de la société par les valeurs sociales, mais d'un ensemble ni cohérent, ni continu de régulations conjointes ponctuelles par les acteurs sociaux »*[64]. D'après Jean-Daniel Reynaud, les actions doivent être interprétées, non comme des évènements,

---

[62] TERTRE de Christian, « Performance, du « modèle industriel » néo-taylorien à un « modèle serviciel » », *in* HUBAULT François (coord.), *Le stable, l'instable et le changement dans le travail,* Toulouse, Octarès, 2006, p.68.

[63] ROBLAIN Olivier, « de la nécessité de bricoler dans les « espaces intermédiaires » : l'exemple du traitement des cas dans les services RH de la Poste », in FILÂTRE Daniel, TERSSAC (de) Gilbert (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique,* Toulouse, Octarès, 2005.

[64] REYNAUD Jean-Daniel, « Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe », *Revue française de sociologie,* XX, 1979, pp. 367-376.

mais comme des décisions prises par un acteur qui répond ainsi à un problème en fonction des contraintes qu'il rencontre et des informations dont il dispose. Les individus agissent selon un principe qui est celui de la régulation. Elle regroupe des moyens, qui peuvent être des règles adoptées comme lignes directrices ou imposées. Le sociologue distingue deux grandes sources de règles. La *« régulation de contrôle »* peut s'exercer de manière descendante (de l'organisation vers les salariés). Il s'agit de l'ensemble des règles émises par la ligne managériale. La *« régulation autonome »* peut s'exercer de manière ascendante (des salariés vers l'organisation). Elle vient d'un groupe qui recrée un ensemble de règles compatibles avec sa stratégie. C'est l'articulation entre ces deux sources de règles qui constitue un compromis et qui est nommée *« régulation conjointe »*. Pour l'auteur de cette « théorie de la régulation conjointe »[65], les parties en présence cherchent un compromis à partir de concessions que chacune d'entre elles font. Le compromis est une régulation dans la mesure où il y a construction de règles acceptables pour chacune des parties. Cette théorie rend compte de compromis qui ont de fait un caractère local et transitoire dans le temps. De nombreux auteurs mobilisent cette théorie pour caractériser l'encadrement du changement dans une organisation, qui nécessite un mécanisme d'ajustement entre les prescriptions de l'organisation, et le savoir-faire des individus au travail. Dans la lignée de Jean Daniel Reynaud, Gilbert de Terssac a analysé le travail d'organisation mené par les cadres dans le domaine du chemin de fer. L'importance du travail d'organisation est aussi soulignée par les travaux du groupement d'intérêt public « mutation des industries et des services » institué en 1986. Les recherches menées au travers du GIP MIS ont contribué à remettre l'organisation du travail au cœur des démarches « compétences » qui se présentent le plus souvent comme un ensemble d'outils de gestion de l'emploi développés par les directions des ressources humaines. Pascal Ughetto notamment cherche à remettre la gestion du travail[66] en première ligne des préoccupations organisationnelles. Ses travaux s'intéressent à la manière dont la notion de compétence, définie par Yves Lichtenberger *« comme engagement réciproque et prise de responsabilité d'une situation*

[65] Elle a été détaillée dans l'ouvrage suivant : REYNAUD Jean-Daniel, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1989.

[66] Cf. recherches menées avec Marie-Christine Combes dans le milieu associatif, ou encore avec Marie Raveyre dans le secteur hospitalier.
COMBES Marie-Christine, UGHETTO Pascal, « Gérer le travail par la compétence », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services*, Toulouse, Octarès, 2007, pp. 53-58.
RAVEYRE Marie, UGHETTO Pascal, « Les restructurations hospitalières : la place des aspects liés au travail », in VINCENT C., VLOVITCH P., « Les syndicats face aux restructurations hospitalières », IRES, Rapport pour la Dresse/Mire, ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002.

professionnelle »[67], n'est pas seulement mobilisée par les services des ressources humaines mais par les cadres opérationnels dont les activités relèvent en premier lieu de l'organisation du travail.

Dans une perspective plus critique, David Courpasson défend une thèse plus radicale sur la montée en puissance des régulations de contrôle dans les organisations post tayloristes. Derrière l'augmentation de l'autonomie prônée dans les organisations modernes, il lit une forme de leurre visant au contraire à augmenter les formes de contrôle. Il analyse, par exemple, la montée de la logique de gestion des compétences, et de celle de travail en mode projet comme des *« stratégies organisationnelles de recherche d'obéissance »*[68] . Il s'appuie sur son étude des transformations des professions bancaires. Il analyse, par exemple, la manière dont l'activité y asservit aux techniques commerciales et d'objectivation du risque. Il décrit comment l'investissement dans un projet procède de la réponse à une forme de *« contrainte souple »* exercée par l'organisation : *« sélectionné par l'organisation, la contrainte qui pèse sur lui* [le cadre] *est souple, mais le verdict qui serait issu d'un éventuel (et bien improbable) refus pourrait être impitoyable et irréversible »*[69]. En ce qui concerne le recours au management des compétences, il affirme : «[il] *permet d'affiner le contrôle et de rendre indiscutables certains critères d'évaluation, car il inclut un arsenal instrumental axé sur l'évaluation de la performance individuelle, évaluation qui est censée être l'objet d'une discussion entre le responsable hiérarchique et la personne…Ce n'est donc pas qu'il y ait quelque chose à reprocher aux cadres, mais on peut toujours faire mieux, c'est-à-dire en fait se rapprocher au maximum de la norme voulue dans l'organisation »*[70]. Face à l'action contrainte de l'organisation, les individus peuvent se rebeller[71], ou chercher une forme d'obéissance qui n'amène pas de formes particulières de performance, et qui évoque la figure de *« l'acteur las »* de Norbert Alter[72]. Dans le cas des cadres, François Dupuy évoque *« la fatigue des élites »*, avec l'idée que ces nouvelles formes de management créent de l'insécurité en transformant *« la relation aux autres dans le travail quotidien, celle qui lie aux subordonnés et aux supérieurs, mais surtout aux*

[67] LICHTENBERGER Yves, *Encyclopédie des ressources humaines*, Paris, Vuibert, 2003.
[68] COURPASSON David, *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000, p. 187.
[69] *Ibid.*, p. 204.
[70] *Ibid.*, p.219.
[71] C'est l'image du cadre que développent David Courpasson et Jean-Claude Thoenig dans leur ouvrage sur la rébellion des cadres : COURPASSON David, THOENIG Jean-Claude, *Quand les cadres se rebellent*, Paris, Vuibert, 2008.
[72] ALTER Norbert, « La lassitude de l'acteur de l'innovation », *Sociologie du travail*, n°4, 1993.

collègues »[73]. L'auteur évoque certains *« errements du management »*, parmi lesquels *« la décentralisation qui serait un moyen commode de confier à d'autres la gestion de la pénurie, moins agréable que la distribution des ressources abondantes »*[74], *« la médicalisation de la question du mal être au travail pour esquiver la dimension collective de ces problèmes »*[75], ou encore *« l'affichage de valeurs sans vérifier la compatibilité avec les situations réelles de ceux qui doivent y adhérer »*[76], et comme beaucoup, il dénonce les impacts négatifs des outils de gestion : *« Il faudrait à la fois mesurer un résultat personnel et donner la priorité à la capacité d'action collective »*[77].

Ce premier tour d'horizon des travaux qui peuvent nous aider à approcher une définition du travail d'encadrement d'unité opérationnelle incite à s'intéresser à l'approche des ergonomes pour compléter, avec un autre regard, la notion du travail des cadres. Nous reviendrons aussi ultérieurement sur l'approche de la psychologie du travail.

Parmi les travaux des ergonomes, nous avons relevé ceux de François Hubault qui a analysé le travail des cadres supérieurs à La Poste. La question posée par cette recherche était celle de la maintenance de l'intention stratégique le long de la ligne managériale. Il s'agissait d'investiguer la manière dont les cadres structurent leur activité en reconstruisant les choix de la direction générale, en les rendant opérationnels et lisibles. Le chercheur a tiré de ses travaux une définition du cadre comme *« agent d'endogénéisation de la prescription »*[78], un rôle endossé dans un sens descendant et ascendant. Appliqué aux cadres de la Poste, cette définition permet au chercheur d'isoler les difficultés ressenties par les cadres et qui avaient fait émerger la demande de recherche. Le fonctionnement *« par cheminées séparées entre les différents métiers de la Poste »* fait descendre la stratégie *« non pas en pyramide mais en entonnoir »* ce qui rend complexe le travail de reconstruction de la stratégie par les cadres du fait des incohérences qui peuvent en résulter. *« Pour assurer la re-construction de la stratégie, il faut pouvoir « transversaliser », et cela nécessite à son tour la constitution de collectifs de cadres et de leurs collaborateurs pour précisément mettre en commun leurs pratiques, leurs*

[73] DUPUY François, *La fatigue des élites, le capitalisme et ses cadres*, Paris, Éditions du Seuil, 2005, p. 38.
[74] *Ibid.*, p.64.
[75] *Ibid.*, p. 58.
[76] *Ibid.*, p. 66.
[77] *Ibid.*, p. 71.
[78] GEUSER (de) Fabien, FIOL Michel, HUBAULT François, *Le travail des cadres supérieurs à La Poste*, Rapport de la mission de la recherche de La Poste, juillet 2001.

expériences, et surtout leurs cadres d'interprétations, leurs modes de pensée »[79]. Il paraît utile de mobiliser cette expérience de la Poste au moment où l'administration territoriale de l'État conduit à regrouper des unités opérationnelles de telle sorte qu'elles mettent en œuvre un plus grand nombre de politiques, avec une structuration de la logique prescriptive qui est celle du découpage vertical de la LOLF. Il nous semble que certains risques mis en lumière par François Hubault éclairent le malaise ressenti par les directeurs de l'administration territoriale de l'État face à des injonctions qui descendent de plus en plus en entonnoir. Il est intéressant aussi de mentionner le problème soulevé par l'ergonome quant à l'inadaptation des instruments de gestion : *« l'instrumentation de gestion semble avant tout conçue pour assurer la diffusion des instructions du siège et permettre le reporting. Dans ces conditions, ce ne sont pas des outils prévus pour les aider, eux à assurer pleinement leur rôle opérationnel. En un certain sens, ce ne sont pas des instruments de production de la performance managériale – qui est de plus en plus une production servicielle – mais plutôt des instruments de communication entre niveaux hiérarchiques. Il faut ajouter que les instruments de gestion matérialisent souvent la division par cheminées (entonnoirs) évoquée plus haut et ainsi l'institutionnalise. De ce fait, ils rendent plus difficile encore la reconstruction locale de l'unité de la stratégie »*[80]. Nous verrons combien ces analyses étayent les éléments récurrents que nous relevons dans les propos des directeurs territoriaux décrivant leur contribution aux nouveaux « dialogues de gestion » mis en place en même temps que la LOLF.

Après cette recension de travaux sur l'activité des cadres, comment se situe notre propre approche ?

La thèse que nous défendons rejoint ces travaux sur le travail des cadres dans la mesure où l'observation de l'activité des directeurs départementaux révèle aussi fréquemment un travail de médiation entre l'organisation et les individus au travail, une recherche de compromis entre plusieurs objectifs qui peuvent être contradictoires, et la gestion de tensions. Mais nous proposons également de dépasser la référence à une activité instable, pour préférer les apports des chercheurs qui mettent en évidence la manière dont le travail des cadres est « cadré » en rappelant l'étymologie militaire du terme (encadrer un carré de soldats). Nous faisons l'hypothèse que les cadres que nous observons « bricolent » lorsqu'ils prennent des micro-

[79] GEUSER (de) Fabien, FIOL Michel, HUBAULT François, *Le travail des cadres supérieurs à La Poste, op. cit.*, note de synthèse, p. 4.
[80] GEUSER (de) Fabien, FIOL Michel, HUBAULT François, *Le travail des cadres supérieurs à La Poste, op. cit.*, p. 5.

décisions, mais que ce travail s'inscrit dans une trajectoire portée par une vision.

Nous mobiliserons ainsi le concept de « trajectoire » développés par certains chercheurs. Il nous aidera à comprendre le travail de mise en cohérence des différentes activités de direction observées dans cette période de réorganisation des services départementaux. En ce sens nous pouvons considérer que les managers opérationnels ont un rôle *« d'innovateurs »*, au sens que lui donne Norbert Alter, c'est-à-dire qu'ils sont investis d'une mission plus que de tâches. Dans le sens que leur prête le sociologue, il leur est demandé de faire converger les priorités de l'organisation avec les savoirs professionnels des équipes qu'ils dirigent. Le sociologue distingue la notion *d'invention* de celle *d'innovation* qu'il analyse comme une construction sociale : « *L'invention ne se diffuse que si son utilité est pleinement démontrée du point de vue de la conception d'un ordre social nouveau »*[81]. Il décrit l'innovation comme un processus lent par lequel l'organisation s'approprie une innovation. Conceptualiser ainsi le changement dans les organisations permet, nous semble-t-il, d'éclairer le travail de direction avec ce que Norbert Alter appelle *« une activité organisatrice »*. Il préconise en fait de ne pas concevoir une organisation comme une structure : *« elle représente bien plus un agencement entre d'une part des segments des « morceaux de forme » aux qualités hétérogènes et d'autre part une activité organisatrice tendant à les intégrer dans un ensemble cohérent »*[82] . La qualification d'innovateurs, au sens que lui donne Norbert Alter, nous semble intéressante pour analyser le travail de cadres dans une organisation qui subit des transformations importantes, induisant beaucoup d'incertitudes. Elle rejoint également le concept de *« trajectoire »* attribué à une organisation en mouvement par le sociologue Anselm Strauss, auquel Norbert Alter se réfère d'ailleurs dans sa propre approche : *« Une trajectoire renvoie au cours d'un phénomène à l'action entreprise dans la durée pour en gérer le déroulement, le traiter et le mettre en forme* […] *L'ensemble d'actions liées à une trajectoire engage de multiples acteurs, chacun ayant sa propre image du déroulement du phénomène et sa propre vision de l'action nécessaire pour le mettre en forme et le gérer. Ces représentations et ces visions sont pour une part constitutives des positions que les acteurs prennent sur l'action »*[83].

[81] ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire,* Paris, P.U.F., 1990, p. 65.
[82] *Ibid.*, p. 140.
[83] BASZANGER Isabelle, Présentation de *La trame de la négociation,* STRAUSS Anselm, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 26.

Nous verrons que les questions de dimensionnement des directions départementales, de définition de contenu de nouvelles missions, de choix de localisation des services sont des zones d'incertitude. Dans un tel contexte, les décisions prises par les managers sont des formes d'innovation, parce qu'ils cherchent à progresser malgré cette incertitude dans une trajectoire qu'ils *« auto-définissent »* en partie. Norbert Alter précise, dans un ouvrage antérieur, cette figure des acteurs innovateurs : *« ils disposent d'une compétence suffisante pour intervenir activement dans la gestion des incertitudes et en tirer parti sous forme d'auto-définition de leurs tâches »*[84].

Nous poserons dans notre recherche la question de la part d'auto-définition de l'activité d'encadrement. Les directeurs marquent-ils de leur empreinte et de leur vision personnelle l'organisation qu'ils dirigent ? De quelle marge de manœuvre ont-ils besoin dans ce but ? Certains chercheurs soulignent aussi cette caractéristique de l'activité qui rejoint le rôle entrepreneurial mis en évidence par Mintzberg, ou ce que Mispelblom-Meyer nomme « le ferraillage ». Notre recherche posera la question souvent sous-estimée du lien entre le travail d'encadrement et la trajectoire de carrière. L'activité des cadres que nous observons est-elle clivée selon qu'ils envisagent les données dans le cadre de leur activité ou de leur propre évolution professionnelle ? Christophe Falcoz est l'un des rares à s'interroger sur *« l'étonnante dualité d'un cadre qui doit en permanence articuler « faire » et « faire carrière » et* [qui] *construit dans cette fragile correspondance une identité toujours en tension »*[85]. Il tire ses observations d'une enquête réalisée par questionnaire auprès de diplômés d'une grande école de commerce, et notamment du poids des réponses apportées à certaines questions sur la loyauté, le sentiment d'utilité pour l'entreprise, l'importance de la progression hiérarchique. Il se produit dans les réponses une forme de basculement quand la hiérarchie, représentée comme génératrice de contraintes dans l'exercice de l'activité, devient source d'aide quand il s'agit d'évoquer la progression de carrière. Certains auteurs décrivent autrement ces formes de dualité dans le positionnement d'un cadre vis-à-vis de l'organisation qu'il dirige. Norbert Alter évoque l'idée qu'ils peuvent être *« à la fois spectateurs et acteurs de leurs actions et de leurs rôles »*[86]. François Hubault a comparé la posture du cadre à celle de *« vigie »*[87], ce qui lui impose aussi d'être ni trop loin, ni trop près, dans l'équipe mais en position un peu décalée. Nous avons identifié, dans la littérature, quelques

[84] ALTER Norbert, *La gestion du désordre en entreprise,* Paris, L'Harmattan, 1990, Coll. « Logiques sociales », p. 51.
[85] FALCOZ C., LAROCHE H., CADIN L., FRERY F., *Cet obscur objet du management : le métier de cadre tel que le voient les diplômés d'une grande école de commerce,* actes du GDR Cadres, 2003, p. 36.
[86] ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire, op. cit.,* p. 235.
[87] GEUSER (de) Fabien, FIOL Michel, HUBAULT François, *Le travail des cadres supérieurs à La Poste, op. cit.*

auteurs qui évoquent l'idée que les cadres sont incités par la compétition entre eux à marquer une organisation de leur empreinte. Dans son ouvrage, *Les cadres à l'épreuve du travail,* Olivier Cousin énonce que *« pour accomplir son travail, il faut d'abord affirmer »*. De ses observations dans une grande entreprise métallurgique au sein de laquelle il a travaillé plusieurs mois et côtoyé de nombreux cadres qui ont évoqué auprès de lui leur activité, il conclut : *« Cette devise, pleine de bon sens a priori, sous-entend plusieurs aspects dans la relation au travail. Tout d'abord, elle engendre un principe de non-continuité entre les actions. Sans défaire systématiquement ce qui existe, à partir du moment où le travail est vécu comme un engagement personnel, il suppose une sorte de personnalisation de l'activité. Succéder à quelqu'un suppose d'introduire des changements dans les manières de faire, d'être et de construire le travail »*[88]. Et l'auteur ajoute *« Ne pas marquer de son empreinte le poste occupé équivaut à se mettre en retrait, à s'effacer, et donc à perdre toute chance de participer à la compétition. Néanmoins, cette logique semble aussi étrange car elle est source de gâchis et souligne à la fois l'incohérence et l'impasse de ce type de conduite si elle devient systématique »*[89]. De son côté, Marie-Anne Dujarier mobilise son analyse sur l'importance du recours des organisations aux consultants pour faire remarquer en quoi le changement peut être un *« but en soi »* : *« déployer un discours sur la nécessité de changer peut être également un moyen, pour un dirigeant, de mettre « sa griffe » sur l'organisation* […] *le changement est le produit d'une volonté plus que d'une nécessité* […] *ce qui ne change pas peut attirer l'attention, mais alors de manière critique : les manières de faire et de dire qui seraient stabilisées, le refus de mobilité fonctionnelle ou géographique, la routine sont considérées a priori comme des problèmes, quand bien même ils continueraient d'assurer la production quotidienne, sans bruit »*[90].

Quelle que soit l'origine de ses motivations, nous pouvons poser l'hypothèse que le cadre dirigeant d'une organisation dégage une vision personnelle de la trajectoire de changement qu'il souhaite impulser pour cette organisation. Les décisions d'organisation qu'il prend, les actes de management qu'il présente sont à lire en cohérence avec cette représentation qu'il en a. Plutôt que d'apparenter le travail à celui du « bricolage », la reconstruction qui peut être faite des actions des directeurs départementaux ressemble davantage au travail de l'artiste qui retravaille son objet repassant sans cesse de nouvelles « couches » en réalisant une « œuvre ». Certains

[88] COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « Le sens social », 2008, p. 86.
[89] *Ibid.*, p. 87.
[90] DUJARIER Marie-Anne, La conduite du changement : lorsque le travail d'organisation devient un service marchand, in HUBAULT François, *Le stable, l'instable et le changement dans le travail*, Toulouse, Octarès, 2006, pp. 91-103, p. 92.

auteurs suggèrent cette dimension artistique dans la pratique managériale. L'image la plus souvent reprise est celle du chef d'orchestre. Olivier Cousin souligne ainsi : *« Sorte de chefs d'orchestre, ils doivent distribuer à ceux qu'ils encadrent une partition qu'ils n'ont pas écrite et s'arranger avec un orchestre aux compétences variables, disposant d'instruments plus ou moins performants. Ils ont essentiellement un rôle de délégation pris entre les contraintes imposées par le haut et celles rencontrées à la base. La gestion par les objectifs modifie leur place et leur rôle, leur assignant plus précisément une obligation de résultat. Pour continuer dans la métaphore orchestrale, l'exigence n'est plus de faire jouer l'orchestre, elle est de parvenir à le faire bien jouer, quitte à réarranger la partition d'ensemble »*[91]. Henry Mintzberg préfère mobiliser l'image du jongleur qui *« semble avoir toujours un certain nombre de projets suspendus en l'air »*[92], ou encore, inspiré par les loisirs de son épouse, celle du potier, qui présente l'avantage de fournir une lecture dynamique et processuelle du travail, ainsi qu'une double lecture (une forme que l'on façonne selon une idée, une idée qui se précise au fur et à mesure que la forme se façonne) : *« formulation et réalisation se sont coulées l'une dans l'autre en un processus fluide d'apprentissage à partir duquel se développe la stratégie créatrice »*[93]. L'auteur précise sa métaphore : *« Les managers deviennent des artistes, des potiers, et la stratégie est leur argile. De la même façon que le potier, ils sont situés entre un passé fait des capacités de leur société et un futur reflétant les opportunités du marché. Et s'ils sont de vrais artistes, ils apportent à leur travail une égale connaissance intime des matériaux dont ils auront à se servir. C'est là l'essence de la stratégie du potier »*[94] .

Si nous conservons la même image artistique, quelle connaissance réelle avons-nous des matériaux utilisés par les managers? Et de la manière de s'en servir ? Ce sont ces interrogations qui ont guidé la réalisation de notre propre recherche. Elle nous a en effet permis d'interroger les directeurs sur l'utilisation effective de certains matériaux d'organisation que l'on peut réunir en trois grandes familles : l'organisation du travail, la gestion des emplois et des compétences, la mobilisation des collaborateurs.

[91] COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail, op. cit.*, p. 43.
[92] MINTZBERG Henry, *Le management. Voyage au centre des organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 2004, p. 44.
[93] *Ibid.*, p. 57.
[94] *Ibid.*, p. 59.

En décalage avec la manière dont les chercheurs associent le travail d'encadrement à celui de la production industrielle, nous proposons donc d'évoquer le terme de « tissage » au sens du travail à l'aiguille (tisser des fils, établir des liens). Nous chercherons à montrer que l'étude de l'action publique territorialisée montre des cadres qui travaillent dans un contexte (un objet, un territoire et ses besoins, des priorités organisationnelles, un environnement) avec des fils qu'ils peuvent tirer (une priorisation des actions à mener, un choix d'organisation du travail, des hommes avec des compétences, certains outils pour les adapter, des choix de modes de travail pour utiliser au mieux ces compétences). Et nous faisons l'hypothèse que ces cadres du secteur public en recomposition sont d'autant plus conduits à s'activer dans ce travail d'assemblage que certains liens entre ces « fils organisationnels » ne sont pas tissés à des niveaux supérieurs des organisations pour lesquelles ils travaillent.

I.3. Quelques références de la sociologie des métiers et des identités

Poser la question de la manière dont les fonctionnaires des services départementaux vivent les changements, et plus particulièrement dont les directeurs adaptent leur activité de travail aux injonctions de nouvelles organisations du travail, a nécessité, tout au long de notre recherche, de mobiliser certains éléments d'analyses sur les identités sociales et professionnelles de ces acteurs. Nous verrons que les compromis que construisent les directeurs se jouent comme souvent à la jonction entre les prescriptions modernisatrices et les identités professionnelles de leurs collaborateurs, mais aussi de leur propre identité au travail. La sociologie des professions et des métiers nous fournit de fait des éléments très importants pour comprendre les caractéristiques de leur travail. Nous y ferons par conséquent référence, notamment au fil du chapitre 2 qui se concentre sur les agents au travail dans un contexte de changement, mais aussi au fil des chapitres 3 à 4 qui s'intéressent à l'activité de management de ces agents.

S'intéresser à l'action publique territoriale impose de comprendre la force des cultures corporatives encore à l'œuvre dans ces services. Pour beaucoup de fonctionnaires, l'identité professionnelle est constituée d'un métier et d'une institution d'appartenance, les deux étant la plupart du temps liés. On est professeur et de l'éducation nationale, on est ingénieur des travaux publics et du ministère de l'équipement, … En observant ces fonctionnaires au travail au moment où les frontières se brouillent entre les institutions

d'appartenance, et où le modèle des corps est remis en cause, il est indispensable de se réapproprier ces fondamentaux explicatifs des identités de ces agents.

Les sociologues proposent régulièrement un retour historique sur la notion de « métier ». Son étymologie et son usage au Moyen-Âge renvoient à l'idée d'un service, à l'exercice d'un art. Lui est associée en général la figure de l'artisan qui a des savoir-faire particuliers. En France, la notion de métier est indissociable de celle des corporations qui se sont organisées autour de monopoles pour l'exercice d'une activité et de l'organisation de règles pour en garantir l'état de l'art[95]. Florence Osty démontre comment *« le modèle social de métier »* trouve ses origines dans l'organisation de ces corporations. De leur côté Claude Dubar et Pierre Tripier insistent sur l'origine religieuse des groupes professionnels. Puis ils retracent dans le cas français *« la déstructuration des corporations de métiers avec la montée des corps d'État, et sa justification plus scientifique que religieuse »* tout en citant William Sewell (*« c'est une religion que la science ainsi comprise »*[96]*).* Les auteurs établissent un état de l'art des recherches sur la sociologie de l'administration française en donnant à voir la logique du modèle professionnel, au travers du lien avec la formation (les écoles de fonctionnaires) et avec les formes d'organisation. Ils indiquent que ce modèle peut être considéré comme l'équivalent français du modèle anglo-saxon des professions[97], tout en étant *« beaucoup plus totalisant »,* car il ne s'appuie pas seulement sur un ensemble *« d'activités organisées de travail reposant sur des savoirs formalisés »,* mais *« il met en jeu tout l'édifice des croyances politiques, culturelles, sociales et religieuses et donc la structure même des catégories mentales qui les expriment et les traduisent en dispositifs institutionnels et en dispositions personnelles »*[98].

Plusieurs auteurs s'intéressent aussi à la survivance des modèles corporatistes dans les organisations industrielles. Claude Dubar et Pierre Tripier décrivent *« l'ouvrier de métier »*[99]dont *« l'identité est d'abord celle de son groupe professionnel : il est avant tout mineur, menuisier, mécanicien ou verrier».* Ils estiment que les sociologues se divisent entre ceux qui interprètent les mouvements de rationalisation des entreprises au travers de la destruction des formes antérieures de coalitions

[95] *Cf.* OSTY Florence, *Le désir de métier. Engagement, identité et reconnaissance au travail,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « des sociétés », 2003, pp. 41-51.
[96] DUBAR Claude, TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Colin, 2005, p. 26.
[97] Les auteurs proposent un tableau détaillé de la sociologie anglo-saxonne des professions. En Angleterre et aux Etats-Unis, le terme *profession* désigne spécifiquement des activités pour lesquelles ceux qui les exercent ont des droits spécifiques, tels que contrôler l'exercice de l'activité, assurer la formation des nouveaux membres, se constituer en groupement reconnu….
[98] *Ibid.*, p. 168.
[99] *Ibid.*, p. 227-267.

professionnelles, et ceux qui identifient l'émergence de nouvelles formes d'identités salariales. Parmi ces convaincus, les auteurs citent Denis Segrestin[100], pour lequel les histoires de transformation des entreprises modernes n'ont de cesse de reconstruire des formes et dynamiques identitaires : *« Loin de figer le travail dans un processus mécanique, puis automatique, où la subjectivité n'avait plus de place, l'histoire des entreprises a refait surgir régulièrement, (*selon Segrestin)*, des tentatives d'y construire des « ordres négociés » (*référence à Anselm Strauss)*, des « régulations conjointes »* (référence à Jean-Daniel Reynaud), *des « territoires professionnels »* (référence à Pierre Tripier), *mais aussi d'y faire reconnaître des formes et dynamiques identitaires que l'on croyait périmées ou désuètes »*[101].

Il a été utile de mobiliser ces auteurs tout au long de notre recherche, car la recomposition de l'État par la RGPP implique des mouvements de « dé professionnalisation » où les agents exercent dans un cadre professionnel qui les coupe de leur institution d'appartenance originelle. Dans le cas particulier des cadres, nous analyserons la manière dont ils perçoivent l'évolution de leur fonction et de leurs rôles. Par ailleurs, au-delà du questionnement sur l'évolution de leur propre « métier », les cadres que nous avons interrogés, sont confrontés à un impératif de mobilisation des agents qu'ils encadrent, qui passe par la compréhension des ressorts de leur mobilisation.

L'identité est définie par Claude Dubar comme *« le résultat à la fois stable et provisoire, individuel et collectif, subjectif et objectif, biographique et culturel, des divers processus de socialisation qui, conjointement, construisent les individus et définissent les institutions »*[102]. Il décrit les identités professionnelles comme des *« conceptions de soi au travail »*[103] qui mettent en jeu des relations entre l'identité personnelle et les identifications collectives. Il pose l'existence de quatre formes identitaires, sortes d'idéaux-types, qui croisent deux façons de reconstruire le parcours biographique (continuité ou rupture) avec deux modes d'appréciation de la reconnaissance par l'organisation. Il décrit ainsi les *« identités d'entreprise »* (continuité de la trajectoire et reconnaissance par

[100] SEGRESTIN Denis, *Sociologie de l'entreprise*, Paris, Armand Colin, 1992. Nous pouvons aussi citer l'ouvrage dans lequel Denis Segrestin décrit la force de la perpétuation du phénomène corporatiste ; *Cf.* SEGRESTIN Denis, *Le phénomène corporatiste. Essai sur l'avenir des systèmes professionnels fermés en France*, Paris, Fayard, 1985.
[101] *Ibid.*, p. 229.
[102] DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, *op. cit.*, p. 109.
[103] DUBAR Claude, « Les identités professionnelles », in KERGOAT Jacques, BOUTET Josiane, JACOT Henri, LINHART Danièle (Coord.), *Le monde du travail*, La Découverte, 1998, pp. 66-74.

l'entreprise), les *« identités de réseaux »* (ruptures de parcours et reconnaissance externe), les *« identités catégorielles »* (continuité de la trajectoire et non-reconnaissance), et les identités *« hors-travail »* (ruptures subies et menace d'exclusion de l'entreprise). Ces modèles idéaux-typiques d'identité rappellent les idéaux-types de métier mis en évidence par Renaud Sainsaulieu dans les années soixante-dix lors de ses observations au sein du milieu ouvrier. Le sociologue avait en effet introduit cette notion d'identité en distinguant quatre *« façons de se situer dans le système social d'entreprise »* ou encore d'être en relations avec ses collègues ou ses chefs. Il avait également analysé quatre modèles type consistant à être acteur de son organisation : la fusion, la négociation, le retrait et l'affinité.

Nous nous intéresserons lors de notre recherche à deux types de prolongement donnés depuis par les travaux sociologiques à cette notion d'identité professionnelle. Le premier est relatif à l'hypothèse de crises identitaires souvent postulée par les chercheurs ; cela nous aidera à éclairer notre analyse sur le vécu du changement par les fonctionnaires des organisations que nous étudions, et nous faisons l'hypothèse qu'il s'agit là d'un « input » du travail des cadres qui les accompagnent dans cette trajectoire de changement. Le deuxième prolongement que nous étudierons est celui donné par les chercheurs qui s'intéressent plus particulièrement aux cadres, et qui donnent plus de poids à la dimension identitaire qui passe par la reconnaissance dans un collectif.

Danièle Linhart défend la thèse d'une *« crise des identités professionnelles »*[104]. Nous évoquerons ces problèmes identitaires en décrivant les difficultés rencontrées par les fonctionnaires lors des transformations de leur métier, lors des réorganisations (surtout si elles s'accompagnent de la réduction de la taille des services). Nous poserons la question de la capacité de ces agents à « digérer » une succession rapide de réformes qui bouleversent autant les fondements de leur identité professionnelle d'origine.

Plusieurs chercheurs nous invitent à dépasser le seul examen de la dilution de régulations traditionnelles pour chercher de nouveaux modèles identitaires. Dans le cas des fonctionnaires aux prises avec une rhétorique managériale de modernisation, ces apports théoriques peuvent éclairer des

[104] L'auteur décrit des entreprises qui engagent des *« batailles identitaires »* pour transformer les salariés, l'idée étant de diminuer l'importance des identités professionnelles traditionnelles pour les reconvertir en identités d'entreprise. *Cf.* LINHART Danièle, *Le torticolis de l'autruche. L'éternelle modernisation des entreprises française,* Paris, Éditions du Seuil, 1991, p. 149 ; LINHART Danièle, *La modernisation des entreprises,* Paris, La Découverte, 1994, p. 76. L'auteur illustre l'importance de ces phénomènes identitaires par le cas extrême des licenciements au travers desquels les salariés perdent davantage qu'un emploi. Ils perdent en identité individuelle (estime de soi) et collective (intégration sociale) ; *Cf.* LINHART Danièle, *Perte d'emploi, perte de soi,* Paris, Érès, 2002.

comportements au travail. Françoise Piotet met ainsi en évidence le renouvellement de la notion de métier dans le monde du travail. Le recentrage des entreprises sur leur « cœur de métier », la logique de la compétence associée à la montée en puissance des nouvelles technologies de l'information sont des exemples de « traces » de la manière dont les organisations cherchent à redonner de la valeur au travail de chaque individu, à son métier. Ainsi la sociologue affirme : *« Au moins dans les grandes entreprises, les politiques de gestion du personnel développent à la fois des modes de travail plus collectifs ancrés sur des logiques de projets et une individualisation croissante de l'appréciation de la performance individuelle fondée sur ce qu'on appelle désormais la compétence »*[105]. D'après l'interprétation de l'auteur, le retour du « métier » dans le monde du travail ne doit pas masquer le fait que le terme ne reflète plus les mêmes réalités. Par exemple, le mode d'exercice du métier n'est plus assis sur l'indépendance, mais sur des formes de subordination au travers desquelles les entreprises pratiquent davantage de formes de précarité du travail, des encouragements à la mobilité en réponse à un besoin de flexibilité. Cette même question expliquerait le renouveau de l'engouement des salariés pour cette notion de métier qu'ils voient comme une *« sorte d'assurance minimale en matière d'emploi dans un univers si incertain »*[106]. Les travaux de Françoise Piotet sont d'autant plus intéressants qu'ils concernent notamment le secteur public au sein duquel elle montre le renouveau paradoxal de cette notion de métier dans un univers organisé autour de la logique de grades ; elle analyse cette résurgence des métiers comme étant un des leviers utilisé par les réformateurs, qui rencontrent cependant des difficultés à l'instituer dans la représentation des agents[107]. Une autre sociologue Florence Osty prédit également que *« loin d'être marginal, le phénomène social d'affirmation des métiers pourrait bien s'amplifier, sous le coup des nouveaux enjeux de production, réhabilitant alors le métier comme une configuration sociale et organisationnelle de la modernité »*. Par rapport aux analyses de Françoise Piotet, Florence Osty met davantage en évidence le retour du métier comme une attente des salariés de davantage d'autonomie dans le travail. Elle explore des univers aussi différents que celui de la conduite d'une centrale nucléaire, celui des agents des impôts, celui d'un service hospitalier de réanimation, ou encore celui d'une entreprise commerciale de prêt-à-porter. Elle identifie à la fois un besoin de renouveau d'une expérience subjective du travail, et, dans une perspective plus collective, comme un thème susceptible de recréer une forme organisée

[105] PIOTET Françoise, *La révolution des métiers*, Paris, P.U.F., Coll. « le lien social », 2002, p. 347.
[106] *Loc. sit.*
[107] Ses travaux portent notamment sur l'émergence des métiers de conseillers financiers à La Poste. L'auteur montre la difficulté à introduire une logique commerciale dans un univers arc bouté sur l'importance accordée au service public.

de régulation sociale au sein des organisations. *« Les dynamiques sociales de métier ne sont pas formes avortées ou inabouties de professions, mais invitent à déterminer de nouveaux modes de reconnaissance sociale de ces capacités d'autonomie émergeant dans un contexte de contraintes renforcées »*[108].

Dans sa description de la quête renouvelée d'une expérience subjective du travail, Florence Osty nous invite à mobiliser les travaux de la psychologie du travail. Nous en donnons également un bref aperçu dans la mesure où ces approches permettront aussi d'apporter un autre éclairage sur nos propres recherches autour des difficultés à changer dans les services déconcentrés de l'État. La subjectivité est un élément très important de l'analyse sociologique, qui s'est toujours intéressée aux décalages entre « travail prescrit » et « travail réel ». Yves Clot définit le travail en y incluant ce qui occupe les salariés, mais aussi ce qui ne peut pas être fait (*« l'activité empêchée »*[109]) et qui peut aussi préoccuper les individus. Dans son ouvrage *La fonction psychologique du travail*, il propose en effet une analyse plurielle de l'activité de travail. Il définit aussi *« le genre »* comme étant un ensemble de manières d'être, de parler, d'agir, de coopérer qui permet de travailler dans son milieu professionnel, chaque individu adoptant par ailleurs son propre *« style »* au sein de ce collectif. Le cadre théorique d'Yves Clot nous permet d'interroger les mécanismes d'acquisition de compétences, d'apprentissage dans les organisations. Il s'intéresse en les mêlant à ce qui se joue dans la relation entre l'individu et son travail, au sein d'un collectif, dans les interfaces entre individus et/ou collectifs et organisations. Christophe Dejours propose de son côté la thèse selon laquelle l'activité de travail contribue à un sentiment d'accomplissement de soi : *« Cette subjectivité s'objective à travers des épreuves qui sont les épreuves du travail. Elle se totalise dans l'expérience même du travail, dans l'œuvre, dans la production*[110]*»*. Le chercheur associe l'intensification du travail et l'augmentation des épreuves avec une augmentation du nombre de situations contrariées et décrit des situations de *« souffrance au travail »*[111].

---

[108] OSTY Florence, *Le désir de métier. Engagement, identité et reconnaissance au travail,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « des sociétés », 2003, p. 238.

[109] CLOT Yves, La fonction psychologique du travail, Paris, PUF, 1999.

[110] DEJOURS Christophe, « Le travail entre subjectivité et rapports sociaux », in COURS-SALIES P. (Coord.), *La liberté du travail,* Paris, Syllepse, 1995.

[111] Pour le chercheur, *« le vrai besoin est un besoin de reconnaissance » ;* il développe entre autres une critique du développement de nouvelles formes d'évaluation qu'il associe à l'émergence de pathologies dans le monde du travail : *« Si nous souhaitons faire des progrès dans l'évaluation, et si nous voulons nous débarrasser des effets désastreux des méthodes contemporaines d'évaluation du travail sur la santé de nos contemporains, il faut desserrer l'étau de la gestion et réinvestir dans les sciences du travail » ;* DEJOURS Christophe, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*. Paris, INRA Éditions, 2003, p. 56.

Il interroge également les notions de contribution et rétribution. *« Le sujet dans son rapport au travail attend de l'organisation du travail qu'elle offre une possibilité de contribution. Et non pas, comme on le dit si souvent, qu'elle lui offre uniquement une rétribution* […] *Derrière cette attente, pour pouvoir apporter une contribution singulière dans le champ du travail, il y a irréductiblement la quête d'identité »*[112]. D'après Christophe Dejours, la reconnaissance passe par le jugement d'utilité sur la contribution aussi bien que par le jugement sur la qualité de l'activité exercée *« conformément aux règles de l'art ». « Le travail humain semble être un opérateur essentiel tant de la construction sociale que de la construction psychique »*[113].

[112] DEJOURS Christophe, « Le travail entre subjectivité et rapports sociaux », *op. cit.*
[113] DEJOURS Christophe, *Plaisir et souffrance dans le travail. Séminaire interdisciplinaire de la pscychopathologie du travail,* Gap, Édition de l'AOCIP, 1988, 2 tomes.

Partie II : la perspective méthodologique adoptée dans la recherche

Les méthodes adoptées dans le cadre de cette recherche ont résulté d'une élaboration progressive.

Tout d'abord les objets de nos enquêtes se sont révélés, comme nous l'avons dit, particulièrement instables. Les enquêtes ont été conduites dans les services déconcentrés de l'État au moment où ils sont réorganisés par la réforme de l'administration territoriale, donc dans une période de forte transformation de ces organisations. Véritable « big bang » administratif territorial, cette réforme touche 96% des 2,5 millions d'agents de l'Etat. Les services déconcentrés régionaux et départementaux sont regroupés, découpés, fusionnés, renommés. Les changements à l'œuvre sont d'une ampleur inégalée pour l'administration française depuis les années 1970. Ils se voient superposer par ailleurs d'autres changements impulsés par la RGPP que nous avons décrits dans la première partie.

Compte tenu de l'ampleur des changements, cela rend difficile l'étude d'un objet qui se transforme au fur et à mesure qu'on le questionne. Mais la recherche a posé par ailleurs l'hypothèse que cette conjoncture est aussi une formidable opportunité. Elle permet d'interroger l'activité concrète d'organisation et d'encadrement au moment où elle se cristallise sur quelques actions fortes : la création d'une nouvelle organisation, des mouvements importants de main d'œuvre, des changements radicaux de métiers, l'implémentation de nouveaux dispositifs de pilotage de l'action par les lignes managériales. Elle permet par conséquent de révéler ce qui est vraisemblablement aussi présent mais davantage masqué dans le travail des cadres dans une situation de management plus « routinière ».

II.1. Multiplier les situations et les points de vue sur l'activité d'encadrement

Le fil directeur de la recherche est celui d'une analyse du travail opéré localement par les managers publics pour mettre en cohérence les priorités organisationnelles vis-à-vis des missions, des moyens alloués, des processus d'adaptation des personnels, de l'organisation locale du travail, de l'engagement des agents dans les changements. Le choix a été fait d'interroger cette « activité » des directeurs opérationnels à travers un spectre permettant de faire varier les situations et les points de vue pour tenter de saisir les éléments récurrents, ou au contraire différenciant, dans cette activité d'encadrement.

Observer trois ministères, trois organisations différenciées

La première méthode de diversification des situations a consisté à enquêter dans les services de trois ministères différents. Nous montrerons en effet dans la première partie que ces trois administrations sont traversées par des enjeux organisationnels et gestionnaires différents. Selon qu'ils encadrent des agents du ministère du travail, du ministère de l'agriculture ou du ministère du développement durable, les directeurs départementaux ne sont pas soumis au même faisceau de contraintes et ne disposent pas des mêmes leviers d'action. L'observation de ces trois organisations contrastées nous a permis de faire varier les contextes gestionnaires dans lesquels s'inscrit le travail de ces cadres.

Le premier terrain de recherche est celui de la constitution des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, par fusion des ex DDAF (directions départementales de l'agriculture et de la forêt) et ex DDE (directions départementales de l'équipement). Il permet d'explorer le travail de direction dans des services impactés par des transformations organisationnelles d'une ampleur assez exceptionnelle (tels que la fusion de structures), qui nécessite de s'analyser dans la perspective de l'histoire des DDAF et des DDE avec la décentralisation de certains pans de leur activité. Cette enquête dans les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture permet aussi de questionner tout particulièrement la manière dont se déclinent dans le management opérationnel les injonctions de rationalisation de l'action publique (suppression de certains métiers, réduction des effectifs) et ceux de réorientation des finalités de l'action (développement de nouveaux métiers, mobilité des fonctionnaires, reconversion).

La stratégie de recherche a consisté ensuite à décaler le regard vers les services déconcentrés du ministère du travail. Ce deuxième terrain permet d'aborder les questions posées à l'adaptation des organisations quand l'objet du travail est différent (métiers moins techniques et en relation plus directe avec « l'usager », et le monde de l'entreprise, avec un « rapport » au territoire différent). La sociologie des fonctionnaires y est différente, et l'organisation est traversée par des changements d'une autre nature. Les métiers ne disparaissent pas, mais se transforment. Les fonctionnaires de l'inspection du travail s'arc-boutent plus ouvertement face à ces transformations de leur action. Par ailleurs, l'échelon départemental a vocation à disparaître en tant que service déconcentré, il devient une antenne départementale de la nouvelle direction régionale en cours de création.

Il convient de préciser la temporalité de notre recherche. Nos enquêtes se sont déroulées sur une période qui couvre le lancement de la RGPP jusqu'au 1er janvier 2010. Nous avons mené nos investigations auprès d'acteurs qui travaillaient au sein de DDE, DDAF ou DDEA, mais ces structures avaient vocation à disparaître au profit des directions départementales des territoires à la date du 1er janvier 2010. Par souci de commodité et de fidélité à notre matériel empirique, nous en rendrons compte en désignant ces organisations sous l'appellation de DDEA, une appellation qui n'existe déjà plus au moment où nous rédigeons cette thèse car elles ont été remplacées par les directions départementales des territoires (DDT). De la même manière, nous avons interrogé des directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Or ces directions disparaissent et deviennent des unités territoriales « travail et emploi », au moment de la création de directions régionales qui regroupent toutes les administrations en charge des entreprises, avec un processus qui s'étale tout au long de l'année 2010. Il est d'usage dans les administrations en recomposition d'utiliser le terme de préfiguration pour qualifier une période préalable à la création d'une nouvelle entité ; un « préfigurateur » y est désigné pour conduire le processus d'organisation de la nouvelle entité, dont il doit prendre la direction, en règle générale et si tout se passe bien pendant cette période préparatoire. Notre enquête a observé la période de préfiguration. Il est évident qu'entre 2007 et fin 2009, le contexte de préfiguration se précise au fur et à mesure que l'échéance du 1er janvier 2010 et de la création des directions départementales interministérielles se rapproche. Il en est de même pour le contexte de préfiguration des directions régionales chargées des entreprises, de l'emploi et du travail. Selon que les entretiens ont eu lieu en début ou fin de période de préfiguration, la connaissance du contexte dans lequel les personnes interrogées vont travailler n'est pas la même, et elle s'affine au fur et à mesure. Il faut donc garder à l'esprit cette caractéristique du déroulement de l'enquête. La période d'observation est une période de transition entre deux états. Des recherches qui seraient conduites à partir de 2010 pourraient éclairer les nouvelles formes d'organisation de ces services dans un contexte plus définitif. En rendant compte de notre propre matériel empirique, nous n'hésiterons pas à nous projeter dans ce contexte plus définitif en posant quelques hypothèses sur le devenir du cadre de travail des managers départementaux. La tentative d'ébauche du nouvel espace professionnel dans lequel évoluent dorénavant ces cadres s'appuiera aussi sur quelques observations complémentaires conduites en 2010. Mais l'essentiel de notre apport empirique est relatif à cette période transitoire, à cet « entre deux » qu'est l'État départemental « d'avant » et « d'après » la réforme. C'est aussi ce qui a fait, de notre point de vue, toute l'originalité de cette recherche.

Connaître ces organisations départementales dans leur détail avant d'investiguer le travail de leurs directeurs départementaux

Lors de notre démarche empirique, nous avons éprouvé le besoin de mener une série d'entretiens dans quelques directions départementales, nous permettant de mieux connaître l'activité des unités qui la composent, et le travail concret des agents de ces unités. Il s'agissait aussi de mieux connaître les trajectoires et les identités socioprofessionnelles de ces agents, comprendre leurs comportements, leurs décisions de mobilité, leur mode d'investissement dans le travail. Il s'agissait aussi d'approcher la manière dont ils vivaient les changements annoncés, et d'identifier les difficultés auxquelles les managers pouvaient se trouver confrontés dans la conduite du changement.

L'approche retenue a donc consisté à réaliser deux enquêtes de terrain dans deux départements – la Seine Saint-Denis, et le Jura. Ces deux départements ont des caractéristiques très différenciées notamment par le type de territoire (urbain ou rural), les données géographiques et démographiques, le contexte et le contenu de l'action des services de l'État sur ce territoire, le type de partenaires de ces services publics. Nous avons aussi fait l'hypothèse que ces services emploient des fonctionnaires qui ont des comportements de mobilité et des modes d'investissement dans le travail qui se déclinent différemment sur ces territoires contrastés.

Nous avons d'abord choisi la Seine Saint-Denis du fait des enjeux de ce territoire en matière de rénovation urbaine et d'intégration des populations en faisant l'hypothèse que les missions de la direction départementale de l'équipement dans le champ de l'urbanisme et du logement devaient conduire à un investissement spécifique des agents de ces services. Nous savions aussi par ailleurs que la DDE souffrait, comme souvent les services en Ile-de-France, d'un taux de vacance fort, et d'un *turn over* important de ses agents. Le choix du Jura, dans un deuxième temps, était guidé par l'identification d'un département qui avait cette fois-ci des enjeux agricoles et de préservation de l'environnement. Son caractère rural, la présence de nombreuses communes de petite taille avec une faible structuration de l'intercommunalité y mettait aussi en première ligne les questions soulevées par la suppression des activités d'ingénierie et la réorientation de l'action de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture vers des priorités d'aménagement durable des territoires. Enfin le département est considéré comme relativement attractif et les services de l'État n'y ont jusqu'à présent pas rencontré de difficultés majeures de recrutement ou de fidélisation des personnels. Nous connaissions dans les deux cas un peu ces départements, ce qui facilitait la compréhension des enjeux des territoires, et la conduite des entretiens auprès des agents. Enfin nous connaissions les deux directeurs départementaux de l'équipement chargés d'encadrer la

mutation des services départementaux, ce qui a facilité notre accès au terrain.

Ces premiers terrains d'enquête avaient pour objectif d'interroger un panel représentatif d'agents de ces directions, en faisant varier les champs d'intervention (avec des entretiens menés dans les différents services de chaque direction), les niveaux d'exécution (avec des entretiens auprès des agents de toutes les catégories), les profils (avec des entretiens menés auprès d'agents aux profils administratifs, techniques, d'âges variés, ayant une plus ou moins grande ancienneté dans la direction…). Certains représentants des organisations syndicales ont aussi été rencontrés. L'objectif de ces terrains était bien d'alimenter notre enquête sur les directeurs par une meilleure connaissance de l'un des « inputs » de leur travail, à savoir les caractéristiques des personnels qu'ils encadrent. Mais ces terrains ont présenté a posteriori un autre avantage. Avec la complicité des équipes de direction de ces services départementaux de l'équipement, de l'agriculture, du travail et de l'emploi, nous sommes régulièrement revenus sur ces terrains, à l'occasion d'échanges ponctuels, ou en étant invité à quelques réunions qui étaient des jalons importants de la période de préfiguration (assemblée générale de personnels, réunions des cadres, comité de direction). Cela nous a permis d'avoir un regard plus précis sur l'activité de préfiguration dans deux territoires, et de développer une forme d'approche longitudinale sur deux cas. Cela s'est révélé un bon complément de notre protocole principal d'enquête qui consistait à interroger un panel de directeurs dans de nombreux départements, mais qui n'étaient rencontrés qu'une seule fois.

Reconstituer le système dans lequel évoluent les services départementaux en tant qu'acteurs périphériques de ministère(s)

Les deux terrains de Seine Saint-Denis et du Jura nous ont permis de préparer la deuxième phase de recherche centrée sur notre objet, l'activité des directeurs départementaux.

Nous avons préparé cette phase en menant également une série d'entretiens auprès des principaux acteurs des trois ministères : directions transverses et techniques des administrations centrales, acteurs intervenant à l'échelon inter régional (inspecteurs territoriaux, centres d'appui), et à l'échelon régional (cadres des directions régionales). L'objectif était de replacer les services départementaux dans le cadre plus global des modes d'organisation de chaque ministère, en particulier pour ce qui concerne la gestion des emplois et des compétences. Il s'agissait de confronter aussi les éléments collectés dans les services avec l'éclairage qui pouvait être donné sur ce cadre de gestion par les acteurs centraux de ces ministères.

Quelques acteurs des ministères « transversaux » porteurs des réformes impulsées par la LOLF et la RGPP ont également été interviewés : services du ministère en charge de la fonction publique, des finances, de la modernisation de l'État, mission interministérielle de réforme de l'administration territoriale de l'État, services du Premier Ministre.

II. 2. Une enquête sur le « travail » des directeurs départementaux

Le terrain d'enquête principal : entretiens auprès d'un panel de directeurs départementaux

La méthode utilisée pour questionner l'activité des directeurs s'est appuyée pour l'essentiel sur la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des directeurs qui se sont répartis au long des années 2008 et 2009. Nous avons sélectionné divers départements et régions. Sur chaque territoire, et parallèlement à l'organisation d'un entretien auprès d'un directeur départemental, nous avons cherché aussi à rencontrer quelques membres de son comité de direction, et à mener aussi quelques entretiens en chef-lieu de région. Il s'agissait dans les deux cas de compléter la représentation donnée par le directeur sur son travail en la croisant avec le point de vue exprimé par son environnement immédiat.

En ce qui concerne les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, sous tutelle des ministères du développement durable et de l'agriculture, nous avons conduit quarante et un entretiens en services déconcentrés, complétés par vingt-deux entretiens en administration centrale et en inter région. Les quarante et un entretiens en services déconcentrés se répartissent entre huit entretiens conduits au niveau régional et trente-trois au niveau départemental. Au total les entretiens ont été menés dans treize départements appartenant à dix régions différentes. Quelques interviews ont concerné des cadres de l'un des départements expérimentateurs de la fusion en 2007, donc avec le recul d'une DDEA plus ancienne. Les douze autres départements se répartissaient pour moitié entre la première vague de la fusion (création de la DDEA au 1er janvier 2009) et la deuxième vague de la fusion (création au 1er janvier 2009, avec une préfiguration en tant que future direction départementale des territoires sans passer par la situation transitoire de DDEA). Le contexte n'était clairement pas le même selon des départements faisant partie de la première vague (plus de temps pour préparer la fusion, un préfet pas encore très interventionniste) ou de la deuxième vague (rencontre auprès de cadres de DDE et DDAF qui n'avaient

pas encore fusionné, par exemple). Le contexte était très différent selon que la préfiguration se faisait en première ou en deuxième vague de fusion. Le processus était piloté par les deux ministères techniques dans le premier cas. Il était piloté par les services du Premier Ministre dans le deuxième cas.

La préfiguration était placée, selon les départements, sous la responsabilité de l'ancien directeur de l'équipement ou de l'ancien directeur de l'agriculture et de la forêt. Notre protocole d'enquête a permis de tenir compte de cette variable. Parmi les entretiens menés auprès de cadres départementaux, vingt-deux ont concerné des cadres issus du ministère du développement durable et onze des cadres issus du ministère de l'agriculture.

En ce qui concerne les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sous tutelle des ministères du travail et de l'économie, nous avons conduit quarante entretiens dont trente en services déconcentrés. Là-aussi nous avons cherché à compléter notre panel d'entretiens en département par des entretiens en région. Au total, les entretiens ont été menés dans dix départements appartenant à sept régions différentes. Le même type de différenciation que pour les entretiens en direction départementale de l'équipement et de l'agriculture a été recherché. Il y a un recouvrement partiel, mais pas total, entre les départements où ont été menés les entretiens auprès de cadres des ministères de l'agriculture et du développement durable, et auprès de cadres des ministères du travail et de l'économie. Certains entretiens ont été conduits dans les cinq régions préfiguratrices de la première phase, et les autres ont été menés dans des régions moins avancées dans le processus de préfiguration. Selon le cas, le préfigurateur de la direction régionale était l'ancien directeur régional de l'emploi et du travail, ou était originaire d'une autre administration.

Dans chaque cas, le choix du panel de départements a eu pour objectif de faire varier le contexte du travail de management opérationnel.

Certains critères différenciaient le territoire en tant que lieu d'exercice de l'action publique. Nous avons enquêté dans des départements urbains, ruraux, semi-urbains. Nous avons fait varier les caractéristiques des départements ou des régions (taille, densité …). Nous avons interrogé des cadres qui exercent leur action sur des territoires ayant des enjeux variables du point de vue des politiques prioritaires portées par leurs ministères.

Certains critères de sélection de notre panel géographique différenciaient plutôt le territoire en tant que bassin d'emploi local, en appréciant les caractéristiques des personnels que le directeur avait à encadrer. Nous avons mené nos enquêtes dans des services de l'État où les directeurs ont du mal à

pourvoir les postes vacants, ou à l'inverse ont du mal à résorber des situations de sur effectif global ou ponctuel. Nous avons rencontré des cadres exerçant en chef-lieu de région et des cadres exerçant dans des départements excentrés par rapport au chef-lieu de région.

La grille d'entretiens visait à approcher le contexte d'exercice du travail des directeurs, leurs décisions d'organisation et de management, les explications qu'ils en donnent, les marges de manœuvre et les contraintes qu'ils décrivent.

Nous avons interrogé ces directeurs sur les missions de leur service. Quels sont les enjeux prioritaires ? Les priorités sont-elles en train d'être redéfinies dans le contexte de changement ? Quels sont les donneurs d'ordre ? Y a-t-il des formes de hiérarchisation des priorités ? Sont-ils tiraillés par des injonctions contradictoires ?

Nous les avons particulièrement interrogés sur la manière dont ils géraient les emplois de leur direction : quelles discussions au travers des dialogues de gestion ? Quelles décisions de répartition des emplois selon les missions ? Quels impacts des réformes sur ces processus de décision ? Quelles formes de négociation avec les différents acteurs (régionaux, préfectoraux, en administration centrale…) ? Nous avons cherché aussi à recueillir leur point de vue sur les modalités d'adaptation des personnels aux changements. Quels besoins de recrutement les directeurs ressentent-ils ? Quels besoins de départs ? Quels besoins de mobilité interne ? Ont-ils des enjeux en termes de gestion des compétences ? Identifient-ils des besoins de formation ? De reconversion ? Quelles sont les facilités ou les difficultés qu'ils rencontrent pour impulser ces adaptations de main d'œuvre ?

Nous avons cherché à faire s'exprimer ces directeurs sur les données locales susceptibles d'éclairer ces questionnements. En quoi les caractéristiques du territoire expliquent les marges de manœuvre et les contraintes qu'ils décrivent ? En quoi les comportements de différents acteurs les éclairent ? Les comportements des agents ont-il aussi un impact sur leurs marges de manœuvre pour organiser le travail ? Les comportements de mobilité ? Les modes d'investissement dans le travail ? Le vécu des changements ? Les caractéristiques du dialogue social ?

Pour interroger le contenu de leur travail de direction, nous avons orienté notre questionnement autour de quelques processus-clefs.

Pour les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, nous avons cherché à comprendre ce qui guidait les choix d'organisation du directeur. Pourquoi avoir retenu tel choix d'organigramme ? Pourquoi envisager telle ou telle forme d'articulation entre les services ? Quel lien y a-t-il entre ces choix et les problèmes soulevés par la gestion des

compétences ? Comment le directeur envisage-t-il de remplir les postes ? Comment ressent-il la possibilité de reconversion de tel ou tel agent ? L'adaptation des compétences au sein de telle ou telle unité ?

Pour les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, nous avons cherché à comprendre les activités de management du directeur. Comment intervient-il dans l'organisation du travail des différents services ? Quel lien y a-t-il également entre les choix et les contraintes qu'il expose et les problèmes soulevés par la gestion des emplois ? A-t-il aussi des problèmes d'organisation du travail liés aux comportements de mobilité des agents ? A leur mode d'investissement dans le travail ? Aux règles de gestion prescrites par les administrations centrales ? Comment surmonte-t-il ces difficultés ? Comment développe-t-il les compétences des agents ? Comment envisage-t-il de les faire évoluer dans leur manière de travailler pour mieux répondre aux dispositifs du plan de modernisation du ministère ? Comment fait-il face aux comportements de résistance de certains agents ? Comment conduit-il le dialogue social ?

D'autres sources d'observation

L'une des difficultés de la démarche d'enquête est liée au recueil d'informations sur le seul discours que tiennent les directeurs sur leur propre activité. Nous avons construit notre grille d'entretiens de façon à les questionner sur des activités très précises (le choix d'un organigramme, la sélection d'un plan de formation pour certaines catégories d'agents….). L'objectif était ainsi de les obliger à dévoiler les déterminants de leurs choix sans s'attarder sur des réponses générales. Le fait de rencontrer d'autres cadres de leur environnement proche a permis de croiser leur discours avec d'autres points de vue sur la manière dont ils prenaient leurs décisions ou sur leurs pratiques managériales (membres de leur comité de direction, cadres travaillant dans la direction régionale, inspecteur chargé de ce territoire, directeur d'un service ayant conduit une prestation de service pour ce département dans le domaine de la gestion des compétences). Mais ces regards complémentaires nous ont paru insuffisants. Nous avons donc essayé de contourner la subjectivité entourant les seuls entretiens de plusieurs manières.

Nous avons croisé les informations recueillies par entretien avec d'autres matériaux. Nous avons lu les documents stratégiques rédigés dans le cadre des préfigurations des nouvelles directions. Dans le cas des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, nous avons examiné les documents déclinant dans chaque département les plans régionaux de redéploiement des personnels travaillant dans le domaine de l'ingénierie concurrentielle, de façon à y détecter les diagnostics établis par les

directeurs sur la manière d'adapter leur organisation aux nouvelles priorités qui leur étaient fixées. Nous avons essayé également de récupérer et analyser de nombreux documents relatifs aux processus mis en place par les administrations centrales des ministères techniques, mais aussi des ministères transversaux, pour accompagner les réformes : circulaires, textes d'application, guides méthodologiques, chartes de gestion des personnels…Chaque nouvel entretien fut l'occasion d'échanger avec les cadres sur leur lecture de ces textes croisée avec la nôtre.

Outre ces études documentaires, nous avons cherché à participer à toutes sortes de réunions permettant d'observer les cadres en situation. Ainsi certains directeurs départementaux nous ont autorisé à assister aux réunions qu'ils organisaient à l'attention de l'ensemble des agents, ou des cadres, ou simplement à leur comité de direction. Ce fut autant d'occasions d'écouter les directeurs départementaux exposer leurs décisions à leurs collaborateurs.

Nous avons également pu assister à des réunions nationales de directeurs départementaux, organisées par les secrétaires généraux des ministères de l'agriculture et du développement durable, puis par les services du Premier Ministre. Il a également été possible d'avoir accès aux sites *internet* collaboratifs de ces différents acteurs nationaux et territoriaux, ce qui garantissait l'exhaustivité du recueil des éléments nécessaires à l'étude documentaire.

Enfin, au cours des trois années de recherche, nous avons organisé de multiples restitutions des enquêtes. Elles ont été autant d'occasions de confrontation des premières analyses et des hypothèses de travail avec le point de vue des directeurs et des acteurs des lignes managériales de nos trois terrains de recherche.

Nous avons conduit d'autres travaux de recherche durant la même période. Nous ne les restituons pas dans cette thèse centrée sur la réorganisation de l'État départemental. Nous tenons néanmoins à les mentionner car ils ont été une opportunité d'investigation dans le secteur privé, ouvrant ainsi notre regard à d'autres organisations. Nous avons ainsi réalisé une monographie dans une banque de réseau dans le cadre de l'exploitation des enquêtes COI (Changements Organisationnels et Informatisation)[114]. Ces travaux nous ont permis d'investiguer la manière dont les organisations font évoluer le management au moyen d'outils de pilotage de l'action. Nous avons

[114]Cette étude a été faite avec le soutien de l'ANR dans le cadre de l'appel à projet « entreprises et formes d'organisations économiques, enjeux mutations et permanences ». Le projet est intitulé COI-COSA (changement organisationnel et informatisation, évolution des compétences et sélection des salariés), il s'appuie en particulier sur l'enquête COI « changements organisationnels et informatisation » qui vise à saisir ces changements par un dispositif d'enquêtes couplées employeurs/salariés. Cette enquête a été étendue en 2006 à la Fonction Publique d'Etat et aux hôpitaux.

notamment travaillé sur les implications de la généralisation d'outils de gestion sur plates-formes intégrées en réseau internet. Cela a été pour nous une occasion d'examiner ce qui différencie ou rapproche le secteur public et le secteur privé dans les effets de l'implantation de ces nouvelles techniques d'encadrement de l'activité de travail. Or les ministères qui ont été les terrains de recherche dans le cadre de cette thèse développent largement ce type d'outils en s'inspirant du secteur privé. Il est opportun de croiser les effets de l'introduction de ces outils avec les effets des réformes néo-managériales. Nous avons mobilisé ces réflexions, notamment au fil des chapitres 2 et 4 lorsque nous nous intéressons à la résistance des agents du contrôle du droit du travail vis-à-vis de certains outils, notamment informatiques, qui ont vocation à davantage encadrer leur activité. Nous verrons que les enjeux de ces outils et de leur développement dans la fonction publique s'apprécient à la manière dont ils touchent au pouvoir discrétionnaire dans le travail de production des agents, et transforment ainsi leurs relations avec leurs supérieurs hiérarchiques. Certains travaux de recherche ont bien mis en évidence le paradoxe du retour à des modalités renforcées de contrôle dans des organisations post-tayloristes. Ainsi Thomas Coutrot[115] évoque ce qu'il qualifie de « néo-taylorisme assisté par ordinateur » dans l'exploitation qu'il fait de l'enquête *Réponse*[116].

Tableau n°1 *:* Répartition des 276 entretiens réalisés

	DDEA puis DDT				**DDTEFP puis unités territoriales de DIRECCTE**			
agents	**110**				**60**			
	dont	72 gérés par le MEEDDM	38 gérés par le MAAP					
	dont	36 catégorie A	36 catégorie B	48 catégorie C	dont	20 catégorie A	18 catégorie B	22 catégorie C
encadrement départemental	**33**				**20**			
	dont	20 directeurs	13 autres (adjoints, SG, chefs de service)		dont	15 directeurs	5 autres (adjoints, SG, chefs de service)	
	dont	22 originaires du MEEDDM	11 originaires du MAAP					
autres acteurs de la fonction RH	**33**				**20**			
	dont	16 cadres d'administration centrale	8 cadres de directions régionales	6 autres (IG, CVRH, SGAR, plates-formes RH)	dont	10 cadres d'administration centrale	10 cadres de directions régionales	néant
total	**176**				**100**			
	dont	**60% MEDDM**	**40% MAAP**					

[115] COUTROT Thomas, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ? »*, Paris, La Découverte, 1998.

[116] L'enquête *Réponse* (Relations professionnelles et négociations d'entreprises) est menée par le ministère du travail auprès d'entreprises et de représentants du personnel et fournit une description des pratiques salariales, de la gestion de l'emploi, des méthodes d'organisation et de contrôle du travail, des négociations et des conflits dans les entreprises.

II. 3. Plan de la thèse

La présentation des résultats de cette recherche s'articule autour de deux grandes parties.

La première partie est consacrée aux transformations des organisations que nous étudions. Un premier chapitre présente les trois ministères, leur histoire récente et analyse la trajectoire de modernisation qu'ils ont adoptée et dont nous éclairons chaque singularité. Cette analyse est aussi l'occasion de détecter dans ces trajectoires les traces récurrentes de certains paradoxes mis en évidence dans d'autres pays ou d'autres organisations ayant mené ce type de transformation néo-managériale. On y lit une rhétorique modernisatrice qui vise à responsabiliser les cadres dirigeants des unités opérationnelles tout en dégradant le niveau d'autonomie nécessaire pour organiser les transformations de leur unité. Nous y trouvons un premier indice incitant à observer le travail de modernisation tel qu'il est réalisé par ces acteurs opérationnels.

Le principal questionnement de nos terrains de recherche porte sur la reconfiguration des emplois de ces ministères, la transformation des compétences des individus qui y travaillent, et leur adhésion à ce nouveau cadre. Comprendre le travail d'encadrement sur le territoire nécessite par conséquent une bonne connaissance des agents qui travaillent au sein de ces unités. Le chapitre 2 invite le lecteur à une découverte de ces agents, de ce qui les mobilise, de la manière dont ces réformes les touchent.

L'ensemble de ces deux chapitres brosse ainsi les grandes lignes du décor des changements qui traversent notre objet de recherche.

La deuxième partie de cette thèse rend compte du travail des directeurs départementaux. Le chapitre 3 est centré sur celui des directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture. Il décrit les contraintes auxquelles ils sont confrontés quand il s'agit de faire évoluer leur unité pour l'adapter aux nouvelles priorités qui leur sont fixées par les acteurs centraux des ministères. Il permet de comprendre qu'ils sont aux prises avec plusieurs types de difficultés. Certaines sont liées à la définition parfois floue, ou du moins peu hiérarchisée des priorités, et aux dispositifs organisationnels qui définissent la prescription, avec un nombre croissant de commanditaires et un système d'action plus complexe. D'un autre côté, un poids certain est à attribuer à des problèmes de gestion des emplois et des compétences. L'observation du travail de ces directeurs alimente notre thèse selon laquelle ils doivent dégager, dans ce domaine, des compromis qui ne l'ont pas été à des niveaux supérieurs. Nous y ferons émerger des figures de cadres qui endossent cette responsabilité en cherchant à tisser des liens entre

les différents leviers à leur disposition. Ils donnent à l'ensemble la cohérence qu'ils souhaitent y mettre dans le cadre de la vision qu'ils développent de ce que doit être et faire une direction des territoires.

Le chapitre 4 est dévolu de la même manière à l'analyse du travail des directeurs départementaux du travail et de l'emploi. Il amène à proposer une analyse similaire des épreuves du travail de manager opérationnel, sur un terrain où les enjeux de modernisation sont différents. La question centrale s'y pose davantage en termes de mobilisation des agents autour de nouvelles formes de pilotage de leur activité. L'examen de la manière dont les directeurs s'y prennent montre qu'ils cherchent à créer cette mobilisation en reliant eux aussi les fils de l'organisation du travail avec ceux de la gestion des emplois et des compétences. Dans ce cadre-là aussi, ces acteurs sont largement amenés à inventer eux-mêmes la manière d'entrecroiser ces fils, ce qui confirme notre thèse d'un travail concret de modernisation qui se fait à cet échelon de l'organisation.

Après avoir décrit ces directeurs qui se débattent avec de nouveaux problèmes, et un ensemble parfois contradictoire d'injonctions descendantes, le chapitre 5 fait « parler » ces acteurs sur leur activité. Nous y changeons de posture d'analyse, en passant de l'observation de la manière dont ils se débrouillent dans leur travail à l'observation de la manière dont ils décrivent eux-mêmes leur travail et dont ils conçoivent leur position dans l'organisation. La thèse se conclut sur l'idée qu'il serait à chercher de ce côté quelques réponses aux questions d'actualité sur les conditions de la modernisation de l'État. Selon nous, décrypter la perception de ces cadres sur l'évolution de leur rôle est une bonne approche des possibilités de la réforme, mais aussi de ses risques et de son coût social.

PARTIE 1
L'ÉTAT TERRITORIAL EN RECOMPOSITION

Il s'agit dans cette première partie de dresser le décor de l'action. Cette thèse soutient que les directeurs de services départementaux y jouent un rôle singulier. Nous reviendrons dans un premier chapitre sur l'histoire ancienne des trois administrations que nous avons étudiées, puis décrirons les changements qu'elles traversent dans la période que raconte cette recherche. Elles sont habitées par des problématiques de changement qui leur sont communes et qui peuvent utilement être éclairées par des recherches menées dans d'autres organisations, notamment d'autres pays adeptes des réformes néolibérales du secteur public. Mais nous montrerons aussi combien la recomposition de l'État territorial se caractérise par sa pluralité, mais aussi par son dynamisme, trop souvent occulté par la description d'un modèle de réforme « à la française » dont on oppose la lenteur aux courants réformateurs d'autres pays de l'OCDE. Ce cadrage national des trajectoires de réforme des ministères étudiés nous permettra d'investiguer plus finement le travail de l'encadrement de terrain dans la deuxième partie.

Après ce regard « par le haut » des transformations organisationnelles, nous adopterons une perspective davantage micro sociologique sur la manière dont les fonctionnaires qui travaillent dans ces services ont vécu et vivent ces changements. Sans prétendre à l'exhaustivité, il s'agit là d'appréhender les milieux professionnels dans lesquels se déploie la réforme. Nous nous proposons d'éclairer les manifestations différenciées du sens du service public que la rhétorique néo managériale risque de négliger. Nous consacrerons donc le deuxième chapitre à rendre compte de quelques éléments importants qui mobilisent les agents que nous avons rencontrés autour du sens qu'ils donnent à leur travail. Nous montrerons que les motivations des fonctionnaires s'inscrivent dans un espace qui s'appréhende aussi dans ses dimensions temporelles et spatiales. L'hypothèse que nous souhaitons vérifier est que l'adaptabilité des agents au changement est une thématique qui ne peut pas être maniée de manière uniforme.

CHAPITRE 1
LA MODERNISATION DE TROIS ADMINISTRATIONS

Ce chapitre a vocation à résumer les grands traits des trajectoires de modernisation des administrations qui ont été nos terrains de recherche. Les débats sur les réformes de l'administration opposent souvent le modèle français caractérisé par la lenteur des réformes et leur sédimentation progressive, à des modèles plus radicaux, notamment dans les pays anglosaxons.

Nous opposerons à ces débats une analyse qui vise à reconstituer le dynamisme des réformes de l'administration française. Il s'observe, selon nous, en identifiant la dimension « ministérielle » des réformes. Derrière le « modèle français » s'observent en fait des trajectoires de modernisation qui sont différentes d'un ministère à l'autre, mais bien réelles sur un temps long. Ces spécificités propres à chaque département ministériel ne s'expliquent pas uniquement au travers de choix politiques autour de l'impulsion de courants réformateurs. En effet, notre analyse des trajectoires de trois administrations permet d'expliquer ces « histoires » par la nature des politiques mises en œuvre, la nature des transformations de missions, et les structurations spécifiques des emplois dans chaque ministère.

Cette manière de se moderniser, propre à chaque ministère, s'observe finement dans les choix qui se font au fil du temps pour instrumenter les dispositifs de répartition des emplois et des effectifs dans les services. En reconstituant ces dispositifs et en révélant leur rôle structurant dans la transformation des organisations, nous montrerons que les courants réformateurs ont été les plus actifs lorsque les acteurs centraux ont manifesté une volonté de responsabiliser les cadres responsables d'unités territoriales sur la gestion de leurs emplois et de leurs personnels.

Il nous faut esquisser ces quelques éléments du paysage de réformes qui constitue le contexte dans lequel les managers de services territoriaux inscrivent leur travail de direction dans la période 2007-2010.

Partie I : L'État français en chantier au début du vingt-et-unième siècle.

Dans l'introduction générale de cette thèse, nous avons identifié les principaux travaux sociologiques sur les services publics et leur modernisation. Nous avons également retracé les principales recherches qui se sont intéressées plus spécifiquement aux grandes étapes de la modernisation des services publics en France. Cette partie a pour vocation de brosser les grands traits des changements récents de la fonction publique d'État en France qui a servi de cadre à notre propre recherche.

Le mouvement des années 2000 se cristallise autour de deux voies de réforme majeures : l'adoption d'une nouvelle procédure budgétaire, et une réorganisation des services.

I. 1. Une nouvelle procédure budgétaire : la LOLF

La nouvelle procédure budgétaire a fait l'objet d'une loi, la Loi organique relative aux lois de finance votée le 1er août 2001 et mise en œuvre depuis le 1er janvier 2006. Les observateurs y ont vu un changement de paradigme budgétaire[117] visant à diffuser les instruments néo-managériaux et notamment la culture de la performance. D'après les chercheurs qui ont analysé l'émergence du modèle de *New Public Management*, et notamment selon Christopher Hood, cette obligation de rendre des comptes émerge quand les citoyens perdent confiance dans une administration considérée comme *« improductive, rigide, gaspilleuse et inefficace »*[118].

La LOLF crée une nouvelle architecture budgétaire de l'État. Elle remplace la structuration budgétaire qui résultait de l'ordonnance de 1959[119]. Le budget était alors fondé sur une logique de moyens, avec un découpage par ministères, par titres et par chapitres. Les dépenses sont désormais allouées non plus en fonction de structures administratives, mais en fonction des

[117] *Cf.* VARONE Philippe, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme », *Politiques et management public*, vol. 26, n°3, 2008, pp. 77-89 ; BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), op. cit.*, p. 447.

[118] SPANOU Calliope, « Abandonner ou renforcer l'État Wébérien ? », in CHEVALLIER Jacques, ROUBAN Luc (Coord.), « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, p.112.

[119] Pour une présentation détaillée de la LOLF, on peut se reporter utilement aux ouvrages et articles suivants :
MORDACQ Franck (coord.), *La Lolf : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, Paris, LGDJ, 2006.
INGLEBERT Xavier, *Manager avec la Lolf*, Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 2005.

actions publiques, qualifiées de « missions ». Cette unité de vote est définie dans l'article 7 de la loi comme *« un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »*. Les « programmes » regroupent les crédits *« concourant à une action ou à un ensemble cohérent d'actions relevant du même ministère »*, et les programmes sont détaillés en actions. Ce découpage ne respecte pas, par principe, celui des ministères. Certaines missions sont interministérielles, comme la mission « sécurité » qui rassemble les programmes police et gendarmerie. Les programmes sont en revanche nécessairement ministériels et constituent l'unité d'exécution du budget.

Un des objectifs de la réforme est de renforcer le pouvoir législatif et le contrôle de l'exécutif par le Parlement. Les textes[120] qui encadraient jusque là l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget de l'État donnaient peu de droits au Parlement. La LOLF ouvre à ce dernier, avec l'article 47, un droit d'amendement au sein de chaque mission. Là où il ne pouvait pas faire passer de crédits d'un chapitre à un autre, il peut désormais en transférer d'un programme à un autre, à condition de ne pas augmenter la charge publique fixée par la mission. Plusieurs dispositions de la LOLF limitent les possibilités pour le gouvernement de modifier le budget en cours d'exercice. Il doit demander l'accord du Parlement ou, selon le cas, au moins l'en informer[121].

Un autre objectif de la réforme est de créer un lien beaucoup plus structuré entre les ressources budgétaires demandées par les ministères, les ressources accordées par le ministère des finances lors des « conférences budgétaires » et les résultats des politiques publiques. Le programme devient une enveloppe globale de crédits confiée dans son ensemble à un responsable, le directeur de programme, qui est, en général, un directeur d'administration centrale dans un ministère. Un directeur de programme se voit ainsi confier une enveloppe de crédits, mais aussi un ensemble d'objectifs sur lesquels il doit rendre des comptes au travers de l'examen d'une batterie d'indicateurs. Cette logique de gestion par la performance a induit une modification des règles de présentation et de contrôle de la gestion budgétaire. Les dépenses

[120] *Cf.* notamment l'article 40 de la Constitution et l'article 42 de l'ordonnance organique de 1959. Ce cadre empêchait, par exemple, le vote d'une dépense sans que la recette équivalente soit identifiée et acceptée avec le gouvernement. Ce dernier pouvait initier des recettes (cas des taxes parafiscales) sans intervention du Parlement sur leur utilisation. Les procédures de vote portaient essentiellement sur les mesures nouvelles. Les dépenses étaient examinées et votées par ministère et par titre, détaillées et non votées par chapitres, fournissant des cadres de l'exécution des budgets pour les services avec un plafond de dépenses « par nature ou par destination ». L'emploi des fonds était ainsi détaillé de façon exhaustive, pré déterminé par la loi de finances, mais susceptible d'évoluer ensuite du fait de la régulation budgétaire dans l'année (transferts d'un chapitre à un autre, gels de crédits, dégels étaient des actes relevant de l'exécutif).

[121] L'article 14 prévoit, par exemple, une information du Parlement en cas de projet de décrets d'annulation de crédits.

sont présentées dans des programmes annuels de performance (PAP)[122] liés aux objectifs poursuivis, et assortis d'indicateurs de gestion[123]. Les résultats figurent dans des rapports annuels de performance (RAP). L'objectif est d'enrichir les débats parlementaires autour de la restitution. Pour cela, le gouvernement doit présenter des documents beaucoup plus précis, répondre aux interrogations des commissions des finances des assemblées qui préparent les débats, lesquelles font appel à la Cour des comptes pour cette évaluation. Le Parlement intervient, par conséquent, à la fois au moment de l'adoption du projet de loi de finances, tout au long de son exécution, et *a posteriori* pour examiner les résultats de la loi exécutée.

Les directeurs de programme sont ainsi évalués sur la manière dont ils ont utilisé la ressource financière. La loi a souvent été présentée comme introduisant une logique du « gagnant-gagnant » dans la mesure où elle accorde aux hauts-fonctionnaires une modernisation des modes de gestion des crédits, en leur laissant une plus grande souplesse d'utilisation de ces crédits. C'est dans cette articulation entre une obligation de rendre des comptes sur des objectifs qui ont été précisés et une plus grande souplesse de gestion que la réforme introduit le passage d'une logique basée sur une obligation de moyens à une logique basée sur une obligation de résultats. Les crédits sont globalisés dans un programme rendant le responsable de programme libre d'affecter les crédits comme il l'entend. La répartition des dépenses disponibles en catégories (les titres) n'a plus qu'une valeur indicative. Le directeur de programme peut les ventiler comme il l'entend au fur et à mesure de l'exécution du budget. La seule restriction à cette liberté de gestion réside dans les crédits de personnels, regroupés dans le titre II de chaque programme. Ils sont les seuls à être plafonnés en gestion, ce qui empêche les directeurs de programme de sacrifier des dépenses d'intervention ou d'investissement au profit de la masse salariale. La LOLF permet d'affecter des crédits de personnel à d'autres dépenses, mais pas l'inverse. C'est ce qu'on appelle la « fongibilité asymétrique des crédits ». Nous reviendrons sur les implications de la LOLF en matière de gestion de l'emploi, car une autre disposition de la loi a conduit à verrouiller les dépenses de personnel, avec le maintien de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, spécialisés par ministère.

Dans la même logique de gestion de la performance, la loi prévoit une déclinaison de chaque programme de façon à pouvoir diffuser les mêmes pratiques dans chaque unité opérationnelle du territoire administratif. Les

[122] Cela correspond aux anciens « bleus » dont ils ont repris la couleur : il s'agissait de documents validant une décision après arbitrage interministériel dont on dit qu'elle est « bleuie ».

[123] Au démarrage de la LOLF, on comptait 1248 indicateurs pour 133 programmes. Les premières années ont conduit progressivement à resserrer le dispositif, avec notamment une diminution du nombre d'objectifs et d'indicateurs.

directeurs de programmes répartissent les budgets avec des décompositions géographiques et fonctionnelles, chaque unité pertinente se voyant ainsi allouer des « budgets opérationnels de programme » (BOP). A la tête de chaque unité est identifié un responsable nommément désigné qui se retrouve ainsi avec des budgets, des objectifs à atteindre, des indicateurs à renseigner, des comptes à rendre. Chaque budget opérationnel de programme est négocié entre le directeur de programme et le responsable de budget, dans le cadre de ce qui est nommé un « dialogue de gestion ». Nous y reviendrons en observant le travail de gestion des directeurs de services départementaux car une grande partie des budgets opérationnels de programme est de fait déclinée dans les services territoriaux de l'État.

Les observateurs s'accordent sur l'importance des impacts de la LOLF. Ils y retrouvent largement les caractéristiques des réformes de type *New Public Management* avec la mise en œuvre d'instruments de gestion inspirés du modèle des entreprises privées. Ainsi Philippe Bezes note *« Elle accentue le processus de rationalisation néo-managériale* […] *mise en place d'un modèle de contrôle par la production et le traitement d'informations matérialisé dans des instruments de gestion qualitatifs et quantitatifs (objectifs, indicateurs, cibles) ; exigence de mesure des « résultats » de l'action publique, c'est-à-dire de son effectivité, de son efficacité et de son efficience, ce que les réformateurs appellent une « logique de la performance » ; délégation des choix budgétaires et renforcement (supposé) de l'autonomie pour les gestionnaires chefs de programme et responsables de BOP »*[124].

Les premiers travaux de recherche sur les conséquences de la mise en œuvre de la LOLF conduisent à mettre en lumière certains mérites et à esquisser certaines difficultés.

Les observateurs notent un débat budgétaire plus permanent, plus prévisible, préparé plus à l'avance. L'instrumentation de la réforme a aussi conduit à rénover les systèmes comptables d'information[125].

Les craintes exprimées portent sur les risques inhérents au fléchage des crédits, aux possibilités de modifications brutales des politiques. Certains s'inquiètent de voir les responsables de budget s'abriter derrière des décisions ministérielles, et développer non pas une culture du résultat mais une culture des indicateurs, ce que Philippe Seguin avait qualifié de risque

[124] BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), op. cit.*, p. 451.
[125] *Cf.* le nouveau système Chorus consacré au suivi des dépenses publiques.

de *«bureaucratisation de la LOLF »*. René Brunetière[126] s'est ainsi interrogé sur la difficulté à définir des indicateurs de manière pertinente et sur les effets pervers qu'ils pouvaient générer. Il a sélectionné de façon aléatoire une série d'entre eux, et a mis ainsi en évidence leurs limites pour rendre véritablement compte de l'efficacité des politiques publiques. Il invite à dépasser le simple constat de la nécessité de retravailler les indicateurs au fil du perfectionnement des modalités de déroulement des exercices budgétaires, pour se poser des questions de fond sur l'instrumentation d'un débat démocratique sur la gestion publique.

D'autres spécialistes s'inquiètent plus particulièrement de l'articulation de la gestion budgétaire induite par la LOLF avec le chantier de modernisation de la gestion des ressources humaines de l'État. Ainsi Serge Vallemont[127] note que la LOLF invite en théorie à une gestion plus dynamique et personnalisée du fait du principe de déconcentration des responsabilités au niveau des responsables opérationnels. Mais il observe que la réalité des premières années de mise en œuvre de la LOLF ne remet que très partiellement en cause la forte centralisation de la gestion des ressources humaines dans l'État. Nous reviendrons sur cette question en retraçant le cadre dans lequel les directeurs des services départementaux de l'État inscrivent leur rôle de gestionnaire de proximité des ressources humaines.

Une dernière critique émise sur la LOLF porte sur le côté « verticalisant » des modalités de son application. Jean-Pierre Weiss[128] souligne que *« le caractère homothétique sur le territoire des programmes »* ne permet pas de prendre en compte le fait que les services ont le plus souvent plusieurs donneurs d'ordre. *« L'affectation des personnels dans les programmes* […] *rigidifie beaucoup les gestions, et n'intègre pas le caractère polyvalent de nombre d'agents. »* Pour l'auteur, le risque est de consolider des organisations fortement hiérarchisées où les directeurs de programme soient éloignés des sources d'information sur la manière dont les acteurs

[126] BRUNETIÉRE René, « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, 2006/1, n°117, pp. 95-111.
En décortiquant 32 indicateurs extraits de façon aléatoire, l'auteur met en évidence que certains d'entre eux ne permettent pas de rendre compte du cœur d'une politique publique, qu'ils sont soit trop peu nombreux si l'on veut rendre compte de l'action publique, soit trop nombreux si l'on veut se limiter à l'examen des vraies priorités, que certains ne servent à rien, qu'il y a des pans d'objectifs non mesurés, que certains ont des effets pervers importants.
René Brunetière prône un travail de fond sur la politique de fond, qui associe au choix des indicateurs les services déconcentrés, les opérateurs et les parties prenantes, qui initie d'autres moyens de rendre compte que des indicateurs, qui lève les ambiguïtés sur ce qui relève de priorités nationales, et de suivi de fonctionnement de l'administration.
[127] VALLEMONT Serge, « Une nouvelle gestion des ressources humaines », *Les cahiers de la fonction publique*, septembre 2008.
[128] WEISS Jean-Pierre, *La division par zéro. Essai de gestion et de management publics*, Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 2009, p. 127.

opérationnels peuvent rationaliser la gestion : *« Le directeur de programme ne peut pas avoir d'idée précise sur les gains possibles d'actions souvent très déconcentrées, et cela en limite drastiquement la portée »*. L'ancien directeur du personnel du ministère de l'équipement identifie le risque que les « dialogues de gestion » ne se traduisent pas par des dialogues permettant réellement de débattre des performances de l'action publique et de sa gestion, mais par une instrumentation de la réduction de la dépense publique au travers du découpage fin des budgets. Sa lecture rejoint celle d'autres observateurs qui y voient une source significative d'économies dans les dépenses, notamment de personnels. Selon eux, les économies naîtraient de nouvelles formes de rigidités induites par la superposition de la LOLF avec une autre réforme, celle de la réorganisation des services déconcentrés sous l'autorité des préfets, sur laquelle il nous faut maintenant porter le regard, avant de rendre compte au travers de notre thèse de la manière dont ces nouveaux dispositifs changent les modalités de gestion des responsables opérationnels.

I. 2. La réorganisation territoriale de l'État avant 2007

La réorganisation des services déconcentrés s'inscrit dans une trajectoire de réforme qui trouve un point culminant dans les mesures décidées à partir de 2007, mais qui se lit sur une durée plus longue. Cette stratégie de réforme cherche à rationaliser l'action publique territoriale jugée trop dispersée, tout en réorientant le contenu de l'action visant à externaliser, notamment en décentralisant vers les collectivités locales, les activités ne relevant pas de la seule animation de politiques.

Plusieurs lois ont conduit à réformer l'État territorial depuis les années 1990. La loi ATR (Administration Territoriale de la République) de 1992 a affiché le principe d'une plus grande déconcentration de l'action pour renforcer la position des services vis-à-vis des collectivités territoriales. A cette occasion, les préfets ont été encouragés à examiner les regroupements de services jugés trop nombreux et fragmentés[129]. Les re découpages de services ne se sont pas concrétisés au-delà d'expérimentations du fait de la résistance des ministères techniques, qui ne voulaient pas abandonner aux préfets la coordination de leurs services. Les démarches mises en œuvre se sont donc plutôt basées sur des dispositifs visant à coordonner les services[130].

[129] *Cf.* une circulaire du Premier Ministre en octobre 1995.

[130] Les préfets et les ministères sont invités à mettre au point des « projets territoriaux de l'État » au niveau départemental en 1999, au niveau régional en 2001. Les ministères

Le processus de décentralisation qui s'amorce à partir des années quatre-vingt pose régulièrement la question de l'organisation territoriale de l'État. Il se met en place en deux étapes (loi de 1983, lois de 2003 et 2004) que nous détaillerons dans le chapitre 1 en l'illustrant sur le cas des ministères qui ont été nos terrains de recherche. Le « deuxième acte » de la décentralisation a remis d'actualité la nécessité de revoir l'organisation des services. Un nouveau schéma est adopté en 2004, créant huit pôles régionaux. Il renforce le rôle des directions régionales comme acteurs majeurs de la politique territoriale de l'État. Ce mouvement est cohérent avec la déconcentration au niveau régional de la gestion budgétaire dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Les compétences du préfet de région sont renforcées[131]. Mais, en parallèle, le ministère de l'intérieur pousse à une réforme de l'administration territoriale qui renforce le rôle de la chaîne préfectorale, en réaction à la logique « verticalisante » de la nouvelle gestion budgétaire. Philippe Bezes éclaire cette stratégie *: « la LOLF est perçue par l'Intérieur comme une « verticalisation » des logiques d'actions qui favorise, de surcroît, le niveau régional et risque de court-circuiter les compétences financières et les capacités d'action des préfets. De ce point de vue, la réforme de 2004 constitue un contre-feu du ministère de l'Intérieur : elle introduit des « projets d'actions stratégiques » que pilotent les préfets et ces derniers ont obtenu, dans le cadre de la LOLF, un programme budgétaire spécifique destiné à coordonner les interventions territoriales de l'État »*[132].

Une nouvelle réorganisation territoriale de l'État démarre à partir de 2007 dans le cadre des réformes initiées par le nouveau président de la République.

---

doivent élaborer des « programmes pluriannuels de modernisation » (circulaire de 1998) et des stratégies ministérielles de réforme (circulaire de 2003).

[131] Ils doivent notamment élaborer un projet d'action stratégique de l'État en région (PASER) en coordination avec les directions régionales et les services départementaux.

[132] BEZES Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008), op. cit.*, p. 462.

I. 3. Le lancement de la RGPP en 2007

Après l'élection présidentielle de mai 2007, le nouveau gouvernement lance une série de réformes dans l'objectif de mise en œuvre d'un dispositif d'ensemble rénové de l'évaluation des politiques publiques. Frédéric Varone[133] décrit la succession et l'articulation des décisions prises par le Premier Ministre : la création d'un secrétariat d'État chargé de la prospective, de l'évaluation et du développement de l'économie numérique[134], le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en juillet 2007, l'introduction d'une évaluation individuelle des ministres, un renforcement du pouvoir législatif en matière d'évaluation[135].

L'un des objectifs de la RGPP est la réalisation de gains de productivité dans l'administration. Le ministre du budget chargé de la fonction publique pilote le dispositif. Il s'agit de passer en revue l'ensemble des politiques publiques, avec l'aide méthodologique d'une équipe d'auditeurs autour d'une grille comprenant sept interrogations : *« Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel scénario de transformation ?»*[136]. Dans son article dans la revue de l'école nationale d'administration en 2007, François Lafarge[137] détaille la démarche d'analyse et son calendrier de réalisation. Ce dernier est en effet serré. Une équipe d'appui interministérielle associant la direction générale de la modernisation de l'État, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, assure un rôle de coordination avec les équipes de chaque ministère. Un conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP) prend les décisions de réorganisation consécutives aux résultats des audits. Il est présidé par le président de la République qui s'implique personnellement dans la démarche[138], laquelle est pilotée par un comité de suivi rattaché aux services du Premier Ministre mais aussi au secrétariat général du président. Entre mi

[133] VARONE Philippe, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budgets par programme », *op. cit.*, pp. 79-80.
[134] Un remaniement ministériel en janvier 2009 sépare les thèmes et confie l'évaluation au ministère en charge du budget.
[135] *Cf.* l'inscription de l'évaluation parlementaire dans la Constitution en juillet 2008.
[136] DGAFP, *Guide méthodologique de la RGPP*.
[137] LAFARGE François, « …le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 2007/4, n°124, pp. 683-696.
[138] *Cf.* discours d'allocution du président de la République à l'institut régional d'administration de Nantes en septembre 2007. Il a notamment annoncé sa volonté de lever les freins à la mobilité pour les fonctionnaires. L'objectif est, par exemple, que, dès lors qu'un agent bénéficie d'un accord pour être recruté par une administration, il ne puisse plus y avoir opposition de son administration d'origine, sauf si des nécessités de service le justifient ou si un avis d'incompatibilité rendu par la commission de déontologie s'y oppose, dans le cas d'un départ vers le secteur privé.

2007 et fin 2009, le conseil de la modernisation des politiques publiques a adopté 374 mesures. Ces décisions déterminent en grande partie les orientations du budget pluriannuel 2009-2011. Elles affichent des objectifs d'amélioration de l'action de l'État, des services rendus aux usagers, de renforcement de l'efficience des moyens, notamment au travers du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite[139].

Certaines mesures visent à la mise en œuvre de simplification et de rationalisation des démarches des usagers[140]. Mais les principales décisions de la RGPP concernent des refontes importantes en matière de restructuration des services de l'État. C'est le cas de la rationalisation de l'organisation des fonctions soutien de l'Armée. Un processus général de mutualisation des structures en charge des fonctions support est initié[141]. De grands chantiers interministériels sont initiés dans le but d'harmoniser les pratiques des ministères et de mutualiser certaines tâches, celui de la gestion de la paye dans un organisme unique (ONP, office nationale de paye), celui de la gestion de la comptabilité (au travers d'un système d'informatique unique baptisé Chorus), ou encore le service des achats de l'État. La

---

[139] Extrait des communiqués de presse à l'issue de la réunion du deuxième CMPP en avril 2008 : *« La France se distingue en Europe et dans le monde par son niveau très élevé de dépenses publiques, environ 54% du PIB, ce qui se traduit par un taux de prélèvements obligatoires très élevé, qui pèse sur la croissance et le pouvoir d'achat et par un déficit qui contribue à alimenter une dette qui a triplé de volume en 30 ans. La réduction du poids de la dépense ne peut pas se faire uniquement par un rationnement budgétaire qui conduirait à paupériser le service public sans pour autant réduire suffisamment le niveau des dépenses. D'autres pays (Canada, Suède) ont ainsi privilégié une remise en cause profonde des politiques publiques pour les rénover : une révision ordonnée de l'existant permet à la fois de réduire le niveau des dépenses et d'améliorer la qualité du service, et de financer de nouvelles priorités politiques.*
La démarche repose donc sur la combinaison de l'audit et de la décision politique. Vingt-six équipes d'auditeurs interviennent dans les différents ministères.
La révision générale des politiques publiques a été lancée en juin 2007 et constitue une démarche de forte modernisation des administrations publiques. Les réformes seront traduites dans le premier budget pluriannuel de la France qui doit couvrir la période 2009-2011.
Elle s'accompagne d'un objectif de non remplacement d'un départ sur 2 à la retraite entre 2009 et 2011 et d'un objectif d'amélioration de la qualité du service public. Cela représente environ 7 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2011, dont il est prévu que la moitié des économies liées à la réduction des effectifs soit redistribuée aux fonctionnaires. »
L'annonce de l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois, puis sur deux au moins dans certains ministères, s'accompagne d'une prévision de réduction de presque 460 millions d'euros pour l'année 2008, avec l'affichage d'un reversement de la moitié aux agents sous forme d'intéressement aux résultats. Mais c'est une réduction globale de 22 milliards d'euros qui est attendue en estimant les économies réalisées sur l'ensemble d'une carrière de fonctionnaire.

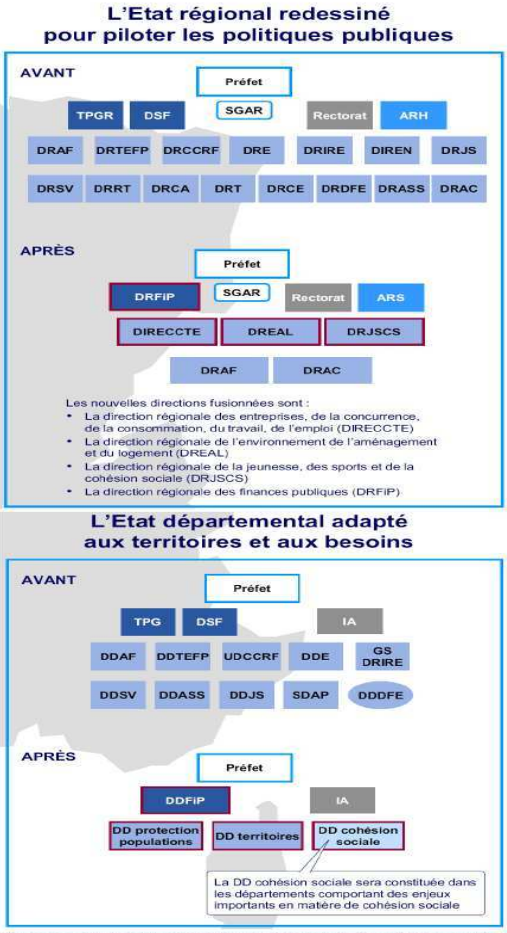
[140] Parmi lesquelles le développement de services en ligne, tels que la possibilité de formaliser des pré plaintes en ligne pour les services de police.

[141] A titre d'exemple, les activités de la fonction comptable du ministère de l'écologie sont mutualisées au niveau régional avec celles du ministère de l'agriculture, et regroupées au sein de centres de prestations comptables mutualisées.

centralisation et la professionnalisation de la gestion immobilière de l'État sont confiées au ministère en charge du budget. Parmi les réorganisations de structure, les administrations centrales des ministères sont invitées à se réorganiser, pour réduire le nombre de directions, rationaliser le nombre de services d'inspection, mutualiser les structures transversales, mais aussi pour s'adapter à de nouveaux enjeux de politiques publiques. L'exemple le plus emblématique est celui du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 1 pour décrire les organisations objet de notre recherche. Pour un très grand ministère réunissant trois anciens départements ministériels, une organisation resserrée a été mise en place autour d'un secrétariat général, un commissariat général au développement durable, cinq directions générales et une délégation. Parallèlement, et cela impacte aussi ce tout nouveau ministère « vert », une nouvelle organisation territoriale de l'État est définie et doit être opérationnelle pour le 1er janvier 2010[142]. Elle réduit de façon drastique le nombre de directions régionales (d'une trentaine à huit), et départementales (de huit à deux ou trois). Il est affiché que le pilotage des politiques publiques s'effectue sur le territoire au niveau régional, de façon plus coordonnée sous l'égide du préfet de région, tandis que les administrations départementales doivent assurer un service public de proximité dans un cadre interministériel où elles sont pilotées par les préfets de département. Elles ne sont plus des services déconcentrés des ministères techniques. Elles deviennent des directions départementales interministérielles et le préfet de département doit organiser l'administration de l'État autour de trois fonctions : cohésion sociale, protection des populations et développement des territoires. Sont ainsi créées des directions départementales des territoires (DDT), des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDPP). Dans certains départements un schéma encore plus resserré aboutit à la création de directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

[142] Le CMPP s'est réuni à quatre reprises, le 12 décembre 2007, le 4 avril 2008, le 12 juin 2008, le 30 juin 2010. Les décisions concernant la réorganisation territoriale de l'État ont été prises en 2008. La séance de juin 2010 est l'occasion d'un bilan sur la RGPP 1 et annonce la nouvelle étape RGPP 2.

Schéma n°1 : État régional et départemental dans le cadre de la RGPP



ource : dossier de presse du deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques (4 avril 2008).

Début 2010 est annoncé le lancement d'une nouvelle étape de la RGPP. Elle a vocation à prendre la suite des décisions de la RGPP 1 dont la mise en œuvre s'étale jusqu'en 2011. La RGPP 2 doit donc préparer les étapes de modernisation des années 2012 et 2013 et ses mesures doivent compléter le socle du prochain budget triennal de l'État sur la période 2011-2013. Cent cinquante nouvelles mesures sont adoptées pour cette période. Cette nouvelle vague de réforme met beaucoup l'accent sur la simplification et la dématérialisation des processus d'une part, sur la mutualisation et la rationalisation des fonctions support d'autre part. Elle engage aussi plus franchement un mouvement de réforme dans les administrations centrales et au sein des opérateurs des ministères.

Derrière l'objectif affiché de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, la RGPP s'accompagne d'une série de mesures visant à moderniser et rationaliser la gestion des ressources humaines de l'État. Les restructurations et les réorientations de contenu de l'action publique pour certains ministères impliquent d'adapter les personnels qu'ils emploient. L'objectif est clairement affiché. Il s'agit de mener une action publique ré orientée vers de nouvelles priorités et plus efficientes avec moins de fonctionnaires. Cela implique de transformer la gestion de leurs compétences, de leurs parcours professionnels en réponse aux besoins d'emploi de l'administration.

I.4. Le volet « ressources humaines » de la réforme de l' État

Le mouvement de transformation en France ne peut être compris sans l'étude du volet « ressources humaines ». Au 31 décembre 2005, les fonctions publiques comptaient 5,3 millions d'agents, soit près d'un salarié sur cinq, avec la répartition suivante : 49% pour la fonction publique d'État, 31% pour la fonction publique territoriale, 20% pour la fonction publique hospitalière. Entre 1990 et 2005, ces effectifs avaient augmenté de 20%. L'effectif de la fonction publique territoriale a connu la croissance la plus forte, avec une évolution liée aux lois de décentralisation. Et les effectifs de la fonction publique d'État n'ont connu un début de décroissance qu'à partir de 2003[143]. L'actualisation de ces chiffres au 31 décembre 2007 montre une stabilité de l'effectif total, avec une inflexion de la répartition entre les trois fonctions publiques : 47% pour la fonction publique d'État, 33% pour la fonction publique territoriale, 20% pour la fonction publique hospitalière[144]. Au sein des services de l'État s'amorce également un tournant avec des départs à la retraite importants des générations recrutées dans les années cinquante à soixante-dix. Ainsi le comité d'orientation des retraites estimait-il en 2007 qu'environ 30% des titulaires de l'État affiliés au régime des pensions civiles et militaires fin 2006 devraient faire valoir leurs droits à la retraite entre 2007 et 2016. Les départs à la retraite étaient alors évalués sur une moyenne annuelle de 60.000 entre les années 2007 et 2011, puis devaient décroître peu à peu.

Compte tenu de cet enjeu, des perspectives de tension sur le marché du travail sur certains emplois qualifiés, ainsi que des réorientations de ses missions qui nécessiteront des compétences rénovées, la fonction publique d'État est confrontée à plusieurs priorités : mieux recruter, rendre ses

[143] Passage de 2,295 millions fin 2003 à 2,286 millions fin 2005.
[144] Ces chiffres proviennent des rapports annuels sur l'état de la fonction publique, publiés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

carrières plus attractives, adapter les compétences et les parcours professionnels.

Sur ce thème de l'adaptation des compétences et de la professionnalisation des parcours, les ministères ont développé, surtout depuis le début du siècle, des démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et ont cherché à rénover leurs politiques de gestion des ressources humaines. Les observateurs ont régulièrement pointé la difficulté à faire progresser ces politiques. Luc Rouban souligne ainsi : *« La gestion des ressources humaines fait défaut depuis longtemps, sauf dans quelques corps que l'on cite toujours en exemple (les ingénieurs de l'équipement, les officiers de l'armée notamment). Quelques observations assez simples indiquent que la carrière des fonctionnaires n'est généralement gérée par personne, sinon par les intéressés eux-mêmes, lorsqu'ils en ont les moyens sociaux »*[145].

Le retard de la fonction publique dans un processus de professionnalisation de la gestion des ressources humaines[146] est en général expliqué par le cadre statutaire et la faible place qu'il octroie à la gestion de l'emploi. Les spécialistes de l'emploi public, en France et à l'étranger, reviennent régulièrement sur les fondements de cette gestion statutaire et sur les différences de gestion des emplois entre secteurs public et privé. Dans un article publié en 2010, l'ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, Marcel Pochard, retrace l'histoire du droit de la fonction publique. Il explique la séparation du grade et de l'emploi, et l'importance des pratiques de gestion autour de la carrière : *« Force est pourtant de constater que le grade continue à représenter l'élément central autour duquel se focalise la gestion, gérer des agents publics, c'est d'abord gérer des corps et des grades, ce qui détermine la situation concrète des agents, en particulier pour ce qui est de la rémunération »*[147]. De son côté, Robert Holcman[148] considère que c'est souvent à tort que l'on caractérise la gestion des fonctionnaires au travers des règles qui déterminent le déroulement de leur carrière, et que c'est davantage les fondements culturels du corps auquel ils appartiennent qui expliquent les modes de gestion. Il justifie cette approche par les fondements historiques de la gestion des ressources

[145] ROUBAN Luc, « Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ? », *Cahiers français*, n°346.

[146] A partir des années 1980, la fonction Ressources Humaines s'est considérablement professionnalisée dans le secteur privé. L'idée s'est installée dans les entreprises de la nécessité de développer une GRH stratégique à côté des fonctions traditionnelles (administration des personnels, relations sociales). Toute une littérature s'est développée pour analyser ce mouvement de déploiement d'un modèle de gestion des compétences.

[147] POCHARD Marcel, « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°132, 2010, pp. 689-700.

[148] HOLCMAN Robert, « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, n°123, 2007.

humaines dans le secteur public : un recrutement fondé sur les compétences et le sens de l'intérêt général, l'aspiration à l'impersonnalité et un rapport différent au temps. Selon lui, le temps de la bureaucratie est celui de la continuité des normes, alors que le temps du secteur privé est celui de la réactivité du marché. L'auteur pointe notamment une tendance à l'aversion pour la confrontation qu'il considère comme le corollaire du rapport au temps des fonctionnaires, et qui pèse dans les habitudes de management et de gestion des ressources humaines.

Les chercheurs qui se livrent à des comparaisons internationales mettent en évidence la dichotomie existant entre les pays qui tendent vers une fonction publique de métiers, et ceux, dont la France, où la fonction publique est plutôt bâtie sur un modèle de carrière, et où l'on considère que les fonctionnaires ne sont pas des employés comme les autres. Christoph Demmke recense ainsi les thèmes qui font débat entre les deux modèles dans une étude qu'il a réalisée pour l'institut européen d'administration publique[149].

L'un des thèmes de la réforme de l'État en France est de faire évoluer un modèle de gestion des carrières vers un modèle de gestion des compétences et des métiers. Gilles Jeannot a retracé la manière dont le terme de métier s'est diffusé. Il a décrypté la façon dont l'élaboration d'un référentiel métier interministériel[150] visait *« à identifier des emplois qui peuvent être communs à d'autres ou à l'ensemble des ministères »*[151]. L'auteur commentait également la parution, en 2003, d'un rapport du Conseil d'État, dénommé « rapport Pochard »[152] du nom de son signataire, dont la proposition la plus

---

[149] DEMMKE Christoph, *Are civil servants different because they are civil servants ?*, Étude pour la présidence luxembourgeoise du conseil de l'union européenne, institut européen d'administration publique, 2005.
Le chercheur liste des arguments développés le plus souvent en faveur du maintien d'un statut de service public spécifique : le fait que le travail des salariés du secteur public serait différent de celui effectué dans le secteur privé, la volonté de réduire le risque d'une trop grande influence des acteurs politiques sur l'appareil administratif. Il reprend à l'inverse les critiques faites en général aux systèmes de carrière : un contrat peut prévoir les spécificités de certaines tâches s'il y a lieu (et le secteur public fait déjà appel à des contractuels) ; certains salariés du secteur privé ont aussi des activités d'intérêt général ; les comportements des salariés sont très voisins dans les deux cas ; la séparation entre l'État et le secteur privé est de plus en plus complexe ; l'observation des pays qui se sont engagés dans des réformes de la gestion des employés publics montre qu'il n'y a pas forcément dégradation des services ; les conditions de l'action plus que les conditions structurelles expliquent davantage la qualité des services rendus.

[150] Le Répertoire Interministériel des Métiers de l'État (RIME) a été publié par la DGAFP en 2006.

[151] JEANNOT Gilles, « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'État en France », *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, pp. 757-776.

[152] POCHARD Marcel, *Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La documentation française, 2004. L'idée introduite en 2003 par M.POCHARD est de substituer aux corps

remarquée a été celle de créer un nombre réduit de cadres statutaires et *« d'accomplir un certain nombre d'actes de gestion du personnel en fonction de ces cadres statutaires et non plus selon les corps »*[153]. Ce projet s'inspire des cadres statutaires de la fonction publique territoriale. Des cadres d'emplois remplaceraient les corps actuels. Ils seraient définis en référence à quelques grandes filières thématiques (administration générale, financière et fiscale, sociale, éducation et recherche, culturelle, technique, sécurité) et à quelques niveaux (exécution, maîtrise, cadres de premier niveau, cadres de deuxième niveau, dirigeants).

Le souhait de rééquilibrer la gestion dans la fonction publique dans une direction prenant davantage en compte les besoins des services employeurs a été repris plus récemment dans un Livre blanc élaboré sous la direction de Jean-Ludovic Silicani[154]. Marcel Pochard lui-même commente cette progressive émergence d'une nouvelle logique de gestion : « *On s'oriente incontestablement vers une certaine logique de corps interministériels, à vocation très large et impliquant de la part des employeurs une plus grande attention aux emplois à occuper et aux compétences à mobiliser»*[155]. L'auteur mentionne cependant les freins financiers à la réforme, la nécessité de la combiner à une refonte de la politique de rémunération. Il pronostique ainsi une trajectoire lente assise sur un programme progressif de fusion des corps[156]. Il considère que les réformes engagées confortent le modèle de fonction publique de carrière, en ajustant les pratiques de gestion des ressources humaines au travers d'une série de « toilettages » qui permettent d'amorcer une dynamique certaine mais progressive.

L'un des premiers chantiers de modernisation est la réforme du mode de rémunération des fonctionnaires, de façon à y intégrer une partie liée à l'emploi et à ses difficultés, et une partie variable corrélée à la performance individuelle. Il s'agit de dépasser le modèle traditionnel de rémunération de la fonction publique où elle est largement déterminée après la réussite d'un concours aux conditions de déroulement des carrières à l'ancienneté. Gilles Jeannot[157] note cependant que dépeindre ainsi ce modèle reste caricatural.

---

actuels des « cadres statutaires » organisés dans une grille croisant des filières thématiques et des niveaux.

[153] *Op. Cit., p. 606*

[154] SILICANI Jean-Ludovic, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique*, Paris, La documentation française, avril 2008.

[155] POCHARD Marcel, « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°132, 2010, pp. 689-700.

[156] En 2005, la fonction publique d'État comptait encore environ 700 corps actifs. Au 1er janvier 2010, elle compte 223 corps de catégorie A, 91 corps de catégorie B, 66 corps de catégorie C. Plus de 80% des fusions ont concerné la catégorie C. L'objectif est d'atteindre environ 250 corps d'ici 2015.

[157] JEANNOT Gilles, « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'État, *Esprit*, décembre 2008, pp. 94-109.

Certaines administrations ont depuis longtemps développé des modulations des rémunérations selon le mérite, et des processus de promotion permettant de passer à des grades ou des corps supérieurs qui reconnaissent aussi le parcours professionnel[158].

Pour réformer la rémunération des fonctionnaires, le directeur général de l'administration et de la fonction publique demande aux ministères de mettre en place la prime de fonctions et de résultats (PFR) sous forme d'une première expérimentation pour la filière administrative et pour l'encadrement supérieur[159]. Marcel Pochard remarque néanmoins que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif de primes ne permettra pas réellement un rééquilibrage de la rémunération en faveur de l'emploi, car la définition de la part liée à la fonction reste liée au corps d'appartenance de l'agent[160].

La prime de fonctions et de résultats a vocation à se substituer à l'ensemble des régimes indemnitaires existants. Elle a aussi vocation à transformer les pratiques managériales, en instituant une culture du résultat dans les services. Elle est d'ailleurs couplée à une réforme visant à supprimer la notation, et la remplacer par un dispositif renforcé et harmonisé de conduite des entretiens annuels.

Un deuxième chantier concerne la mobilité. La faiblesse de la mobilité dans la fonction publique est régulièrement constatée dans les rapports de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, notamment pour les catégories B et C[161]. La RGPP a rendu nécessaire le lancement du chantier visant à lever les freins qui empêchent d'effectuer facilement des mouvements d'un ministère à un autre, d'une fonction publique à une autre.

Il peut s'agir premièrement d'obstacles culturels, tels que le cloisonnement des administrations qui réservent aux fonctionnaires des corps qu'elles gèrent leurs postes, ou des réticences des agents eux-mêmes à changer d'employeurs. L'ampleur des réorganisations de structures qui ont été

[158] On peut noter aussi l'existence d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui ajoute des points d'indice à certains postes.

[159] Avec un objectif de mise en place au plus tard en 2012.

[160] Il est bien prévu que les postes soient cotés en fonction de leur difficulté, cette cotation permettant de déterminer un coefficient multiplicateur , mais l'arrêté du 22 décembre 2008 pris en application du décret du 22 décembre 2008 instituant la PFR prévoit que les montants de référence de la prime auxquels seront appliqués les coefficients soient définis pour chaque grade. C'est ce qui fait prévoir à Marcel Pochard qu' *« il y a tout lieu de penser que faute d'une grille des emplois, le choix soit fait le plus souvent d'un égalitarisme de bon aloi selon le grade ».*

[161] D'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2008-2009, le taux de mobilité des agents titulaires civils des ministères de 2006 à 2007 était de 4,5% pour la mobilité géographique (la référence étant le changement de département), de 3,3% pour la mobilité catégorielle, et 0,4% pour la mobilité structurelle (considérée comme un changement de ministère).

décidées par la RGPP encourage à dépasser ce type de réticences. Des postes sont supprimés de fait, obligeant des agents à se reconvertir et des services sont mis en place pour les accompagner dans cette démarche.

Une deuxième série d'obstacles est liée aux pratiques de gestion peu encourageantes des ministères. Les agents qui ont effectué une mobilité en dehors des services du ministère qui gère le corps auquel ils appartiennent voient parfois cette mobilité faiblement valorisée dans le déroulement de leur carrière. Il ne leur est pas toujours facile d'accéder aux informations sur les conditions de ces mobilités et sur les offres d'emploi, au départ et au retour de mobilité. La direction générale de l'administration et de la fonction publique a mis au point une bourse interministérielle de l'emploi public, avec publication sur internet. Des bourses régionales sont également développées dans une perspective d'augmenter la mobilité entre les différentes organisations publiques sur un bassin d'emploi régional, et de faciliter ainsi le redéploiement des personnels dans le cadre des réorganisations. Nous reviendrons sur les mécanismes incitatifs à la mobilité des personnels en décrivant les problématiques auxquelles sont confrontés les directeurs de services départementaux des trois ministères étudiés dans le cadre de cette recherche.

Une troisième série de freins à la mobilité se rapporte à des obstacles statutaires ou indemnitaires. La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique du 6 août 2009, dite loi mobilité, impulse de nombreuses mesures afin de les lever : suppression des obstacles juridiques au détachement et à l'intégration entre corps et cadres d'emplois de même catégorie et de même niveau, ouverture respective des fonctions publiques civile et militaire, création d'une indemnité spécifique d'accompagnement à la mobilité[162] La loi crée de nouvelles garanties si un agent souhaite quitter son cadre statutaire[163]. Elle pousse les gestionnaires des ministères à mieux reconnaître les mobilités dans les parcours professionnels[164]. Elle sécurise le ré emploi en cas de réorganisation de services, en définissant une situation spécifique de réorientation professionnelle en cas de transferts d'activités.

[162] Il s'agit d'un dispositif qui s'applique aux fonctionnaires de l'État appelés à exercer une mobilité dans la fonction publique de l'État ou dans les fonctions publiques territoriales ou hospitalières, dans le cadre d'une opération de restructuration. Il est alors prévu qu'en cas de perte de rémunération, une prime leur soit versée pour compenser le différentiel.

[163] Il s'agit du droit au départ annoncé par le président de la République à Nantes en septembre 2007, d'un droit à l'intégration au-delà de cinq ans de détachement, une possibilité d'intégration directe dans un autre corps ou un autre cadre d'emplois que celui d'origine de l'agent.

[164] Il s'agit de la reconnaissance mutuelle des promotions acquises dans le cadre d'un détachement, de la possibilité d'accéder aux grades supérieurs des corps par voie de concours ou de promotion interne.

La loi mobilité supprime aussi les limites d'âges imposées aux candidats à des concours publics, améliorant ainsi l'ouverture de la fonction publique à la diversité des profils. Une révision générale des concours est également engagée dans cette période. Il s'agit de les centrer davantage sur les compétences et les aptitudes professionnelles attendues, et de permettre aux agents de mieux valoriser leur expérience professionnelle.[165]

Enfin la RGPP 2, en poussant encore plus loin les objectifs d'augmentation de l'efficience de l'action, invite les ministères à poursuivre leur effort de modernisation de la gestion des ressources humaines, à faire évoluer des services gestionnaires vers une logique d'accompagnement des agents davantage que vers une logique normative. Ces services sont aussi considérés comme une source d'efficience. Il leur est demandé, par exemple, de mutualiser la logistique des concours, et de mettre en place certains concours ou certaines épreuves communs. Il est aussi décidé de mutualiser certaines formations continues de façon à éviter les doublons et dégager des économies. Un chantier d'adaptation de l'appareil de formation de l'État dans son ensemble est initié, qui peut passer par une coordination des formations continues, mais aussi un rapprochement, et parfois une fusion, des écoles assurant la formation initiale des fonctionnaires, alors que les ministères développaient et pilotaient jusque là leur appareil de formation de façon autonome[166].

Pour accompagner la mise en œuvre des réformes visant à augmenter la mobilité des agents et l'adaptation de leurs compétences, de nouveaux outils de gestion et d'accompagnement des mobilités sont en cours de déploiement dans les administrations. La direction générale de l'administration et de la fonction publique labellise une fonction de conseillers mobilité-carrière, et elle incite les ministères à en recruter. Elle organise un espace interministériel local d'appui en matière de gestion des ressources humaines en créant des plates-formes régionales interministérielles ressources humaines (dites plates-formes interministérielles RH), qui sont notamment

[165] Les mesures adoptées par la RGPP font notamment suite aux propositions des rapports suivants : POCHARD Marcel, *La diversification des modes de recrutement de la haute-fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État,* 2006 ; DESFORGES Corinne, CHALVRON (de) Jean-Guy, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État,* 2008 *;* DORNE-CORRAZE Marine, *L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique d'État,* Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2008.

[166] Fin 2008, un rapport relatif à la réforme de la formation des agents de l'État présentait plusieurs pistes d'amélioration allant dans le sens de l'individualisation des formations, d'une professionnalisation renforcée du contenu des formations et de la réduction des durées de formation. *Cf.* LE BRIS Raymond-François, *Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État,* décembre 2008.

chargées de gérer les bourses d'emploi. Nous reviendrons sur le rôle de ces plates-formes dans le chapitre 1 en pénétrant davantage l'organisation des acteurs territoriaux chargés d'accompagner les agents dans leurs mobilités.

La mise en place des directions départementales interministérielles au 1er janvier 2010 conduit les ministères à engager un très gros travail de clarification et d'harmonisation des règles de gestion des ressources humaines au sein de ces nouvelles structures. En effet, le principe retenu est celui du maintien des règles de gestion du ministère d'appartenance des agents, mais la création de ces nouvelles structures impose de faire progressivement converger certains processus communs. Il s'agit par exemple des doctrines en matière de publication des postes, et de déroulement des cycles de mutations et d'avancement, des mesures relatives au temps de travail, des prestations d'action sociale. Le secrétariat général du gouvernement diffuse en mars 2010 une charte de gestion des ressources humaines dans les directions départementales. De la même manière, au niveau régional, et pour prendre l'exemple des organisations sur lesquelles a porté notre recherche, le ministère de l'économie, et le ministère du travail diffusent en février 2010 une charte relative à la gestion des ressources humaines des directions régionales nouvellement créées et ayant en charge les politiques du travail, de l'emploi, de la consommation et de la répression des fraudes.

Conclusion de la partie I

Avec sa Révision générale des politiques publiques, la France n'apparaît décidément plus comme « *le cas particulier »*[167] du mouvement de réforme des pays de l'OCDE alignés sur le modèle du *new public management.* Elle paraît s'éloigner du modèle wébérien qui décrivait une administration bureaucratique caractérisée « *par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés »*[168].

L'approche de la réforme à travers les mesures générales ne suffit pas à saisir complètement ses développements. Il est nécessaire aussi de porter l'attention sur ce qui se passe dans les ministères en fonction des évolutions sectorielles des missions et ce dans une perspective historique.

[167] JEANNOT Gilles, ROUBAN Luc, "Changer la fonction publique", *Revue française d'administration publique, n°132,* pp. 665-672, 2010.
[168] WEBER Max, *Économie et Société* (1922), *op.cit.,* p.229.

Partie II : L'évolution des missions et des effectifs des trois ministères étudiés

Cette partie vise donc à restituer certains jalons importants de l'histoire des trois ministères antérieure à l'élection présidentielle de mai 2007. Il s'agit de puiser dans cette perspective historique quelques caractéristiques importantes susceptibles d'éclairer les modalités de transformation de ces organisations à partir de cette date.

II. 1. Le ministère de l'équipement

Au centre des recherches en sociologie française des administrations

Les travaux de sociologie ayant pris pour champ de recherche le ministère de l'équipement[169] sont très nombreux. Il a abondamment nourri les recherches visant à analyser les transformations des administrations au regard des stratégies à l'œuvre au sein des corps de fonctionnaires qu'elles emploient. Jean-Claude Thoenig développe son choix d'investigation de l'administration des travaux publics dans son ouvrage *L'ère des technocrates.* Il expose comment les ingénieurs des ponts et chaussées *« disposent d'une machine administrative et technique comprenant environ 100.000 agents, exerçant la tutelle de l'État sur les infrastructures de transport et quadrillant les provinces de façon serrée. Les Ponts et Chaussées pèsent d'un poids très lourd dans la France des années 1900-1950. Chaque parcelle du territoire porte l'empreinte de leurs réalisations. Chaque Français dépend d'eux dans sa vie quotidienne. Les Ponts et Chaussées, par leur réussite au plan technique, par leur prestige social, par leur influence politique, par leur implantation directe dans la vie locale, constituent un cas dans l'Administration publique »*[170]. L'administration des

[169] Nous retiendrons cette appellation pour évoquer l'histoire de ce ministère depuis sa création en 1966 jusqu'au tournant que constitue la création du MEEDDAT. Ce ministère a néanmoins changé de nombreuses fois de noms. Un schéma chronologique des formations ministérielles correspondantes depuis 1965 peut être consulté en annexe à l'étude historique menée par Alain Billon sur les valeurs propres à ce ministère. *Cf.* BILLON Alain, *Etude historique sur les valeurs propres au ministère de l'équipement, « L'histoire du ministère de l'équipement n'est pas un long fleuve tranquille »*, rapport pour le Conseil Général des Ponts et Chaussées, n°2004-0105-01, novembre 2004.

[170] THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », 1987.

ponts et chaussées est en effet née lors de l'organisation colbertiste et centralisatrice de l'administration française[171].

Un autre jalon fondamental de son histoire est la fusion, en 1966, de cette administration originelle des travaux publics, très liée au monde rural (employant près de 80.000 agents) avec l'administration de la construction qui avait été créée en 1944 et qui était beaucoup plus centralisée et de plus petite taille (7.000 agents). C'est de cette fusion que naissent les directions départementales de l'équipement. Et cette transformation en particulier a été au centre de nombreuses recherches sur le rôle des corps de fonctionnaires dans les processus de réforme de l'État. Ce fut le cas dans la thèse de Catherine Gremion[172]. L'auteur a mis en exergue comment la réorganisation administrative de 1966 répondait au souci d'améliorer la performance de la politique d'aménagement du territoire. Elle a décrit la volonté politique d'homogénéiser la présence territoriale de l'État incarnée par le renforcement du rôle des préfets. Selon elle, cette vision modernisatrice s'inscrivait *« dans une logique qui était d'inspiration centrale. Il s'agissait bien d'un recentrage, au service d'une politique de développement local, sous la houlette d'un unique représentant de l'État, le préfet »*[173]. Jean-Claude Thoenig et Erhard Friedberg ont consacré une série de travaux à cette période. Dans *L'ère des technocrates*, J-C. Thoenig analyse comment la stratégie de positionnement des ingénieurs des ponts et chaussées sur le champ de l'aménagement urbain renforce alors le pouvoir qu'il qualifie de « technocratique » de ce corps.

En retraçant les origines de la création du ministère de l'équipement, au travers du recensement de ce courant d'analyse sociologique des années 60 à 80, Alain Billon fait aussi émerger ce qu'il considère comme les trois valeurs fondatrices du ministère : *« Trois grandes valeurs fondatrices semblent dominer toutes les autres : le sens du service public (l'intérêt général, fondé sur la neutralité), la compétence technique (la technique*

[171] La date de 1663 peut être considéré comme un tout premier jalon de l'histoire de l'aménagement du territoire en France depuis le XVIIème siècle, lorsque Colbert donna *Instruction aux Intendants* de visiter *« en chacune paroisse les chemins, ponts et ouvrages qui ont esté entièrement abandonnés ; qu'ils en fassent faire des procès-verbaux par des gens intelligents et économes, afin qu'elle* [Sa Majesté] *en puisse ordonner les réparations et pourvoir aux fonds nécessaires à cet effet, suivant le besoin et la nécessité du public ; mesme, si les commissaires estiment que, pour la facilité du commerce et du transport des marchandises, il soit nécessaire de faire quelques nouveaux ouvrages, elle trouve bon qu'ils en fassent faire des procès-verbaux et estimation. »* La création de l'administration des ponts et chaussées est datée de 1716.

[172] GREMION Catherine, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État,* Paris, Gauthier-Villars, 1979.

[173] Actes de la journée d'études de l'association Blaise Pascal sur la création du ministère de l'équipement, Secrétariat du Comité d'Histoire du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Paris, mai 2000.

fondée sur la compétence), la territorialité de l'organisation (la territorialité départementale, fondée sur la proximité des services) »[174]. L'auteur s'interroge ensuite sur la continuité et les mutations de ces valeurs au fil d'une histoire où s'altère peu à peu la toute puissance de ce ministère. A partir des années quatre-vingt, son action est en effet progressivement remise en cause notamment avec l'émergence du souci de protection de l'environnement, la montée en puissance du rôle des collectivités locales au cours de différentes étapes de la politique de décentralisation. Le ministère se trouve ainsi, à la fin du vingtième siècle, à nouveau au centre de plusieurs travaux de recherche, sur lesquels nous reviendrons, et qui visent à décortiquer la manière dont il a su s'adapter dans cette trajectoire d'affaiblissement de la reconnaissance de son action.

Une transformation régulière entre 1982 et 2007 au rythme des politiques de décentralisation

L'histoire du ministère de l'équipement dans cette période est fréquemment restituée en référence aux deux vagues de décentralisation.

Les désaccords entre l'État et les départements en matière d'entretien et de construction des routes ont rendu impossible toute décentralisation dans ce domaine entre 1982 et 1992[175]. C'est seulement à partir de cette date[176] que la mise à disposition des collectivités locales de services des directions départementales de l'équipement avec des transferts de personnels a été rendue possible.

En 2004, la deuxième vague de décentralisation[177] conduit cette fois le ministère de l'équipement à des transformations de grande ampleur. Le transfert des routes nationales représente le plus gros chantier de cette politique. Au total, plus de 17.000 kilomètres de routes ont été transférés aux départements. Les enjeux en matière de gestion des ressources

[174] BILLON Alain, *Etude historique sur les valeurs propres au ministère de l'équipement, « L'histoire du ministère de l'équipement n'est pas un long fleuve tranquille », op. cit.,* p. 27.

[175] L'article 4 de la loi du 7 janvier 1983 prévoyait qu'une loi ultérieure déterminerait les transferts de compétence. La loi du 22 juillet 1983 est intervenue à cet effet, mais a limité les transferts aux ports, aux voies navigables et aux transports scolaires.

[176] *Cf.* la loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

[177] La loi de décentralisation « liberté et responsabilités locales » est adoptée le 30 juillet 2004. Elle organise la décentralisation de différentes compétences (développement économique, tourisme, formation professionnelle, développement d'infrastructures, utilisation de fonds structurels, protection de l'environnement…) et d'actifs patrimoniaux (voiries, aérodromes, ports, canaux…).

humaines ont été lourds, avec le transfert de près d'un tiers des effectifs du ministère de l'équipement aux conseils généraux[178]. De nouveaux services sont aussi créés pour prendre en charge l'exploitation du réseau routier non transféré, les directions interdépartementales des routes (DIR) au nombre de onze.

En matière organisationnelle, le départ des missions routières a entraîné la réorganisation des missions des DDE autour de quatre piliers d'activités : l'aménagement et l'urbanisme ; le logement, la politique de la ville et la construction ; l'environnement et les risques ; les déplacements, la sécurité des transports et la gestion des risques. Les agents du ministère qui sont restés en directions départementales de l'équipement ont dû ainsi se repositionner dans leurs fonctions et leurs champs de compétences dans les nouveaux organigrammes. Au total, à cette période, les agents du ministère ont été nombreux à effectuer soit une mobilité organisationnelle (vers les collectivités ou les directions interdépartementales des routes) parfois géographique, soit une mobilité fonctionnelle (au sein des DDE).

Un rapport de la commission des finances de l'Assemblée Nationale déposé en juin 2008 met en exergue l'ampleur de ces transformations du ministère, et le poids qu'elles ont fait peser sur la gestion des ressources humaines. Il précise que *« 60.000 agents ont vu changer leur position* […] *ces réorganisations en profondeur ont généré de vives inquiétudes chez les agents. Pour autant aucune grève n'est intervenue pendant le processus de décentralisation* »[179]. Néanmoins, lors de leur audition devant la commission, les responsables de la direction du personnel se sont inquiétés des nouvelles réorganisations qui s'annonçaient et ont précisé que *« cela ne marchera pas forcément une deuxième fois »*[180].

A la veille de la disparition du ministère de l'équipement en 2007, sa trajectoire d'affaiblissement s'inscrit donc dans un « point bas ». Ainsi que le note Alain Billon, *« cette diminution des effectifs du ministère est sans précédent. A sa suite, l'Équipement traditionnel sera à peu près devenu*

[178] La loi du 13 août 2004 a créé un droit d'option en faveur de la fonction publique territoriale, pour les fonctionnaires de l'État exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité locale. La loi prévoyait qu'ils puissent opter, dans un délai de deux ans, soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État avec une position de détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale et en pouvant demander à tout moment à être intégrés dans la fonction publique territoriale.

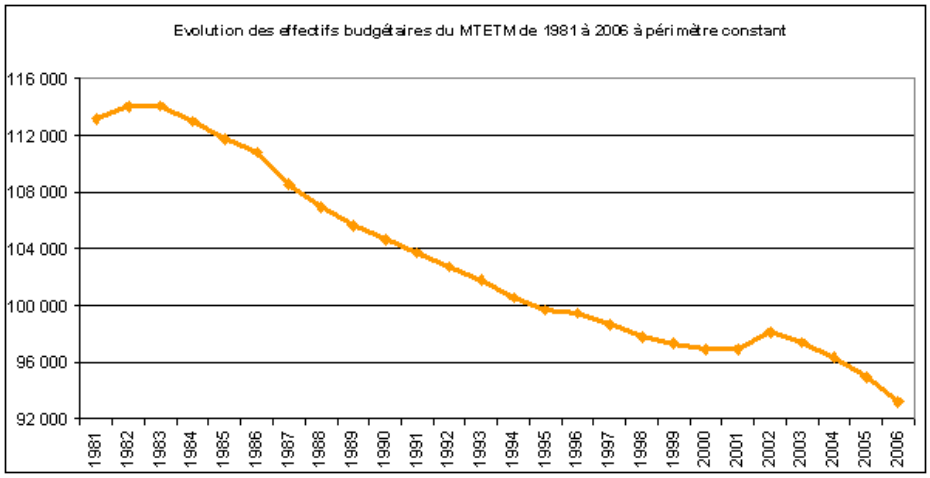
[179] TRON Georges, HABIB David, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la gestion des ressources humaines au MEEDDAT*, juin 2008, p. 14.

[180] *Ibid.* , audition du 10 avril 2008.

méconnaissable… »[181] Le transfert vers les conseils généraux des agents en charge des missions routières amorce par ailleurs la transformation de la structure des emplois au sein du ministère. Les ouvriers des parcs et les conducteurs de travaux faisaient en effet du ministère de l'équipement une organisation à dominante ouvrière. Son image associée à celle des « hommes en orange »[182], et à des activités d'exploitation est vouée à se transformer.

Encadré n°1 : perspective historique sur les effectifs du ministère de l'équipement

Les effectifs budgétaires du ministère ont diminué, à périmètre constant de 17,7% entre 1981 et 2006.



Source : *Dossier Ministre*, MEEDDAT, juin 2007.

[181] BILLON Alain, *Etude historique sur les valeurs propres au ministère de l'équipement, « L'histoire du ministère de l'équipement n'est pas un long fleuve tranquille », op. cit.*, p.84.

[182] Référence aux tenues des agents d'exploitation routière, et à la couleur des véhicules de service du ministère.

L'évolution des contours et des effectifs des directions départementales a été la suivante entre 1966 et 2007 :

	1966	1982	début 2007		fin 2007
ministère des travaux publics	78.000			ministère de l'écologie	3.700
ministère de la construction	7.000			ministère de l'industrie (une partie)	3.000
ministère de l'équipement	**85.000**	**114.000**	**64.000**	ministère de l'équipement	64.000
				ministère du développement durable	**70.700**
réorganisation des services déconcentrés	création des DDE		réorganisation des DDE après le départ des routes		expérimentations de fusion entre DDE et DDAF
effectif moyen des directions départementales	800		250		280

Quatre décennies entre la création du ministère de l'équipement et celle du ministère du développement durable[183]

Les enquêtes conduites dans le cadre de cette recherche ont commencé lorsqu'a été créé le ministère du développement durable après l'élection présidentielle de mai 2007. La dénomination de ce ministère abandonnait à cette date, et pour la première fois depuis quatre décennies, le terme « équipement ». En 1991, Patrice Duran relevait déjà l'importance des mots dans les actes d'un séminaire de recherche organisé par le ministère sur ses pratiques professionnelles : *« Le ministère de l'Équipement, en substituant historiquement « l'équipement » aux « travaux publics » et à la « construction », en intégrant dans ses préoccupations l'aménagement du territoire et le cadre de vie, nous a appris* […] *que le choix des mots n'était jamais gratuit »*[184]. Dans son ouvrage *La division par zéro,* Jean-Pierre

[183] Nous retiendrons cette appellation pour évoquer ce ministère depuis 2007, et recouvrir les trois formations ministérielles qu'il a connues depuis : MEDAD, MEEDDAT et MEEDDM. Le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durable (MEDAD) a été créé par le décret du 18 mai 2007. Des restructurations complémentaires liées au lancement de la modernisation des politiques publiques ont conduit à le transformer par décret du 18 mars 2008 en Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable, et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT).

[184] DURAN Patrice, « La « déconcentralisation » de l'équipement, ou la tyrannie du politique », *L'envers des métiers : compétences politiques et pratiques professionnelles*

Weiss[185] mentionne le poids symbolique de la disparition de cette appellation. Selon l'auteur, cette fusion *« dans un très grand ministère de l'Écologie, de l'Aménagement et du Développement Durables, n'avait rien d'illogique. L'équipement de la France en infrastructures diverses était largement réalisé, et les questions de transport et de routes, d'aménagement des territoires revêtaient chaque jour davantage une dimension écologique qui avait d'ailleurs imposé sa présence dans la première partie de la campagne présidentielle »*[186]. J-P. Weiss ajoute *« La disparition de l'appellation « équipement » n'était pas pour autant facile à digérer pour les hommes et les femmes de cette administration. C'était tout simplement le nom de leur maison, ils en étaient fiers. Il fallait sans doute, certainement, en passer par là, et symboliser les ambitions de changement des priorités politiques par les modifications d'appellation »*[187].

Tout en suggérant que l'enchaînement des périodes d'incertitude et d'affaiblissement des missions « *a lourdement pesé sur le « moral » des agents »*[188], et très probablement ébranlé les valeurs fondatrices qui avaient émergé à partir de 1966, Alain Billon pose la question d'une possible re fondation du ministère « *sans l'équipement* ». La création du ministère du développement durable se fait en effet par fusion de ce qui reste de l'ex ministère de l'équipement après la décentralisation du réseau routier, des services de l'ex ministère de l'écologie et d'une partie du ministère de l'industrie.

Les historiens qui se sont intéressés à la création du ministère de l'équipement ont souligné la difficulté d'opérer, en 1966, la fusion de deux ministères aux structures organisationnelles et aux traditions très dissemblables[189]. Ils décrivent comment les cadres dirigeants de ce ministère sont parvenus à consolider sa position à partir de ces fondations hétéroclites. De ce point de vue, le rapprochement avec le ministère de l'environnement avec lequel le ministère de l'équipement s'est si souvent opposé fait ressurgir les interrogations sur l'avenir d'une nouvelle organisation créée par fusion d'entités aux caractéristiques très différentes. La question peut être alors posée en termes similaires : le développement

---

dans les Directions Départementales de l'Équipement, Actes du séminaire, 1991, pp. 189-232.

[185] WEISS Jean-Pierre, *La division par zéro." Essai de gestion et de management publics,* Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 2009. J-P. Weiss a été directeur du personnel du ministère de l'équipement entre 2000 et 2004.

[186] *Ibid.,* p.70.

[187] *Ibid.,* p.71.

[188] *Ibid.* , p. 86.

[189] A. Billon évoque *« le mariage de la carpe et du lapin ».*

durable peut-il être le nouveau credo du ministère, comme l'aménagement du territoire fut celui des années 60 ?

Comme en écho des recherches des années 60, les observateurs interrogent à nouveau la création du ministère du développement durable en termes d'analyse de stratégie de corps. Dans sa thèse soutenue en 2007[190], Julie Gervais analyse le désengagement du corps des ponts et chaussées vis-à-vis du ministère, et la montée du corps des ingénieurs des travaux publics de l'État, dont J-C. Thoenig avait déjà décrit la stratégie de progression dans l'ombre des ingénieurs des ponts à la fin du vingtième siècle. Dans une enquête sur les cadres dirigeants du ministère de l'écologie[191], Gilles Jeannot[192] met aussi en évidence *« la montée en puissance du corps des ITPE[193] qui a occupé l'espace laissé vacant par le départ des ingénieurs des ponts après la décentralisation »*[194] . Au moment où s'étudie dans les deux ministères concernés la fusion des corps des ingénieurs des ponts et chaussées (IPC) et des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF)[195], l'auteur note la plus forte présence des IGREF dans les services déconcentrés, notamment du ministère de l'agriculture. Il suggère ainsi une vision actualisée des poids respectifs des différents corps dans les services et considère que « *la principale incertitude dans l'avenir concernera les partages entre les individus issus du corps des TPE et ceux issus du corps du GREF »*[196].

Que l'on s'intéresse aux stratégies de construction des espaces professionnels des agents, aux évolutions des métiers, ou encore aux enjeux de structuration d'une politique d'aménagement de l'espace, tout incite à examiner conjointement l'organisation et les transformations du ministère de l'agriculture, que Patrice Duran a qualifié de petit *« frère »*[197] du ministère de l'équipement.

---

[190] GERVAIS Julie, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du Xxème siècle),* thèse de doctorat de science politique, sous la dir. de Gilles Pollet, Université Lumière Lyon 2, Institut d'Études Politiques de Lyon, décembre 2007.

[191] Au moment de l'enquête, il s'agit du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

[192] JEANNOT Gilles, *Sélection et parcours des directeurs régionaux des services déconcentrés techniques, Sociologie pratique, n° 21, 2010, p. 97-111.*

[193] Ingénieurs des travaux publics de l'État.

[194] *Ibid.*, p.4.

[195] création du corps des ingénieurs, des ponts, des eaux et forêts par décret du 10 septembre 2009.

[196] *Ibid.*, p.24.

[197] DURAN Patrice, « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de

II. 2 – Le ministère de l'agriculture

Les études sociologiques sur l'administration de l'agriculture sont moins nombreuses que celles concernant le ministère de l'Equipement et son devenir. Les recherches se sont davantage intéressées au secteur agricole qu'à son administration.

L'histoire récente du ministère de l'agriculture est caractéristique des évolutions de l'organisation et des modalités d'exercice de la puissance publique, avec la baisse de la maîtrise d'œuvre de l'Etat, la politique de décentralisation, la montée en puissance du niveau européen, et le développement des « agences ».

La montée en puissance de l'Europe et l'externalisation des missions

Les modalités de la politique agricole commune (PAC), ainsi que l'émergence des questions d'environnement, de qualité et de sécurité de l'alimentation, ont fait évoluer les actions mises en œuvre par le ministère de l'agriculture. Ses agents remplissaient traditionnellement des tâches d'ingénierie, d'appui technique et d'animation. Dans certains domaines, des interventions indirectes, telles que l'attribution de subventions à des structures professionnelles spécialisées chargées désormais de la mise en œuvre des actions publiques, se sont progressivement substituées aux missions traditionnelles.

Le ministère de l'agriculture se caractérise par le nombre élevé de structures externes à l'administration dans le cadre de son action publique, parmi lesquelles figurent l'office national des forêts (ONF), le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)[198], l'institut national de la recherche agronomique (INRA). Le rapport de la Cour des Comptes publié en 2009 sur les évolutions des effectifs de l'État entre 1980 et 2008[199]observe ainsi que *« les personnels des opérateurs à vocation agricole étaient, en 2006, presque aussi nombreux que ceux du ministère »*[200].

---

l'agriculture et de la forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, pp. 757-776.

[198] Le CNASEA a fusionné en 2009 avec l'agence unique de paiement.

[199] *Les effectifs de l'État 1980-2008. Un état des lieux*, Rapport public thématique de la Cour des Comptes, 2009.

[200] *Ibid.* , p.44.

Encadré n°2 : perspective historique sur les effectifs du ministère de l'agriculture

En 2006, les effectifs du ministère s'élevaient à 39.000 environ, dont la moitié est constituée des personnels de l'enseignement agricole. Pour les autres activités, les services déconcentrés représentaient 15.700 agents. De leur côté, les effectifs des opérateurs du secteur agricole s'élevaient à 38.000.

L'enseignement agricole a représenté l'essentiel des augmentations des effectifs du ministère de l'agriculture entre 1980 et 2005, avec une augmentation du nombre d'établissements et d'élèves. L'enseignement s'est diversifié, en n'étant plus seulement dédié à de futurs actifs agricoles.

	1980	2006	Variation
enseignement agricole	13800	19900	44%
services déconcentrés	19400	15700	-19%
administration centrale	2170	2100	-3,2%
total ministère			6,5%

Source : rapport Cour des Comptes, 2009.

Le rapport de la Cour des Comptes souligne que les effectifs du ministère n'ont suivi ni la décroissance du nombre des agriculteurs ni la diminution de la part du secteur agro-alimentaire dans l'économie. *« Il s'est accru de 6,5% entre 1980 et 2005 si l'on prend en compte les emplois budgétaires du seul ministère et il a doublé si on intègre dans le calcul les agents du secteur agricole. »*[201]Ce phénomène s'explique par les effets de la politique agricole commune, la survenue de crises sanitaires majeures, et les transformations de l'enseignement agricole.

Ainsi cette progression des effectifs du ministère masque la diminution des missions des directions départementales de l'agriculture autour des problématiques d'aménagement de l'espace. Cette régression est liée à la politique de décentralisation et à la montée en puissance de l'approche environnementale.

[201] *Ibid.* , p.95.

Les impacts de la décentralisation

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales ont été de moindre ampleur qu'au ministère de l'équipement. Au ministère de l'agriculture, elles ont concerné certains services, avec le transfert d'attributions relatives à la planification régionale, au développement économique et à l'aménagement du territoire, à l'équipement rural et au remembrement, à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Ces transferts se sont traduits en partition fonctionnelle de certains services des directions départementales de l'agriculture entre l'État et les conseils généraux. Mais les transferts d'effectifs correspondants ont été modestes (environ 800) et la mise en œuvre du processus a été lente entre 1983 et 2000.

En parallèle, la mise en place d'une politique de déconcentration en matière forestière, agricole et de gestion des moyens, a conduit à développer de nouvelles tâches dans les services déconcentrés. Entre 1980 et 2000, la mise en œuvre des politiques de décentralisation et de déconcentration a conduit à plusieurs ajustements des organisations des services. Les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) ont été créées en 1994. La compétence dans le domaine de l'eau a été transférée en 1991 aux directions régionales de l'environnement (DIREN). Les services vétérinaires ont quitté les directions régionales de l'agriculture en 2002. Les directions départementales ont été réorganisées en 1984 avec une séparation des services de la répression des fraudes, et la création des directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

En parallèle, la charge des DDAF a augmenté avec le poids de la gestion des aides communautaires aux agriculteurs provenant du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Elles ont fait face à l'augmentation de cette charge, au travers notamment du recours massif à du personnel vacataire.

Les agents des directions départementales de l'agriculture ont donc ressenti beaucoup moins directement que leurs collègues des directions départementales de l'équipement une diminution de leurs activités et de leurs effectifs dans cette période.

Plusieurs essais de rapprochement des DDAF et des DDE

Le rapprochement des services déconcentrés de l'agriculture et de l'équipement remonte au début des années 90. Des projets de collaboration ont été impulsés par les administrations centrales, tels que la mise en place de missions inter services de l'eau (MISE), de plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), ou encore d'une stratégie conjointe d'ingénierie d'appui territorial afin d'éviter que les administrations ne répondent aux demandes des collectivités en se plaçant en concurrence l'une vis-à-vis de l'autre. Des initiatives locales de rapprochement ont vu aussi le jour à l'instigation des directions départementales elles-mêmes, avec, dans certains départements, la création de bases communes de données géo référencées.

Le processus de fusion des deux administrations s'inscrit dans une histoire longue jalonnée d'un échec en 1993, et d'une étape décisive dans le cadre du lancement de la RGPP en 2007.

Dans un article sur ces deux administrations, Patrice Duran[202] a reconstitué le processus de rapprochement des directions départementales de l'équipement, et de l'agriculture et de la forêt des années 90. La genèse de cette tentative de rapprochement en 1993 est décrite par le chercheur comme une réponse à une menace interne à l'administration compte tenu des velléités du ministère de l'écologie de disposer de services déconcentrés au niveau départemental.

Patrice Duran liste ce qui joue en faveur d'un rapprochement des deux directions : des missions qui évoluent parallèlement (avec une hétérogénéité mêlant actes régaliens, prestations de service, …), des relations multiples avec les collectivités locales, des enjeux communs, une structuration des corps et des métiers proche. Mais l'auteur observe : *« Non seulement il* [le rapprochement] *ne fut pas porté politiquement, mais il est resté l'affaire des seules administrations concernées »*[203]. Il n'y eut pas, à cette époque, un projet plus global de réforme des services déconcentrés dans son ensemble. Les services de terrain DDE et DDAF encouragés au rapprochement ont été peu pilotés. L'auteur précise que *« la réforme a buté sur le manque de précisions des objectifs »*[204]. Les services ont travaillé à leur rapprochement *« dans un contexte d'incertitude et d'ambiguïté »*[205]. Les administrations centrales étaient « lointaines », et les préfets dans une attitude de neutralité

[202] DURAN Patrice, « 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 », *op.cit.*, pp. 757-776.
[203] *Ibid. , p.762.*
[204] *loc. sit.*
[205] *Ibid. , p.763.*

observatrice. Cette absence de soutien politique et méthodologique a conforté les services déconcentrés dans un *« sentiment d'isolement »*[206]. La démarche est ainsi restée très localiste, au gré des priorités locales, avec quelques formes de rapprochement, par exemple dans le domaine de l'eau (création de missions inter services de l'eau). Mais la *« minceur des réalisations »*[207] n'a pu laisser qu'un sentiment d'insatisfaction pour beaucoup.

Patrice Duran tire le bilan suivant de ce premier rapprochement : *« Si l'échec peut s'expliquer par les déficiences d'un mode de pilotage qui en dit long sur les possibilités pratiques de réforme administrative de ces services, il est aussi significatif des faiblesses de ces derniers à penser de nouvelles structures organisationnelles répondant aux enjeux de la gestion publique territoriale actuelle »*[208].

C'est dans un tout autre contexte qu'est intervenu en 2006 le lancement de nouvelles expérimentations de fusion. Il s'inscrit dans une réforme de plus grande ampleur visant à repenser la place même de l'Etat sur le territoire, et à redéfinir le service public. Le processus de fusion s'annonce maintenant irréversible et porté politiquement.

Un rapport des conseils généraux des deux ministères[209]a esquissé en 2005 les objectifs et les questions soulevées par la faisabilité d'un rapprochement entre les directions départementales des deux ministères. Consécutivement à ce rapport, une expérimentation de fusion des DDE et DDAF est décidée par circulaire du Premier Ministre le 2 janvier 2006 dans huit départements[210]. Ces fusions sont préparées aux niveaux central et local tout au long de l'année 2006 et deviennent effectives au 1er janvier 2007 avec la création de huit directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Il est alors prévu une première phase d'évaluation de cette expérimentation durant l'année 2007, afin de décider d'une éventuelle généralisation, et l'évaluation finale est programmée pour 2009. Le lancement de la modernisation des politiques publiques au second semestre 2007 a perturbé ce calendrier initial.

La circulaire lançant l'expérimentation des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture développe les objectifs de ce projet. Elle décrit le contexte de décentralisation et d'accroissement du champ de

[206] *Ibid. , p.765.*
[207] *Ibid. , p.767.*
[208] *Ibid. , p.760.*
[209] Rapport CGPC-CGGREF du 2 juillet 2005.
[210] La fusion est instaurée par décret du 23 décembre 2006, et effective au 1er janvier 2007 dans les départements suivants : Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val d'Oise.

compétences des collectivités territoriales. Elle souligne les exigences nouvelles en matière de qualité de service et de sécurité, et de prise en compte de l'écologie et du développement durable. Le but affiché de la fusion est de faire s'exprimer les synergies des deux administrations au travers de leurs missions complémentaires en prise avec des questions territoriales, à la fois dans le domaine régalien et dans celui de l'appui et du conseil. Sont évoquées les nombreuses missions environnementales (eau, bruit, air, risques naturels et technologiques, déchets, chasse, pêche, paysage, milieux naturels), les missions d'ingénierie d'appui des politiques publiques ou rentrant dans le champ concurrentiel exercées pour le compte des collectivités territoriales (maîtrise d'œuvre, conduite d'opérations, assistance-conseil, aide à la gestion des services publics) et des missions de connaissance du territoire s'appuyant sur les systèmes informatisés d'information géographique avec de nombreuses utilisations possibles et partagées dans les domaines de la planification, l'aménagement, l'urbanisme, la gestion de crises, le développement local. *« La création d'un nouveau service technique départemental unique* […] *fondé sur des objectifs partagés plus centrés sur les territoires et leur développement durable* […] *devrait permettre une meilleure utilisation des diverses compétences, faciliter le dialogue avec les partenaires et donner une plus forte visibilité des services de l'État »*[211].

La synthèse des rapports d'audit de la création des huit premières directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, publiée en septembre 2007 par les deux conseils généraux[212] esquisse les premières difficultés. Elle note l'adhésion des agents au projet, mais aussi les tensions et les inquiétudes qu'il soulève. Elle relève que l'intégration des fonctions supports se heurte aux différences de procédures entre les deux ministères. Neuf groupes de travail nationaux sont d'ailleurs mis en place à la même époque pour que les administrations centrales identifient les difficultés liées à leurs différences de pratique (systèmes informatiques, gestion budgétaire, gestion des ressources humaines…). Le rapport observe aussi bien dans l'organisation interne que dans la visibilité externe quelques prémisses de coopération et d'hybridation des cultures tout en constatant que la juxtaposition de services est encore prégnante. Les audits soulignent enfin les situations contrastées d'un département à l'autre autour des difficultés

[211] Lettre de mission aux CGPC et CGAER en vue de l'évaluation de l'expérience 2007 de création des 8 DDEA, avril 2007.

[212] *Évaluation de la création des huit DDEA, 1ère phase, synthèse des rapports d'audit,* CGPC-CGAER, septembre 2007. Cette première phase d'audit avait pour but de vérifier si la construction des nouvelles directions était effective. Ils s'agissait de rencontrer des acteurs internes, mais aussi externes (préfet, président du conseil général, président de la chambre d'agriculture) en vue d'évaluer le dispositif selon quatre axes : qualité de la construction d'une communauté de travail, qualité de l'intégration des fonctions supports, efficience des politiques publiques, visibilité et qualité du dialogue avec les partenaires.

rencontrées dans les différents domaines impactés par la réorganisation. Ils concluent sur la nécessité de poursuivre les évaluations dans le temps, et sur le constat que rien ne semble s'opposer à ce stade à l'engagement d'une généralisation des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

II. 3. Le ministère du travail

Les « voltigeurs de la République »

La recherche en sciences sociales s'intéresse régulièrement à l'inspection du travail dont l'action est au cœur des relations sociales, et notamment de la politique conduite par les différents gouvernements dans la régulation des rapports entre employeurs et salariés. Son action se trouve au centre de débats récurrents entre les partisans d'un interventionnisme étatique dans ce domaine et ceux d'une vision plus libérale de la régulation des rapports sociaux. Ces débats trouvent leur première origine dans la création de l'institution sur laquelle se sont penchés de nombreux historiens.

La législation du travail et le principe du contrôle de son application par un corps de fonctionnaire trouve ses origines dans les très mauvaises conditions de travail des ouvriers au dix-neuvième siècle.

L'expression « voltigeurs de la République » est empruntée à Vincent Viet[213], qui, précisant comment le droit du travail s'est d'abord constitué pour protéger les enfants, développe une comparaison avec l'identité des instituteurs : *« Les valeurs de la République l'ont en effet profondément façonné. Les inspecteurs du travail, qui avaient à s'occuper des enfants dont l'école ne voulait pas, se sont glissés dans la République par la porte dorée de l'instruction scolaire. Ils se sont conduits en « voltigeurs », complétant à l'égard des enfants de l'industrie, la tâche que les instituteurs, ces « hussards noirs » de la République, s'assignaient à l'égard de tous les enfants »*[214].

Selon les historiens de l'inspection du travail, *« l'idée et le principe d'une inspection du travail sont contemporains de la naissance d'un droit protecteur des travailleurs au XIXème siècle… et cette ambition nouvelle pour une période plus marquée du sceau de la liberté d'entreprendre a fait l'objet de débats …dont la vigueur passée et actuelle illustre cette*

[213] VIET Vincent, *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS éditions, 1994, 2 vol.
[214] *Ibid.* , p.62.

révolution de l'encadrement étatique des conditions de travail dans la sphère privée ».[215]

Le ministère du travail a fêté en 2006 son centenaire. Sa création remonte en effet au 25 octobre 1906. Georges Clémenceau le concevait alors comme un outil de *« réparation sociale »*, imprégné *« d'humanité »* et destiné à *« coordonner les entreprises d'altruisme d'Etat »*.[216]

Le livre de Paul Ramackers et Laurent Vilboeuf[217], deux inspecteurs du travail, retrace cette histoire et recense de nombreux ouvrages publiés sur cette institution[218]. La célébration du bicentenaire du ministère du travail en 2006 a été l'occasion de nombreuses publications mises en perspective par Jean-Pierre Le Crom[219]. Certaines visent le récit d'un moment de cette histoire ou encore la biographie d'une figure de l'institution. C'est le cas de la thèse de Michel Cointepas[220] qui s'intéresse aux rapports entre administration et politique au travers d'une période de l'histoire du ministère traversée par vingt-deux ans de stabilité d'Arthur Fontaine à la tête de la direction du travail. Rares sont cependant les publications qui couvrent l'ensemble de l'histoire du ministère[221]. Beaucoup de travaux visent les relations du ministère du travail avec les différents acteurs de la politique du travail et de l'emploi. Certaines recherches se sont aussi intéressées à l'étude des personnels et des organisations elles-mêmes, même si le champ est largement inexploré d'après Vincent Viet et Odile Join-Lambert qui ont esquissé quelques pistes de recherche à l'occasion du bicentenaire du ministère[222]. L'un des intérêts de la thèse de Vincent Viet

---

[215] RAMACKERS Paul, VILBOEUF Laurent, *L'inspection du travail, op. cit.*

[216] *L'Aurore*, 15 octobre 1906

[217] RAMACKERS Paul, VILBOEUF Laurent, *L'inspection du travail*, Paris, P.U.F., Coll. « Que sais-je ? », 2002.

[218] Parmi les nombreuses publications traitant de l'inspection du travail peuvent être citées : DÄNZER-KANTOF Boris, LEFEBVRE Véronique, LUCAS Michel, TORRES Félix, *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du travail (1906-2006)*, Paris, La Documentation française, 2006 ; GROSSIN William, *La création de l'inspection du travail*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques juridiques », 1992 ; GUICHAUD Frédérique, *L'inspection du travail, histoire, structures, pouvoirs*, thèse de doctorat de droit, Paris I, 1984 ; ROBERT Jean-Louis, *Inspecteurs et inspection du travail sous la IIIè et la Ivè République*, Paris, La Documentation française, 1998. Voir aussi les publications du Comité d'Histoire des Administrations chargées du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CHATEFP).

[219] LE CROM Jean-Pierre, « Le ministère du travail : une histoire en chantier », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n°56-3, 2009/3, pp. 155-165.

[220] COINTEPAS Michel, *Arthur Fontaine, haut fonctionnaire de la Troisième République*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de C.Charle, Paris 1, 2005.

[221] : DÄNZER-KANTOF Boris, LEFEBVRE Véronique, LUCAS Michel, TORRES Félix, *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du travail (1906-2006), op. cit.*

[222] CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile, VIET Vincent, *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « Pour une histoire du travail », 2006.

est d'examiner plus attentivement l'activité des services déconcentrés du ministère.

Les préoccupations croissantes de la politique de l'emploi

Après l'achèvement des « Trente Glorieuses », l'action du ministère du travail s'est trouvée impactée par les transformations du contexte économique : la montée du chômage, le passage d'une économie industrielle à une économie plus orientée vers les services, l'internationalisation des marchés induisant différentes formes de restructuration et ré organisation des entreprises, les nombreuses transformations techniques et technologiques. Les missions d'inspection du droit du travail se transforment dans un contexte de multiplication de textes législatifs de plus en plus complexes, de développement des conventions collectives, de précarisation des statuts d'emploi et d'affaiblissement du syndicalisme. Contrairement à d'autres pays, notamment anglo-saxons, qui ont une inspection du travail dédiée au contrôle de réglementations sur la sécurité et les conditions de travail, les gouvernements français ont peu à peu confié à cette inspection des missions relatives au contrôle de l'emploi et au développement des institutions représentatives du personnel. Comme le développent P.Ramackers et L.Vilboeuf, l'inspection du travail se caractérise en France par cette conception « généraliste » de son action. *« Fondamentalement couplée aux évolutions du droit du travail en France, les missions de l'inspection du travail ont évolué d'un socle originaire fondé sur la protection physique de l'individu au travail, vers de multiples attributions, notamment dans les domaines des relations individuelles et collectives du travail, puis de l'emploi et de la formation professionnelle »*[223].

L'administration du travail est aussi transformée par la politique de décentralisation à partir des années 80.

La première étape de décentralisation trouve son origine dans la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Dans le champ d'intervention du ministère du travail, certaines compétences en matière d'action sociale et de formation professionnelle sont transférées aux collectivités territoriales.

La deuxième étape de décentralisation en 2003 et 2004 accélère ce mouvement. La loi du 18 décembre 2003 confie aux départements la gestion

[223] RAMACKERS Paul, VILBOEUF Laurent, *L'inspection du travail, op. cit.,* p.11.

du revenu minimum d'insertion. Dans le domaine du handicap, la loi du 11 février 2005 créé des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MPDH) sous l'autorité des présidents des conseils généraux, en lieu et place des anciens services « Cotorep » des directions départementales du travail. Certains agents du ministère du travail sont transférés dans ces nouvelles structures. Des responsabilités dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage sont également transférées aux régions. Ainsi, dans le domaine de l'alternance professionnelle, les services de la direction départementale du travail instruisaient auparavant les dossiers de contrats de qualification. Cette instruction est passée sous la responsabilité des chambres consulaires. Les agents de la direction départementale du travail reçoivent dorénavant un simple formulaire, et leur action consiste à vérifier, au vu de ce formulaire, le bon enregistrement du dossier par la chambre.

Les services de la direction départementale du travail perdent ainsi, peu à peu, leur activité productive d'instruction de dossiers. Leurs missions consistent davantage à émettre un avis de l'État, siéger au sein de diverses commissions, à animer la politique locale de l'emploi. Il s'agit aussi de conserver une activité de contrôle de différentes procédures, ainsi que d'enregistrement des informations qui circulent sur les entreprises, les salariés, et les demandeurs d'emploi, de façon à rester un observatoire du monde économique et du marché de l'emploi. Les missions de ces services de l'État se transforment ainsi progressivement au fil des ans. En parallèle, la politique de l'emploi reste inscrite dans les toutes premières priorités des gouvernements successifs. Ce double mouvement d'implication de l'action de l'État dans la politique locale de l'emploi, et d'externalisation vers d'autres acteurs caractérise l'administration du travail lors des dernières décennies. Il explique la perception souvent ambiguë du sens de leur action par les acteurs rencontrés lors de cette recherche et il doit être identifié comme un élément de contexte important. Les hésitations de l'action publique quant au désengagement vis-à-vis de certaines compétences dans le champ « emploi » ont été analysées en partie dans un rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations de l'Etat, remis en janvier 2007[224] par les inspections générales de plusieurs ministères. Il y est décrit que le mouvement d'adaptation des services de l'Etat à ces transferts n'a pas été porté à son terme : *« non-ajustement des effectifs, modalités d'intervention de l'Etat encore peu cohérente avec la nouvelle répartition,*

[224] CHAMBAUD Laurent, DURIEUX Bruno, NICOLAS Jean-Baptiste, GAGNEUX Michel, GRIVEL Nicolas, LE GALLOU Jean-Yves, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat : Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, Ministère de la Santé et des solidarités*, Rapport de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de l'Inspection Générale de l'Administration, janvier 2007.

ce qui induit souvent une dispersion des leviers de pilotage coûteuse et préjudiciable à l'efficacité des politiques publiques »[225]. Le rapport pointe notamment que *« le poids persistant des tâches de gestion a limité la capacité des services à se recentrer sur des fonctions de veille, de contrôle, d'animation ou d'évaluation des politiques »*[226].

L'esprit des missions des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peut se résumer au travers de deux grands domaines d'objectifs de l'action publique. Le premier domaine d'objectifs consiste à veiller à ce que les salariés restent dans l'emploi dans les meilleures conditions possibles. Cela inclut le contrôle du respect de la réglementation du travail, ainsi que le soutien des entreprises qui souhaitent créer des emplois ou rencontrent des difficultés économiques passagères ou durables. Le deuxième domaine d'objectifs des directions départementales du travail consiste à veiller à ce que les personnes sur le marché du travail trouvent ou retrouvent un emploi. Cela inclut, par exemple, les politiques de formation et d'insertion professionnelles, l'encouragement au développement local, le contrôle de la recherche effective d'emploi.

Par conséquent, les directions départementales du travail sont organisées autour de deux grands pôles d'activité : le pôle « Travail » qui regroupe les différentes sections d'inspection réparties parfois sur plusieurs sites dans les grands départements, de façon à être au plus près des établissements à contrôler, et le pôle « Emploi ». Les missions du pôle « Emploi » recouvrent à la fois des champs régaliens et des missions d'accompagnement de l'activité économique.

Un double processus à la fois de montée en puissance du poids du pôle « Emploi », et de diminution des activités productives des directions départementales du travail dans ce champ, caractérise les vingt dernières années. Il s'observe dans l'évolution de leurs effectifs.

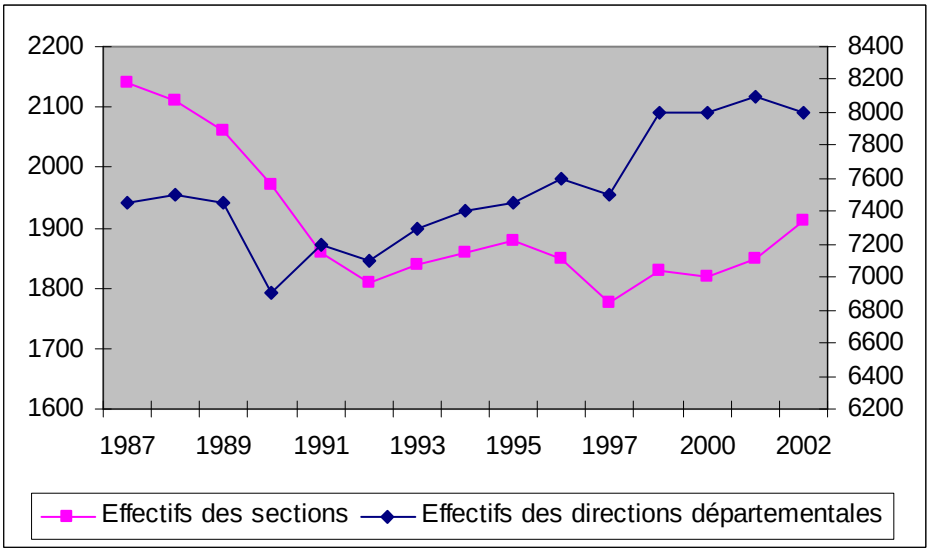
[225] *Ibid.* , p.4.
[226] *Ibid.* , p.17.

Encadré n°3 : perspective historique sur les effectifs des DDTEFP

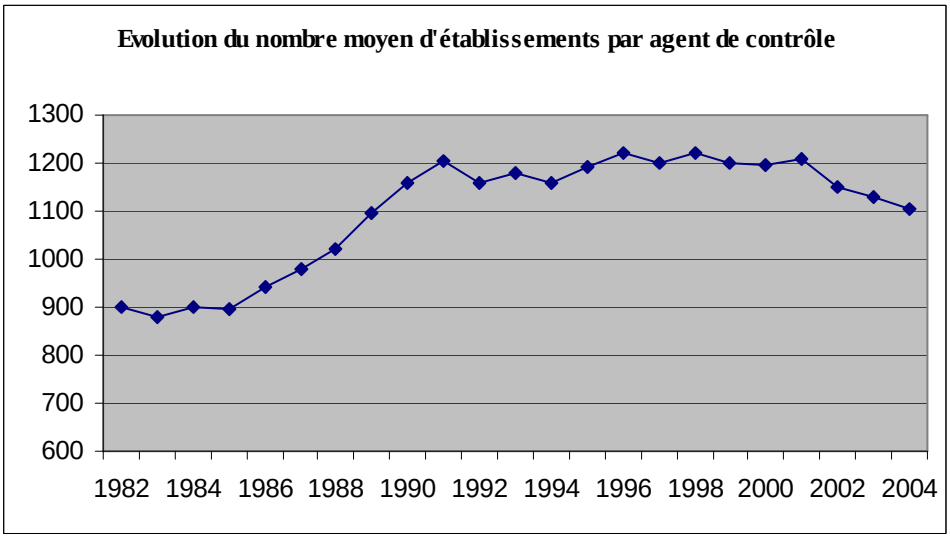
La période 1975-1985 fut une période de fort recrutement dans les sections d'inspection du travail. Le nombre d'inspecteurs est passé de 270 à 430, celui de contrôleurs de 540 à 832 et celui des agents administratifs a atteint 910 en 1985, l'effectif total étant alors de 2171.

Entre 1987 et 2000, les effectifs des directions départementales ont augmenté de 7,7%. Les effectifs des services des directions départementales autres que les sections d'inspection du travail ont progressé de 14,2%. Quant aux effectifs des sections d'inspection du travail, ils ont diminué de 8,5%.

Les courbes ci-après illustrent ces évolutions divergentes.



En parallèle, le nombre moyen d'établissements par agent de contrôle et de salariés occupés par ces derniers s'est accru, comme le montre aussi le graphique suivant.



Sources : rapports annuels au Bureau International du Travail (*L'inspection du travail en France.*

Le plan de modernisation de l'inspection en 2005

Du fait de la dégradation des ratios sur le nombre d'établissements et de salariés par agent de contrôle, mise en perspective dans les comparaisons internationales, le ministère du travail lance en 2004 une réflexion sur l'inspection du travail, l'évolution de son organisation, et de ses effectifs. Le traumatisme induit par le meurtre de deux agents de contrôle dans l'exercice de leur mission[227] a accéléré le lancement de cette réflexion, qui a débouché notamment sur la décision de renforcement des effectifs dédiés à l'inspection. Un rapport *L'inspection du Travail* remis au ministre Gérard Larcher par Jean Bessière[228], directeur de l'INTEFP (institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle) a été à l'origine du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT) adopté en 2007. Le plan de modernisation de l'inspection prévoit la création de 700 postes entre 2007 et 2010, soit une progression de 50% des effectifs.

Tableau n°2 : Effectifs prévus par le plan de modernisation de l'inspection du travail

	2007	2008	2009-2010	2011-2012
Recrutements prévus dans le cadre du PMDIT	70	60	110	0
Prévisions de départ à la retraite		27	71	88
Recrutements suite à prévisions de départs en retraite en observant la règle de non-remplacement d'un agent partant à la retraite sur 2		14	35	44
Total ETP	1133	1187	1261	1217

Source : Schémas de gestion des RH, Ministère du Travail

Le plan de modernisation prévoit également un renforcement des sanctions administratives pour donner plus de moyens d'action aux agents. Se décide aussi la création d'un service central d'aide documentaire, juridique et méthodologique, pour apporter des informations et des préconisations aux agents de contrôle. La réforme inclut par ailleurs la volonté d'une plus grande orientation nationale des contrôles. Là où le choix des établissements contrôlés était plutôt laissé à la discrétion des inspecteurs et des contrôleurs en fonction des spécificités de leur secteur, le plan de

[227] Le 2 septembre 2004, deux inspecteurs du travail ont été assassinés par un agriculteur en Dordogne. Le ministère s'inquiète de la montée des agressions dans cette profession, notamment dans le domaine de l'agriculture, du bâtiment et de l'hôtellerie. Les agents de contrôle ont été encouragés à signaler plus systématiquement les violences dont ils font l'objet. En 2007, 72 agents ont indiqué avoir été confrontés à des incidents violents.

[228] BESSIERE Jean, *L'inspection du travail*, rapport à Monsieur le Ministre Délégué aux Relations du Travail, janvier 2005.

modernisation précise qu'il y aura dorénavant une programmation pluriannuelle des contrôles dans un cadre national, avec des déclinaisons régionales. Deux grandes priorités sont fixées dans ce cadre : la santé au travail et la lutte contre le travail illégal.

Conclusion de la partie II

Les missions portées par les ministères ont largement ré orientées dans une trajectoire de modernisation bien antérieure aux réformes des années 2000. Une succession incrémentale de changements s'inscrit dans un mouvement de décentralisation, d'externalisation d'activités productives au profit d'un recentrage de l'action des services de l'État vers des métiers d'accompagnement, de conseil et de pilotage de politiques publiques à plus forte valeur ajoutée. Cette tendance générale s'observe dans les trois ministères objets de notre recherche. Mais elle induit pour chacun d'eux des transformations différentes des activités, de l'organisation des services, et de l'évolution des effectifs.

La partie suivante décrit ce processus de modernisation lors de la période qui précède la RGPP dans les trois administrations étudiées. La gestion des ressources humaines tient un rôle important dans cette trajectoire de modernisation. Certains auteurs ont souligné cette constante, qualifiée par Anne Bartoli et Hervé Chomienne de développement d'un *« nouveau management »* dans les services publics français[229]. Nous allons montrer que les trois ministères n'ont cependant pas adopté les mêmes formes de modernisation, et plus particulièrement les mêmes stratégies en matière de gestion des emplois et des compétences.

[229] BARTOLI Anne, CHOMIENNE Hervé, « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », Les cahiers français n°339, *Les services publics,* Paris, La Documentation française, juillet-août 2007.

Partie III : Les trajectoires de modernisation des trois ministères, sous l'angle de la gestion des emplois et des compétences

Les acteurs des ministères étudiés doivent digérer des changements de même nature, liés aux évolutions des postures d'action publique. Cependant, ils ont recours à des stratégies modernisatrices qui leur sont propres. Cette partie vise à comprendre les leviers sur lesquels chaque ministère agit, et en quoi ces stratégies de modernisation s'adaptent aux besoins de chaque organisation. Il agit aussi d'identifier comment les services publics utilisent la décentralisation de certaines responsabilités, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines, pour se moderniser. Cela permet d'aborder aussi la manière dont le rôle des directeurs de services déconcentrés a évolué dans ces trajectoires de modernisation.

III. 1. Le modèle « équipement » : la direction du personnel comme direction stratégique

Le modèle « équipement » se diffuse dans toute l'organisation, et repose sur un rôle central des cadres opérationnels. Leur responsabilité managériale est assise sur le triptyque suivant : décliner les politiques sur leur territoire en construisant une organisation ad hoc, adapter les ressources aux objectifs, anticiper et accompagner les adaptations des personnels.

De 1985 à l'acte II de la décentralisation : moderniser par les ressources humaines

Entre 1985 à 2005, le ministère de l'équipement est considéré comme précurseur d'une modernisation du secteur public. La démarche de modernisation des services du ministère de l'équipement a été impulsée dans le contexte de la première vague de décentralisation par son directeur du personnel, Serge Vallemont[230]. Véronique Chanut[231] explique le caractère précurseur des réformes entreprises par *« la proximité de cette administration avec le privé »* qui la rend *« plus perméable et plus ouverte aux méthodes issues du management privé »*. Elle dépeint les nombreuses expérimentations du ministère dans une période qui s'étale de 1985 à la fin des années 90. La réforme vise à re consolider les fondements organisationnels du ministère affaiblis par le premier acte de la

[230] Il a été directeur du personnel de 1985 à 1993.
[231] CHANUT Véronique, *L'Etat didactique : éduquer au management public les cadres du Ministère de l'Équipement*, Paris, L'Harmattan, 2004.

décentralisation. La stratégie de réforme du directeur du personnel passe fondamentalement par une gestion spécifique et personnalisée des cadres supérieurs du ministère, acteurs sur lesquels doit reposer le développement d'un management rénové des services et des agents.

Pendant cette période, la direction du personnel bâtit un projet de modernisation qui comprend aussi un volet de contrôle de gestion. Elle est en avance sur la démarche de « projets de service » qui sera initiée en 1989 par la circulaire de Michel Rocard sur le « renouveau du service public »[232]. Les acteurs de ce plan de modernisation, parmi lesquels Agnès Denis, témoignent d'une *« énorme effervescence »*[233]. Entre 1985 et 1989, le ministère de l'équipement a été considéré comme innovant dans ce domaine, en cherchant à mettre en place au sein des DDE des pratiques du secteur privé, telles que des indicateurs de gestion (dispositif « corail »), des outils de pilotage des activités et des moyens (dispositif « geode »). Une démarche de contractualisation sur les objectifs et les moyens est mise en place dans cette période, au travers du dispositif « plan objectifs/moyens ». Ces POM étaient à la base de relations contractuelles entre l'administration centrale et les services déconcentrés. La logique était bien celle d'une gestion par les objectifs, permettant de diffuser la stratégie ministérielle dans les services territoriaux. Le ministère a également été précurseur d'un mouvement de réflexion autour de l'évaluation des politiques publiques au travers d'un séminaire animé par Sylvie Trosa[234].

Au cœur de ce projet de modernisation s'inscrit l'ambition de responsabiliser les directeurs départementaux. Le ministère déploie alors un dispositif d'ensemble pour gérer de façon plus individualisée et professionnelle la formation et le parcours de ses cadres. C'est à cette époque qu'est créée au sein de la direction du personnel du ministère une cellule dédiée au suivi personnalisé de la carrière des cadres et composée d'une équipe de chargés de mission par corps. Pour chaque corps d'encadrement supérieur, un membre du corps, chargé de mission, est chargé de conseiller ses pairs, de les inciter ou au contraire les dissuader de s'orienter vers tel ou tel projet ou itinéraire professionnel. Cette organisation

[232] L'esprit de cette circulaire est de donner plus de liberté aux services de l'État, notamment plus de souplesse budgétaire (possibilité de reporter les crédits d'une année sur l'autre, programmation pluriannuelle, plus de contrôle a posteriori). La contrepartie en est une forme de contractualisation entre les services dits « centres de responsabilité » et les administrations centrales.

[233] Propos recueilli lors d'une table ronde à l'occasion de la journée d'études du 8 juin 2009 organisée par le comité d'histoire du ministère sur le thème « l'équipement et la décentralisation » 1981-1992). Agnès Denis a travaillé entre 1981 et 1990 à la direction du personnel du ministère de l'équipement, occupant différentes fonctions au sein des services chargés de mettre en œuvre la décentralisation et le projet de modernisation du ministère.

[234] TROSA Sylvie, *Quand l'État s'engage : la démarche contractuelle »*, Paris, Éditions d'Organisation, 1999.

assure un suivi de la population des cadres supérieurs, et la constitution de viviers en vue d'occuper les postes de cadres dirigeants, notamment de directeurs départementaux. Elle a surtout été organisée pour encourager la politique conduite par la direction du personnel en matière de mobilité. La charte de la fonction « ressources humaines » mise au point sur l'initiative de Serge Vallemont affirmait à cette époque que *« la mobilité est un facteur d'efficacité et de dynamisme pour les personnes comme pour les services »*[235], et il s'agissait de créer une dynamique dans des carrières traditionnellement fondées sur la territorialité et l'immobilité.

La politique de formation continue est aussi placée au centre du processus de modernisation. Dans son ouvrage, Véronique Chanut a dressé le portrait d'une formation au management créée en 1987. Le cycle supérieur de management de l'équipement (CSME) est un programme de formation-action destiné aux cadres dirigeants. L'auteur souligne qu' *« il devient vite une sorte de référence […] cité à plusieurs reprises dans différents séminaires gouvernementaux consacrés à la modernisation »* et qu' *« il contribue ainsi largement à installer le modèle Équipement »*[236]. Ce cycle supérieur encourage les cadres dirigeants qui suivent ce programme à développer des démarches stratégiques au sein de leurs services. Il accompagne ainsi d'autres actions développées parallèlement dans les directions départementales de l'équipement : contrôle de gestion et développement d'outils informatiques associés, processus de qualité, développement de contrats d'objectifs. Anne Bartoli mentionne à ce sujet : « *Ce qui a caractérisé avant tout cette démarche du ministère de l'équipement est sans doute la logique de dynamique globale et de longue haleine qui la sous-tendait »*[237]. Les initiateurs du cycle supérieur du management de l'équipement au sein de la direction du personnel du ministère promeuvent ce que Véronique Chanut décrit comme *« un certain isomorphisme entre le savoir professionnel qui se développe au CSME et l'institution »* en cours de modernisation. Serge Vallemont explique lui-même le succès de son projet par ce caractère de formation-action qui emporte l'adhésion de personnels dont la culture professionnelle s'est bâtie sur une attention aux réalités locales et aux allers-retours entre théorie et pratique : *« Il est remarquable d'observer combien ces formes d'enseignement et de perfectionnement par l'apprentissage s'inscrivent dans des traditions rodées par deux siècles et demi d'existence. Elles trouvent en effet leurs origines dans les conceptions originales de l'ingénieur Jean Rodolphe Perronet, premier directeur en 1747 de l'École*

[235] Exposé de S.Vallemont in PALLEZ Frédérique, *L'administration en mouvements ? Synthèse des travaux du séminaire Fonctionnaires de l'École de Paris du management,* Paris, La Documentation Française, Coll. « Perspectives », 2000.
[236] *Ibid.* , p.44.
[237] BARTOLI Anne, *Le management dans les organisations publiques,* Paris, Dunod, 2005.

des ponts et chaussées, pour qui l'enseignement et l'apprentissage par la pratique étaient étroitement liés… »[238]

Les rôles respectifs des acteurs centraux et périphériques du ministère se re définissent au début des années 2000 accompagnant différents processus de changement de l'organisation. La période est marquée par une préoccupation croissante pour les problématiques émergentes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Le processus structurant qui s'est profilé à cette période a été l'abandon par les directions départementales de l'équipement de l'essentiel de leurs missions en matière routière dans le cadre d'une nouvelle phase de décentralisation. Il s'est agit de réfléchir aux actions nécessaires en termes de recrutement, de formation, de parcours professionnel et éventuellement de réorientation, ainsi que de localisation des effectifs (nous utiliserons par la suite la notion d'ETP[239]). Les premières vagues de départ à la retraite des générations de fonctionnaires recrutés dans les années soixante-dix se sont amorcées au même moment.

Le ministère de la fonction publique a commencé à encourager les ministères sectoriels à entrer dans cette démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il a commencé à élaborer un projet de référentiel métiers interministériels. Certains y ont vu les prémices d'une visée d'augmentation de la mobilité interministérielle[240].

Dans ce contexte, le ministère de l'équipement a éprouvé le besoin d'élargir son dispositif de suivi individualisé des parcours professionnels en expérimentant la déconcentration du modèle des « chargés de mission de corps ». Des cellules de gestion personnalisée pour les agents de catégorie A et B, baptisées GUEPARH (gestion unifiée et partagée des ressources humaines), se sont mises en place de façon expérimentale[241]. Quant aux

---

[238] VALLEMONT Serge, « Le nouveau rôle des directions de ressources humaines : de l'intendance au stratégique », *Télescope*, vol. 12, n°12, 2005, pp. 36-47.

[239] Equivalent temps plein : il s'agit d'une unité de décompte des effectifs. Le décompte en ETP prend en compte la quotité de travail. Il donne les effectifs présents à une date donnée, corrigés de la quotité de travail. Par exemple, un agent à temps partiel, à 60% (quotité de travail = 60%) correspond à 0,6 ETP.

[240] JEANNOT Gilles, *De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'État en France*, Revue française d'administration publique n°116, 2005, pp. 595-608.

[241] Le dispositif a été généralisé en 2004 avec la création de dix cellules réparties sur le territoire national, par grande inter région et positionnées aux côtés des centres inter régionaux de formation du ministère professionnelle (CIFP). Les cellules GUEPARH commencent à monter en puissance pour proposer leurs services aux directions régionales et départementales de l'équipement dans ce domaine, et les centres de formations les assistent parallèlement dans la définition des besoins de formation. Il est prévu de fusionner

agents de catégorie C, les services se sont vus encouragés à s'inspirer du réseau GUEPARH et des outils qu'il développe (entretiens de carrière, diagnostics de compétences) pour mettre aussi en place un mode de gestion personnalisé des agents.

En parallèle, les responsables en administration centrale ont commencé à encourager les directions régionales de l'équipement à inclure dans leur document stratégique pluriannuel un volet relatif à l'évolution de leurs personnels.

De 2003 à 2007, la décentralisation des routes et la LOLF : ce que devient le modèle « équipement »

La période 2003-2007 constitue un moment « charnière ». La politique de gestion des ressources humaines du ministère se transforme. L'attention au rôle de l'encadrement en constitue moins franchement le pivot. La préoccupation d'une gestion moins administrative et affranchie du carcan des « corps » se diffuse progressivement.

Le « modèle » de l'équipement est progressivement amendé, en particulier autour des nouvelles conceptions du rôle des administrations centrales au travers de la mise en œuvre de la LOLF.

Alors que la direction du personnel héritée de l'organisation mise en place par Serge Vallemont[242] concentrait la maîtrise de l'ensemble des processus transversaux, il se crée en 2005 une direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) amputée de certains processus transférés pour l'essentiel au sein du secrétariat général (SG) du ministère[243]. Le processus le plus emblématique géré dorénavant par le secrétariat général est celui de la répartition des effectifs entre les services. De nouveaux acteurs émergent également, les autres directions d'administration centrale, dont les périmètres ont été reconfigurés pour être rendus compatibles avec ceux des programmes LOLF. Elles endossent une véritable responsabilité en matière de pilotage des effectifs concernés par le programme dont elles ont la responsabilité. L'organisation a volontairement privilégié une non-

---

les deux réseaux pour les remplacer par un réseau unique de « plates-formes RH » qui seront baptisés ultérieurement les CVRH (centres de valorisation des ressources humaines).

[242] Directeur du personnel du Ministère de l'Équipement entre 1985 et 1993, il a impulsé la démarche de modernisation des services dans le contexte de la première vague de décentralisation.

[243] A cette période, le Premier Ministre a encouragé les ministères à mettre en place un secrétariat général pour assister le ministre dans l'administration du ministère, en coordonnant l'organisation et l'action des services (pilotage stratégique, arbitrages notamment budgétaires, conseil pour la nomination des cadres dirigeants etc….).

intégration de la direction en charge du personnel au sein du secrétariat général, conduisant ainsi à un éclatement partiel de certains aspects de la fonction ressources humaines[244]. Les services du secrétariat général n'ont pas pris en charge la gestion opérationnelle des ressources humaines du ministère mais ont récupéré, par exemple, la gestion des cadres dirigeants et la responsabilité de la tutelle des écoles rattachées au ministère. Ce choix organisationnel a amorcé un processus de remise en cause du fonctionnement historique de la cellule des « chargés de mission des cadres A» qui assurait une prestation intégrée sur l'ensemble de la carrière d'encadrement. Cette gestion était organisée par corps, chaque cadre étant suivi par la même entité à toutes les étapes de sa carrière (recrutement, mobilité, promotion, accès aux postes de direction …).

Cette réorganisation témoigne d'une volonté de modernisation de la fonction « ressources humaines » Le système traditionnel de gestion par corps est régulièrement critiqué dans cette période par les porteurs des réformes dans les différents ministères. Les systèmes d'affectation sont diagnostiqués comme laissant la part belle aux préférences des agents et ne facilitant pas la résorption des déséquilibres géographiques engendrés par les disparités d'attractivité entre régions. Les directions d'administration centrale responsables de programmes LOLF commencent aussi à se plaindre de la faible déconcentration des recrutements qui empêchent les responsables de budgets opérationnels de trouver des solutions locales aux déséquilibres régionaux. Si le ministère a largement déconcentré sa gestion administrative et la paye de ses agents ainsi que les recrutements en catégorie C, la décision en matière de recrutement reste largement centralisée. Les règles de gestion des carrières restent construites autour d'une gestion par corps qui promeut des parcours de mobilité qui peuvent parfois insuffisamment prendre en compte les besoins des services territoriaux employeurs. Différents acteurs commencent à contester dans cette période la pertinence de ces règles souvent coutumières et pas toujours écrites. En effet, les processus de promotion encouragent les agents à des mobilités fréquentes (sous peine d'être qualifiés « d'immobiles ») et à la construction d'un parcours diversifié (dont le corollaire est l'ambiguïté de la valorisation des parcours d'expertise). Les années 2006 et 2007 voient se développer progressivement l'idée que les processus traditionnels de gestion des parcours professionnels ne permettent pas une gestion optimale des compétences. Cette période est là-aussi celle de l'émergence d'un discours largement porté par les ministères transversaux[245] sur la nécessité de

[244] Ce choix était justifié par le préfigurateur du SG par des raisons d'ordre social *: « En maintenant une direction générale chargée des RH hors de mon giron, les syndicats ont l'interlocuteur adéquat et je peux me consacrer à la stratégie du ministère. De plus, la place du responsable des RH vis-à-vis des directeurs de centrale se trouve renforcée. »*

[245] En charge des finances, de la fonction publique, de la réforme de l'État.

réformer la gestion des ressources humaines en augmentant les possibilités de mobilité interministérielle. Une gestion des parcours professionnels calquée sur une organisation de la gestion de corps est pointée comme un frein à ces mobilités : difficulté d'obtenir des décisions d'accueil en détachement, reproche adressé aux acteurs centraux de développer des stratégies protectionnistes privilégiant les recrutements en sortie de leurs écoles de formation.

Dans ce contexte de profonds changements, le secrétaire général du ministère lance début 2007 un projet de construction d'une stratégie « ressources humaines » visant notamment à renouveler l'organisation de la fonction. L'élection présidentielle de mai 2007 fait avorter ce projet et introduit de nouveaux changements structurants pour l'ex ministère de l'équipement. Il s'agit tout d'abord de sa fusion avec l'ex ministère de l'écologie et une partie du ministère de l'Industrie. Il s'agit aussi de la mise en chantier du Grenelle de l'environnement qui réoriente en profondeur les politiques publiques que le ministère porte. Il s'agit enfin du lancement de la RGPP (révision générale des politiques publiques).

La période précédant le « moment » charnière que constitue 2007 est ainsi marquée par de multiples petites transformations de l'organisation des fonctions transverses au sein du ministère de l'équipement. Retracer l'inscription historique de ces fonctions met en perspective les enjeux d'organisation qui ont structuré ces services dans la période pré RGPP. Les processus de définition des objectifs opérationnels et d'allocation des moyens, tout particulièrement de choix de répartition des effectifs et de développement de démarches de gestion des compétences, font intervenir un plus grand nombre d'acteurs. L'ancienne direction du personnel partage son rôle avec les directions sectorielles en charge des programmes LOLF, avec d'autres entités du nouveau Secrétariat Général, et avec des services interrégionaux et régionaux. Un double mouvement caractérise cette période. Le premier mouvement confirme la volonté de décentralisation[246] des décisions et conduit à fragmenter « verticalement » les dispositifs d'adaptation des moyens, effectifs et compétences, avec l'émergence du rôle des directions régionales et des cellules GUEPARH. Un deuxième mouvement amène à fragmenter « horizontalement» les mêmes dispositifs. En effet, le nouveau découpage budgétaire de la LOLF crée des espaces de dialogue verticalisés (*Cf.* l'image des « cheminées » ou des « tuyaux

[246] Nous utiliserons par la suite le terme de « décentralisation » de la fonction pour désigner la délégation de certaines responsabilités RH vers les managers opérationnels que les auteurs anglo-saxons qualifient selon les cas de « decentralization », « devolution », « devolvment » ou « assignment ».

d'orgue ») entre des acteurs centraux plus nombreux et les unités opérationnelles.

Le modèle « équipement » a probablement inspiré la décision de créer systématiquement un Secrétariat général dans chaque ministère, chargé d'organiser en administration centrale le pilotage des réformes. Jacques Chevallier[247] évoque à ce propos un « mouvement de reconfiguration » qui tend à recentrer les administrations centrales vers des fonctions stratégiques. Paradoxalement, cette création a conduit, dans le cas du ministère de l'équipement à un affaiblissement de la fonction de commandement traditionnellement tenue par la direction du personnel, et une forme de dilution de ce pilotage stratégique.

Le panorama descriptif de l'organisation de la fonction « ressources humaines » dans un ministère technique et territorialisé comme celui de l'équipement mérite de s'attarder sur le rôle des inspections générales. Outre ses missions traditionnelles de conseil et de contrôle se déclinant en activités d'inspection, d'expertise et de réflexion dans les domaines d'intervention du ministère de l'équipement, le conseil général des ponts et chaussées[248] a des missions d'orientation et de suivi des personnels, essentiellement de catégorie A et A+. Les missions d'inspection générales territoriales (MIGT)[249] sont parties prenantes dans les processus de promotion des agents. Le rayon d'action d'un inspecteur est inter régional. Le rôle de cet acteur « décentré » par rapport à la ligne hiérarchique n'est pas développé dans tous les ministères. S'il l'est à l'équipement, la recherche a permis d'identifier qu'il est encore plus développé au ministère de l'agriculture au sein duquel cet acteur tient un rôle central.

[247] CHEVALLIER Jacques, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique*, n°116, 2005, pp. 715-726.
[248] devenu conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) depuis la création du ministère de l'écologie et du développement durable.
[249] au nombre de onze au début des années 2000, le réseau a été resserré à huit MIGT au moment de la création du CGEDD.

III. 2. Le cas du ministère de l'agriculture : le rôle de l'inspection

Dans un contexte managérial proche de celui du ministère de l'équipement, le ministère de l'agriculture a développé des processus largement modernisés et qui cherchent aussi à responsabiliser l'ensemble de la ligne managériale. Les processus de mobilité reposent, par exemple, sur le critère du choix mutuel entre le service qui recrute et le candidat à la mobilité.

Cependant, du fait de sa petite taille, la gestion des emplois et des personnels y est organisée de façon centralisée, de même qu'au ministère du travail. Les directeurs de l'agriculture ne disposent pas, contrairement aux directeurs de l'équipement, d'une gestion très autonome de leurs moyens, et de leur personnel. Les structures sont petites. L'effectif des plus grosses directions départementales de l'agriculture avoisine une centaine d'agents, alors que les directeurs de l'équipement pouvaient encadrer jusqu'à 1000 agents avant la décentralisation. Les directeurs de l'agriculture ne disposent traditionnellement pas d'une gestion du personnel de proximité très organisée[250], et ils assurent plutôt un management de proximité souvent qualifié de « familial ». Les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt n'ont pas l'habitude de pratiquer beaucoup de négociations avec leur administration centrale sur l'organisation à mettre en place dans leur service. Les DDAF sont structurées de façon assez homogène d'un département à l'autre, avec l'application de modèles dimensionnant les effectifs en fonction de quelques paramètres objectifs, tels que la volumétrie de dossiers liés à la politique agricole commune, et laissant peu de place à des discussions sur les effectifs. S'il faut envisager à la marge quelques changements dans l'organisation ou initier des mouvements de personnels, les directeurs de l'agriculture se font conseiller par leur inspecteur territorial, sorte de figure « paternaliste » du ministère. Le réseau des inspecteurs généraux territoriaux a en effet émergé petit à petit comme un acteur original et de poids, une sorte de « courroie de transmission » entre les services centraux et les unités opérationnelles. L'inspecteur ne se contente pas de conseiller étroitement les directeurs départementaux sur l'organisation de leur service, et la gestion de leurs ressources humaines. Il intervient aussi auprès des agents de toutes catégories travaillant dans son

[250] A l'opposé les directeurs départementaux de l'équipement ont la pratique d'une gestion de masse et se positionnent, selon l'image de Jean-Claude Thoenig, comme des *« agences locales »* avec un fonctionnement relativement autonome vis-à-vis des administration centrales. Historiquement, les directeurs de l'équipement sont de véritables « patrons » locaux, qui négocient directement avec la « centrale » leurs effectifs et leur qualité managériale s'apprécie sur la manière dont ils savent faire jouer leurs « réseaux » pour contourner les lourdeurs des gestions statutaires nationales. Ils disposent dans leur organisation d'un service support conséquent, qui est leur bras armé pour développer une stratégie et une politique locale d'adéquation des ressources aux politiques.

inter région pour les conseiller sur leur parcours professionnel. Il les connaît donc individuellement. Il maîtrise ainsi les différents leviers de l'organisation et de la gestion des compétences qui la constitue. Enfin, son pouvoir est lié à sa participation à l'ensemble des processus d'allocation des ressources et de gestion des ressources humaines. De fait, le collège des inspecteurs inter régionaux du ministère de l'agriculture assure un rôle de préparation pour les services centraux des décisions en matière d'allocation des effectifs dans les services. Il intervient aussi sur le classement des candidatures à la mobilité et à la promotion, en préparation des commissions administratives paritaires de corps. L'avis des inspecteurs est sollicité pour toute décision de transformation de l'organisation du travail dans un service, d'ouverture d'un poste, de mouvement d'un personnel.

Ce choix d'organisation, qui s'explique notamment par la petite taille du ministère, a ainsi permis d'organiser un suivi personnalisé de l'organisation des services beaucoup plus intégré que dans le « grand » ministère de l'équipement où il est assuré par une multitude d'acteurs centraux et territoriaux.

Au moment où s'amorce la RGPP, le ministère de l'agriculture a continué son processus de modernisation en confirmant l'organisation ramassée de ses fonctions transversales. Les dirigeants projettent de renforcer encore le rôle du réseau des inspecteurs. Il existe en effet un réseau similaire à celui des inspecteurs interrégionaux pour le secteur des services vétérinaires, les IGVIR (inspecteurs généraux vétérinaires chargés de mission inter régionale). Par ailleurs, les IGOS (inspecteurs généraux chargés d'orientation et de suivi) sont plus particulièrement chargés du suivi personnalisé du parcours professionnel des agents. Le ministère envisage la fusion des trois réseaux existants, afin d'unifier le dispositif de pilotage de l'appui au management des services déconcentrés et de l'appui aux parcours professionnels des agents. Ce nouveau réseau unifié aurait vocation à travailler à la fois au bénéfice des services du ministère et de ses établissements publics, mais aussi au bénéfice de l'ensemble des agents appartenant à des corps gérés par le ministère de l'agriculture, même s'ils sont en mobilité en dehors du ministère. Par ailleurs, le projet consiste à rattacher la tête de ce réseau, non plus au conseil général du ministère[251], mais au secrétariat général du ministère, de façon à renforcer son travail en étroite relation avec l'acteur central de la gestion des ressources humaines du ministère de l'agriculture[252]. Contrairement à la direction du personnel du ministère de l'équipement, la « DRH » du ministère de l'agriculture,

[251] CGAAER : conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

[252] Le projet s'est concrétisé en 2009 avec la création du réseau d'appui aux parcours professionnels et au management des structures (RAPS).

dénommée service des ressources humaines, est très intégrée à l'intérieur du secrétariat général, et concentre l'ensemble des missions stratégiques et opérationnelles dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Dans ce mouvement similaire des ministères de l'agriculture et de l'équipement, il s'est développé dans ces deux administrations des formes d'organisation du « dialogue » entre les acteurs centraux et périphériques des ressources humaines assez différentes. Elles sont révélatrices des habitudes et des enjeux qui traversent ces organisations. Nous avons analysé pour le ministère de l'équipement une tendance à l'augmentation du nombre d'acteurs, et à la fragmentation des dispositifs d'allocation des moyens et de gestion des ressources humaines. Le ministère de l'agriculture a choisi une voie de modernisation permettant de conserver un caractère unifié à l'organisation autour d'un petit nombre d'acteurs. La déclinaison entre les différents acteurs centraux, régionaux et départementaux a pu s'y faire non pas au travers de la création de nouveaux acteurs, mais au travers de la concentration sur un seul acteur d'un travail de synthèse, de conseil et de préparation des décisions, permettant un dialogue entre les acteurs centraux et périphériques.

III. 3. Les ministères administratifs dans une trajectoire de modernisation plus lente : cas du ministère du travail

A l'opposé de ministères techniques qui s'inscrivent dans une dynamique modernisatrice, comme l'illustre parfaitement l'Équipement, d'autres administrations font évoluer beaucoup plus lentement leurs pratiques de gestion du personnel. La plus ou moins grande volonté modernisatrice s'observe dans les pratiques de gestion des personnels, par exemple dans les processus de mobilité. Dans certains ministères, ils restent très organisées autour des facteurs administratifs tels que l'ancienneté ou l'historique des mutations antérieures. Il ne s'y est pas développé une culture managériale où l'appariement entre un service qui cherche à recruter et un individu qui cherche un poste prime dans le processus d'affectation. Pour le ministère du travail, objet de notre recherche, les directeurs départementaux se voient affecter des nouveaux agents sur des critères d'ancienneté dans le grade et dans le poste, et de priorité au vu de critères de situation familiale débattus en commission administrative paritaire (CAP)[253] sans pouvoir formuler un

[253] Une commission administrative paritaire (CAP) est une instance de représentation et de dialogue de la fonction publique française. Elle est en général constituée par corps. Elle est

avis sur les préférences qu'ils peuvent avoir parmi les candidats. Ils n'ont même pas accès à l'information sur les candidatures qui se sont exprimées.

L'enquête a permis de retracer l'histoire récente de la modernisation du ministère du travail. Il a amorcé également dans les années 90 un petit mouvement de déconcentration mais qui ne s'est réellement concrétisé qu'à partir de 2001. Dans l'esprit de la LOLF avant l'heure, le choix a alors été fait de déléguer au niveau régional la gestion d'un effectif de référence en donnant aux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) la responsabilité d'animer l'allocation des moyens entre les directions départementales. Ce mouvement de déconcentration n'a concerné que les processus de répartition des effectifs, et le ministère est resté très centralisateur pour les autres processus de gestion des personnels. Ce choix s'explique en grande partie par la taille du ministère. La gestion des agents de catégorie C employés par les ministères dit « sociaux » s'effectue de façon interministérielle, sous la responsabilité du ministère des affaires sociales. Le ministère du travail gère en propre ses autres effectifs dont l'essentiel est constitué par les agents formés au contrôle du respect du droit du travail, les contrôleurs du travail (catégorie B) et les inspecteurs du travail (catégorie A). Ce sont de petits corps avec une gestion statutaire très organisée autour de commissions administratives paritaires nationales. Dans des corps où le taux de syndicalisation est très élevé, le dialogue social verrouille la plupart des processus de gestion des ressources humaines. Les tableaux de promotion sont, par exemple, établis dans une logique d'ancienneté, et d'ancienneté dans les propositions. Tout se discute et se décide à Paris et les managers des services territoriaux sont assez peu responsabilisés sur les différents processus permettant de faire évoluer la main d'œuvre : mutations, avancement, formation, individualisation dans l'évaluation et l'allocation de primes.

Le début des années 2000 a cependant permis à la direction en charge du personnel du ministère du travail[254] de faire évoluer sa gestion des ressources humaines dans quelques directions. La première évolution a consisté à introduire une gestion plus personnalisée des cadres susceptibles d'accéder aux postes de direction. Une deuxième réforme a permis d'assouplir les processus de mutation en donnant la possibilité aux directeurs départementaux de procéder à des mutations internes sans passage en commission administrative paritaire nationale. Le ministère est cependant resté très centralisateur dans le processus de recrutement de façon

chargée d'examiner les situations individuelles. Ses décisions n'ont qu'un caractère consultatif auprès de l'administration employeur des agents du corps.

[254] Il s'agit de la DAGEMO = direction de l'administration générale et de la modernisation des services

à piloter quelques grands objectifs de sa stratégie. La décision de renforcement des effectifs dédiés à l'inspection dans le cadre du plan de modernisation l'oblige à initier une réflexion sur la gestion optimisée des emplois.

Le plan de modernisation implique un flux exceptionnel de jeunes agents dans les services déconcentrés. Le processus de recrutement, de formation des jeunes contrôleurs et inspecteurs et d'affectation sur leur premier poste est totalement piloté au niveau central pour contrôler la diffusion des primo arrivants dans les services. Outre le traditionnel enjeu de supervision des grands équilibres géographiques, il s'agit aussi pour le ministère de veiller à maintenir des flux réguliers dans chaque région, gage de mixité de profil, de facilitation des processus de compagnonnage des jeunes par les agents plus expérimentés. Du point de vue de la direction en charge du personnel et de la modernisation des services, même des régions très attractives doivent accueillir quelques jeunes agents. Il s'agit aussi de lutter contre la tendance naturelle de ce milieu professionnel à fonctionner « en circuit fermé », les mobilités s'effectuant le plus souvent dans le même bassin d'emplois, et dans une logique de fonctionnement en réseau et par affinités. Dans le même objectif, le ministère veille à ne pas (trop) transiger sur le principe de la mobilité géographique ou fonctionnelle au moment des promotions.

Un autre volet du plan de modernisation a découlé du diagnostic que les agents de contrôle ne pouvaient pas consacrer suffisamment de temps aux actions de contrôle elles-mêmes du fait de la progression de la part dédiée aux tâches administratives dans leur fonction. Le ministère a donc travaillé au renforcement d'une véritable filière administrative : titularisation de contractuels dans un corps d'attachés, recrutement en sortie d'institut régional d'administration[255], ouverture de concours internes pour permettre aux agents administratifs de catégorie C d'accéder à la catégorie B dans le corps des secrétaires administratives. Cette montée en qualification d'une filière est souvent qualifiée de « re pyramidage » dans le jargon des gestionnaires de l'administration.

La période « pré RGPP » correspond donc, pour ce ministère, à un chantier de mutation de sa structure d'emploi de façon à la réorienter en fonction des politiques publiques considérées comme les plus prioritaires, mais aussi à élargir les filières de recrutement dans une administration très « consanguine », dans laquelle l'essentiel des personnels est issu des corps d'inspection.

[255] Les instituts régionaux d'administration (IRA) sont au nombre de cinq. Ils sont situés à Bastia, lille, Lyon, Metz et Nantes. Ils ont en charge la formation des cadres administratifs de catégorie A appartenant aux corps des attachés d'administration.

Les acteurs évoluent peu, de même que les rôles respectifs des services centraux et périphériques. Les directeurs départementaux sont peu responsabilisés et formés dans le but d'améliorer leurs pratiques managériales. La gestion individualisée des parcours est très peu développée. L'école de formation initiale assure la formation continue. Il n'y a pas de centre de ressources susceptibles d'apporter des services aux agents et à leurs employeurs.

Comme les autres administrations, le ministère du travail dispose d'un réseau d'inspecteurs qui assure des missions d'inspection des services. Mais ces inspections n'abordent pas les questions d'organisation, de gestion des emplois, de management des ressources humaines, contrairement au réseau des missions d'inspection générale territoriales de l'ex ministère de l'équipement.

Conclusion de la partie III

Cet examen des trajectoires de modernisation dans les trois ministères objet de notre recherche est riche de deux enseignements.

Le premier bilan que nous pouvons tirer de ces études de cas est qu'il y a bien un courant modernisateur, et qu'il s'inscrit sur une durée longue. Il s'appuie sur une volonté de révision des processus consistant à discuter des priorités d'action, et à adapter les moyens aux objectifs ainsi déclinés. Il s'agit aussi de toiletter les pratiques de gestion des ressources, notamment des personnels, et de développer une gestion plus professionnelle des emplois et des compétences. La rhétorique modernisatrice affichée se traduit bien par la diffusion d'outils inspirés des pratiques du secteur privé, et de responsabilisation des unités opérationnelles dont les directeurs ont vocation à devenir «tous DRH »[256], pour reprendre l'expression de Jean-Marie Peretti. Ce constat met à mal le credo souvent affiché selon lequel la fonction publique a du mal à moderniser la gestion de son personnel. Certes, la gestion statutaire crée un contexte spécifique qui ne facilite pas l'émergence de réformes dont le but est de différencier de plus en plus les individus. Mais la réalité observée conduit à relativiser l'importance des freins à la modernisation.

Ce regard historique sur trois ministères nous offre un deuxième enseignement. Le mouvement de modernisation s'est organisé de façon différenciée dans chaque cas. Cette pluralité de modèles se lit notamment au travers d'une diversité de mode de relations entre acteurs périphériques (les directeurs départementaux) et acteurs centraux. L'autonomie accordée aux managers opérationnels différencie les trois cas.

[256] PERETTI Jean-Marie, *Tous DRH,* Paris, Editions d'Organisation, 2003.

L'administration est un très gros employeur qui ne dispose pas d'un acteur « ressources humaines » central. La direction générale de l'administration et de la fonction publique n'a jamais été positionnée comme un acteur similaire à ce que peut être une « DRH groupe » dans une entreprise. En dehors de ses activités centrées sur l'évolution et l'application statutaires, elle n'a pas développé une activité de gestion stratégique consistant à animer des politiques transversales dans les différents ministères au-delà de l'encouragement à un simple partage de bonnes pratiques. L'administration peine à s'organiser autour de doubles liens hiérarchique et fonctionnel. Chaque ministère a fait évoluer sa gestion dans une logique d'adaptation des recrutements et des parcours professionnels à ses besoins de compétences propres et aux grandes caractéristiques de son organisation : sa taille, sa structure d'emplois, son type d'action publique, la manière dont s'y structurait l'espace professionnel des carrières des différents corps constituant, les modalités de son dialogue social etc…Certains ministères se sont modernisés plus que d'autres. Cette analyse nous conduit à considérer que la fonction publique d'État s'est certes modernisée, mais en ordre dispersé.

La période 2007-2010 ouvre, avec la mise en œuvre de la LOLF puis de la RGPP, un chantier très important de transformation des emplois : diminution du nombre de fonctionnaires, suppression de métiers et ré orientation vers de nouveaux métiers, transformation des espaces de mobilité s'affranchissant des frontières ministérielles.

Nous chercherons à retracer dans la quatrième partie la manière dont l'organisation de chacun des ministères étudiés fait à nouveau évoluer dans ce contexte le rôle des différents acteurs qui la compose. Que devient la modernisation par les ressources humaines depuis 2007 ? Quelles questions soulève-t-elle ? Comment évoluent les formes de dialogue entre acteurs centraux et périphériques dans ce contexte ? Nous chercherons aussi à éclairer ces questions en nous référant aux résultats de recherche conduite dans d'autres organisations qui ont vécu ce type de transformations. Que peut-on apprendre de l'expérience d'autres pays ayant initié depuis plus longtemps une réforme de « nouvelle gestion publique » ? Quelle expérience peut-on tirer des processus de rationalisation du secteur privé dont s'inspire la rhétorique de modernisation du secteur public ?

Partie IV : La période 2007-2010 et la mise en œuvre des politiques de modernisation avec la LOLF et la RGPP : la « pseudo décentralisation » des ressources humaines

La revue des politiques publiques conduite à partir de 2007 aboutit à des décisions de transformation des missions assurées par les services, et des métiers des agents.

Nous chercherons à montrer dans cette partie que la période 2007-2010 se caractérise par un paradoxe. L'ampleur des transformations décidées dans l'organisation du travail des services départementaux ouvre des chantiers d'adaptation de la main d'œuvre très importants. De nombreuses questions soulevées par ces chantiers ne sont pas traitées par les services centraux des ministères qui renvoient la responsabilité de cette adaptation aux services opérationnels. Mais parallèlement les dispositifs qui permettent de répartir les effectifs et de procéder à des mouvements de personnels font l'objet d'un mouvement de re centralisation, qui conduit à enlever de l'autonomie aux cadres de terrain dans les choix de gestion de leurs emplois et de leur personnel. On retrouve ainsi des phénomènes de pseudo-décentralisation des ressources humaines observées dans les pays d'Europe marqués par le *New public management*.

IV.1. La mise en cohérence des politiques de transformation des missions et de gestion des emplois sous la responsabilité des unités déconcentrées.

En ce qui concerne le ministère du travail, la RGPP poursuit le mouvement de rationalisation entamé à l'occasion du plan de modernisation de l'inspection. Pour améliorer la protection des salariés et simplifier les contrôles pour les entreprises, la décision est prise de fusionner les différentes inspections (travail, transport, agriculture, affaires maritimes), et de les placer sous la seule autorité du ministère du travail. Cette fusion est effective au travers du décret du 30 décembre 2008. Elle doit permettre d'harmoniser les méthodes de travail entre les sections, de rationaliser certains processus, tels que l'examen des ruptures conventionnelles de contrat ou des accords collectifs d'entreprise, et de rationaliser les fonctions support de l'inspection du travail.

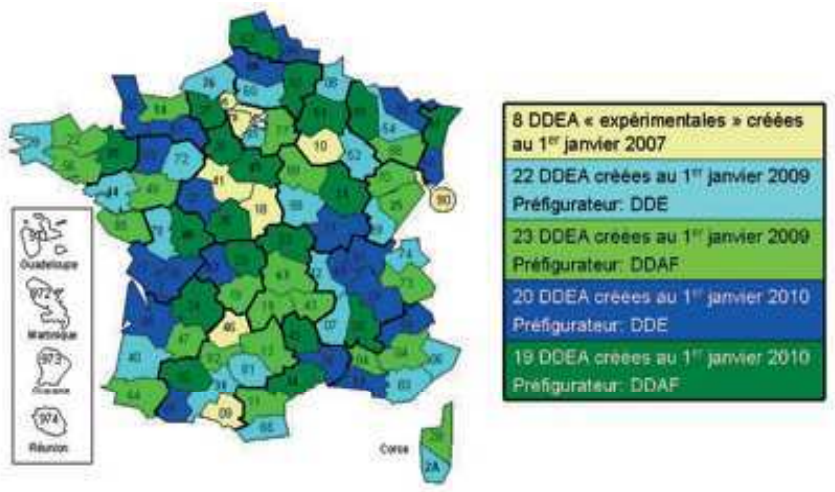
Les pratiques d'organisation des sections d'inspection et de management de leur action sont différenciées selon les départements. La reconfiguration de nouvelles sections avec l'intégration des agents venant du secteur des transports ou de l'agriculture nécessite un diagnostic et un travail de re construction qui se fait au cas par cas. Les administrations centrales ne peuvent pas donner d'orientations très précises sur les schémas d'organisation. D'autant plus que les services centraux ne peuvent pas assurer une diffusion homogène sur le territoire de la transformation programmée de la structure d'emplois. Une illustration en est faite au travers de la politique nationale qui a consisté à revoir à la hausse le niveau de qualification de la filière administrative. L'idée est de diminuer le nombre d'agents de catégorie C en profitant des départs à la retraite, au profit d'un plus grand nombre d'agents de catégorie B et A. Pour cela, des recrutements en catégorie A sont prévus en sortie des instituts régionaux d'administration, et des concours sont organisés pour promouvoir les meilleurs agents de catégorie C dans les corps de catégorie B. Or le re pyramidage prend du temps. Par ailleurs, les possibilités de recrutements et de réussite aux concours internes sont contrastées sur le territoire. La diffusion de nouveaux profils ne peut donc être assurée de façon homogène qu'en s'inscrivant sur un temps long. Les directeurs départementaux du travail sont obligés de revoir au cas par cas l'organisation des sections sous leur responsabilité en tenant compte de la réalité des effectifs dont ils disposent, sans pouvoir bénéficier d'un cadrage national très précis sur la manière de procéder.

Les transformations de mission et les changements de métiers sont encore plus amples et emblématiques pour les services du ministère du développement durable et du ministère de l'agriculture. Ils sont la conséquence des réorganisations de ces ministères, mais surtout des nouvelles orientations gouvernementales en faveur d'une politique de développement durable. Nous détaillerons dans le chapitre 3 les conséquences du Grenelle de l'environnement sur les missions et l'organisation des services des deux ministères « ingénieurs ».

Dans le but de ré orienter les missions assurées par les services déconcentrés, et de réduire leurs effectifs pour atteindre l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, la décision de suppression d'un pan d'activités des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture est prise dans le cadre de la RGPP en juillet 2008. Il s'agit de l'activité d'ingénierie publique concurrentielle. Les activités exercées en maîtrise d'œuvre pour le compte des collectivités locales doivent être arrêtées pour fin 2011 au plus tard. Nous détaillerons dans le chapitre 3 les conséquences de cette décision en matière de transformation des métiers au

sein des DDEA. Près de 5000 agents du ministère du développement durable sont concernés par cette décision de suppression, et environ 1000 agents au ministère de l'agriculture. Ils doivent se redéployer, notamment vers les autres métiers traditionnels des directions départementales, ainsi que vers des métiers nouveaux dans des domaines prioritaires émergents. Ce mouvement s'effectue en parallèle de la généralisation du processus de fusion des DDAF et DDE.

Encadré n°4 : généralisation de la fusion des DDAF et DDE



Source : ministères MAAP et MEEDDM

Ces différentes transformations impliquent de grands chantiers d'adaptation des organisations, et des mouvements de main d'œuvre dont la responsabilité est renvoyée, selon nous, aux directeurs des unités opérationnelles.

La façon dont la décision de suppression de l'activité de l'ingénierie concurrentielle se traduit dans la politique de gestion des emplois du ministère du développement durable et du ministère de l'agriculture, conduit au même constat, et porte sur des effectifs plus importants : c'est aux services déconcentrés de « se débrouiller » pour adapter les emplois et les compétences. Il n'est pas question de grands mouvements de main d'œuvre au plan national. Chaque directeur doit localement conduire les transformations de la structure d'emplois de sa direction : encourager des agents dont les métiers sont supprimés et qui ne se reconvertissent pas vers les nouveaux métiers à quitter la direction, recruter des agents ayant les bons profils, assurer les mouvements et les reconversions internes nécessaires.

Dans cet objectif, un directeur départemental souhaite pouvoir gérer librement une masse salariale. Une ventilation trop détaillée des effectifs autorisés dans une unité, en les répartissant par catégorie d'emplois et/ou en les fléchant selon les missions à remplir, ne permet pas de procéder aux micro-ajustements qui sont indispensables dans l'organisation réelle du travail de l'unité. Les exemples sont nombreux pour illustrer ce besoin d'ajustement local. Là où les calculs théoriques peuvent évaluer à deux agents le besoin pour conduire une mission donnée, la présence d'un agent très performant dans la structure peut suffire. A l'opposé un directeur peut avoir envie de renforcer un service dont le niveau de performance n'est pas très bon malgré la présence d'un effectif théoriquement suffisant. Il peut aussi se voir affecter un nombre d'emplois pour mener une politique publique donnée, et envisager la nécessité d'y affecter un peu plus de personnels s'il diagnostique un besoin local spécifique ou s'il se le fait imposer par d'autres acteurs de son environnement (un préfet peut-être plus sensible à cette politique, par exemple). Le plus souvent, il existe des formes de polyvalence dans l'activité des fonctionnaires d'une unité départementale ; les directeurs peuvent les faire travailler pour le compte de plusieurs politiques. Enfin, associer trop strictement un niveau d'exercice d'une mission à un niveau de qualification de l'agent n'a pas beaucoup de sens dans la fonction publique, quand on sait que les candidats aux concours sont très souvent sur diplômés par rapport aux références des catégories auxquelles ils accèdent. Dans une unité, un directeur peut très bien être amené à faire travailler un agent de catégorie C sur une mission où serait « théoriquement » alloué un emploi de catégorie B. Un directeur n'a pas forcément envie de se voir affecter un emploi de catégorie A et la possibilité de recruter sur cette catégorie si le marché local de l'emploi ne lui permet pas de recruter facilement sur cette catégorie, et qu'à l'inverse il aurait l'opportunité de recruter un agent de catégorie B qui serait tout à fait capable de remplir la mission. Tout ce qui conduit à flécher trop précisément les emplois alloués à leur unité est ainsi perçu par les directeurs comme autant de rigidités qui ne leur permettent pas de mettre en cohérence les effectifs et les compétences avec les besoins en matière d'organisation du travail, et la réalité du marché de l'emploi local.

Cependant nous allons montrer que de façon contradictoire, la manière dont la LOLF est mise en œuvre par les ministères, puis les nouvelles réformes organisationnelles qui interviennent avec la RGPP à partir de 2007, font agir un ensemble de forces qui ont plutôt tendance à diminuer les marges d'autonomie dont disposent les directeurs de ces services, en matière de gestion des emplois et des compétences, alors même que la tâche d'adaptation de la main d'œuvre qui leur est demandée est lourde.

IV.2. Les limites du mouvement de décentralisation prévu par la LOLF

Quelques années après la mise en œuvre de la LOLF, l'examen des pratiques des ministères montre qu'ils ont souvent continué à concentrer la maîtrise des effectifs et de la masse salariale dans les services centraux transverses. Certains ministères (cas des trois ministères étudiés) ont rassemblé une part très importante de leurs crédits de personnel dans des programmes « soutien »[257]. Même s'ils doivent dialoguer avec les directions techniques de leur ministère, et rendre des comptes au travers « d'actions miroirs », les secrétariats généraux conservent *le leadership*.

Par ailleurs, beaucoup de ministères n'ont pas réellement déconcentré la gestion de la masse salariale. Ils ont limité la liberté de gestion accordée à leurs responsables locaux en matière de gestion des emplois. Ils ont notamment le plus souvent conservé l'habitude de flécher et de fractionner les effectifs.

Beaucoup de ministères n'ont pas réellement déconcentré la gestion de la masse salariale, avec une déclinaison en plafonds d'emplois qui ne devrait être qu'indicative. D'autant plus que s'annonçait une période de forte contraction budgétaire, ils ont cherché à en conserver la maîtrise et à éviter son éclatement entre programmes et budgets opérationnels de programme. Dans l'esprit de la LOLF, les responsables locaux devraient pourtant pouvoir assumer pleinement une responsabilité en termes de pilotage de leur pyramide d'emploi (arbitrage sur la structure et le coût des emplois) et en termes de recrutement (profils, choix des candidats, délais) ce qui est loin d'être le cas.

Le ministère du travail : effectifs de référence fléchés par catégorie, de la souplesse sur la ventilation par mission

En ce qui concerne le ministère du travail, l'allocation des effectifs en région continue à se faire sur la base d'effectifs de référence répartis par catégorie. Il n'y a donc pas eu déconcentration de la masse salariale. Les responsables ont cependant une marge de manœuvre pour le choix de ventiler leurs possibilités de recrutement sur les services et les politiques, sur lesquelles ils rendent ensuite des comptes. Ces choix de ventilation sont faits dorénavant par le directeur régional. Les directeurs départementaux ne peuvent plus répartir leurs emplois et leur recrutement comme ils

[257] Ils regroupent les fonctions support, c'est-à-dire les activités qui concourent à celles des autres programmes de politique publique en leur fournissant un soutien (information et communication, gestion de personnels, par exemple).

l'entendent ; ils doivent justifier de leur demande qui sont arbitrées dans un cadre régional.

Le ministère de l'agriculture : effectifs de référence fléchés par mission, de la souplesse sur les catégories

Pour le ministère de l'agriculture, le dialogue de gestion se faisait déjà avant la LOLF sur la base des ETP, mais aussi de ce qui se rapproche en partie d'une masse salariale. Le ministère affecte ce qu'il appelle des ETP valorisés, c'est-à-dire des ETP affectés d'un coefficient multiplicateur en fonction du macro grade. L'enveloppe d'ETP allouée tient en effet compte du pyramidage de la structure. Avec un ETP de base qui correspond en gros à un ETP d'agent B technique, des coefficients multiplicateurs permettent de « valoriser » les autres ETP (un A coût 1,5, un C coûte 0,75 etc…). Ainsi lorsqu'un service se voit allouer une dotation d'ETP valorisée par exemple de 70, cela peut correspondre à 65 personnes physiques s'il est sur représenté en A, ou encore à 75 s'il est plutôt sur représenté en C. Cette habitude donne bien au directeur de service déconcentré des marges de manœuvre dans l'organisation de sa structure et notamment dans ses embauches. Si un poste est ouvert, un directeur peut donc continuer à choisir de recruter, par exemple, un agent de catégorie B ou C, en fonction de l'appréciation qu'il a de son organisation, des enjeux pour les années à venir ou tout simplement des opportunités de recrutement qu'il a. En contrepartie, il doit se soumettre à un dialogue de gestion annuel l'obligeant à rendre compte de l'atteinte des objectifs en justifiant de ses choix d'organisation s'il y a lieu. Si les indicateurs d'activité sont mauvais et/ou si la structure hiérarchique dérive trop par rapport au modèle, il sera pénalisé lors du dialogue de gestion suivant. La LOLF n'a donc pas sensiblement modifié la perception d'autonomie des directeurs dans l'organisation de leur structure et les choix de recrutement. Mais le changement porte sur une « surveillance » plus fine de la répartition des effectifs sur les différentes politiques. Le dialogue de gestion est repris en mains au niveau régional par la direction régionale de l'agriculture[258]. Les inspecteurs généraux n'ont plus qu'un rôle de conseil dans la manière de ventiler les emplois entre les services d'une région. Ils continuent à encadrer collégialement les « entrées » dans les plafonds d'emplois (primo-affectations, accueil en détachement d'agents venant d'un autre ministère, recrutements locaux), ce qui garantit aux services centraux la maîtrise de la régulation de la masse salariale. Les inspecteurs généraux faisaient traditionnellement le lien entre

[258] Il s'agit des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

la réalité de l'organisation des services départementaux et les décisions prises sur un plan national en matière d'effectifs. Ils perdent en partie cette fonction d'articulation entre le global et le local. Il est cependant prévu que les directions régionales peuvent les associer étroitement à leurs décisions.

Le ministère du développement durable : un fractionnement croissant et les rigidités du schéma des emplois et des recrutements

Le ministère du développement durable a pérennisé aussi son mécanisme antérieur à la LOLF consistant à affecter des « effectifs autorisés » aux services en les découpant finement par macro grades. Il a continué à donner aux responsables de budgets opérationnels des cibles à atteindre en ETP en ajoutant au découpage par macro grade celui par programme. Là où le ministère de l'agriculture établit pour le niveau local un lien entre ETP et masse salariale au travers de la notion d'ETP valorisés, le ministère du développement durable établit ce lien au travers d'un grand nombre de sous-plafonds d'ETP à ne pas dépasser, la « surveillance » du plafond d'un nombre accru de « boîtes » budgétaires. Les directeurs départementaux avaient peu de liberté sur leur pyramide d'emplois et leurs profils de recrutement. Ils ont perdu avec la LOLF la liberté d'affectation sur les missions, sans récupérer des formes de souplesse sur la première dimension. Leur niveau de responsabilisation s'est donc dégradé, et leur perception des nouvelles rigidités est très négative.

Les directeurs départementaux se plaignent également des processus d'autorisation de recrutement qui ajoutent aussi des formes de rigidités dans le choix des profils. Avant la mise en œuvre de la LOLF, la direction du personnel avait mis au point un outil lui permettant de piloter finement ses recrutements. Le SERM (schéma des effectifs et des recrutements ministériels) intègre des prévisions de flux (tels que ceux relatifs aux départs à la retraite, ou aux transferts de personnel aux collectivités) et projette les possibilités de recrutement qui en découlent. Le SERM a été construit à l'origine dans une logique de gestion de corps, c'est-à-dire qu'il agrège une démarche d'autorisation d'ouverture de recrutement par macro grade et, à l'intérieur de chaque grade, par corps. Ces autorisations de recrutement peuvent se concrétiser, par exemple, par l'ouverture d'un concours national pour alimenter les écoles de formation, par l'autorisation d'ouvrir un concours de catégorie C au niveau local ou, mais à la marge, par l'autorisation d'accueillir un fonctionnaire d'un corps non géré par le ministère[259]. Là où les arbitrages sur les autorisations de « flux entrants » interministériels se décident au ministère de l'agriculture au sein du collège

[259] Dans les deux derniers cas, on parle d'ARL, autorisation de recrutement local.

des ingénieurs généraux[260], ils se décident au MEEDDM au travers de l'utilisation de cet outil. L'une des différences réside dans la légitimité reconnue du collège des ingénieurs généraux au ministère de l'agriculture dans un cadre où leur réseau fait le lien entre une gestion très centralisée et une connaissance qui leur est reconnue par les services de leurs problématiques de terrain. Les services territoriaux contestent beaucoup plus fortement le processus d'arbitrage de la DRH du ministère du développement durable encadré par le SERM, et ont fréquemment tendance à se placer dans la traditionnelle logique bagarreuse du « premier arrivé, premier servi »[261]. Le SERM présente plusieurs inconvénients. Il est peu réactif (le caractère tardif de sa validation dans l'année bloque les possibilités de recrutement et raccourcit le temps qui peut être consacré à des arbitrages). Il est aussi structurellement bâti dans une logique de gestion de stocks, alors même que les enjeux de la période de réforme sont dans la capacité à organiser une gestion fine de flux. Au-delà de l'outil, le ministère du développement durable met du temps à organiser et légitimer ses modalités d'arbitrages entre les demandes des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), car il a fait le choix de disperser ses processus entre plusieurs acteurs centraux. La fusion des trois entités constituant le ministère du développement durable a conduit en 2008 à une nouvelle réorganisation de l'administration centrale, et la direction en charge des ressources humaines au sein du secrétariat général est concernée en tout premier chef, la DGPA devenant DRH. Tout en conservant son articulation complexe avec des services en charge de réflexions stratégiques au sein du même secrétariat général, la DRH a été largement remaniée dans un souci de meilleure séparation de ses fonctions relevant d'une problématique « employeur » et de ses fonctions relevant d'une problématique « gestionnaire de corps ». La cellule dédiée à la gestion personnalisée cohabite avec un nouveau service composé de chargés de mission « recrutement ». La première doit évoluer prioritairement dans le champ du conseil en carrière aux agents. La deuxième a vocation à évoluer prioritairement dans le champ de la mobilité et à déployer son activité dans l'objectif de répondre au mieux aux besoins de recrutement exprimés par les services. Compte tenu de l'imbrication des différents aspects de la fonction « ressources humaines », des zones de recouvrement sont inévitables entre les conseillers de ces deux cellules, mais aussi avec les conseillers des centres présents en inter région. L'organisation des arbitrages des demandes des services opérationnels en matière de recrutement se fait dans une relative cacophonie.

[260] Les ingénieurs généraux sont dorénavant appelés au ministère de l'agriculture des IGAPS = ingénieurs généraux d'appui aux parcours professionnels et au management des structures.

[261] cf. supra : culture des relations entre services déconcentrés et administration centrale

Le ministère du développement durable fait progressivement évoluer son dispositif pour le rendre plus lisible et plus efficient, en dépit de cet éclatement des acteurs. Il a adapté son schéma des effectifs et des recrutements de façon à ne plus l'élaborer par regroupement des données propres à chaque corps, mais en partant de la stratégie qu'il se fixe : re pyramidage de la structure d'emplois pour privilégier des recrutements en catégorie A, priorité donnée aux recrutements fléchés sur des emplois identifiés dans le dialogue de gestion avec les régions comme étant dédiés à la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement (les postes dits « Grenelle »), choix de positionnement du « curseur » entre les recrutements inter ministériels[262] et « l'alimentation » des écoles. Enfin la DRH cherche à consolider une forme d'articulation entre le SERM national et les dispositifs mis en place par les directions régionales pour piloter leurs effectifs, dans le but d'avoir des SERM régionaux qui soient en dialogue plus efficace avec l'outil national. Sa stratégie consiste à construire l'organisation de sa gestion des ressources humaines sur la qualité d'un dialogue entre les acteurs centraux et les 22 directions régionales qui ont vocation à devenir de véritables « DRH » régionales.

Ainsi dans les trois ministères il y a bien des formes de déconcentration de la gestion des emplois du niveau central mais nous avons constaté qu'elles restaient limitées par des dispositifs de fragmentation des emplois par catégorie et/ou par politique publique. Et cette déconcentration s'arrête au niveau régional. Les directeurs départementaux doivent dorénavant défendre leur choix d'organisation et leurs besoins d'emplois auprès des directeurs régionaux. Ils doivent procéder aux micro ajustements locaux en les justifiant en dialogue de gestion régional.

IV.3. L'augmentation du nombre d'acteurs consécutive aux réformes

L'enquête a révélé que la succession de réformes avait pour conséquence d'augmenter le nombre d'acteurs qui sont partie prenantes de l'organisation des directions départementales, et en particulier de la gestion de leurs emplois.

[262] Le SERM identifie dorénavant dans sa structuration la gestion des flux entrants interministériels comme celle des flux entrants d'un « corps ».

Nous avons déjà montré que la mise en œuvre de la LOLF a introduit chaque direction régionale comme nouvel acteur fort dans les processus d'allocation des effectifs dans les services départementaux.

Le ministère du travail, qui avait antérieurement organisé ses processus de ventilation des effectifs en l'articulant autour du niveau régional, a abordé cette réforme sans trop devoir bousculer ses pratiques antérieures.

Nous avions vu que la stratégie du ministère de l'agriculture consistait à organiser ses processus de gestion autour d'un nombre minimal d'acteurs. Il a dû les ré organiser en tenant compte du nouveau rôle des directions régionales de l'agriculture, et en cherchant une nouvelle articulation cohérente avec son réseau d'ingénieurs généraux n'intervenant plus directement dans le processus d'allocation des effectifs.

De son côté, le nouveau ministère du développement durable a vu monter en puissance la direction régionale dans sa « cartographie » déjà complexe d'acteurs en charge de questions d'emplois et de compétences. D'autant que cette direction régionale est porteuse d'un nombre important de politiques puisque la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement a été créée à partir de la fusion de l'ex direction régionale de l'équipement, l'ex direction régionale de l'environnement et une partie de l'ex direction régionale de l'industrie.

Les directeurs départementaux ont ressenti d'autant plus l'impression d'être dépossédés de leur autonomie de décision sur la gestion des emplois et des compétences dans leur unité que la période 2007-2010 est aussi marquée par un mouvement de re concentration des moyens support du niveau départemental vers le niveau régional. L'un des objectifs de la RGPP est en effet la mutualisation des fonctions supports, et leur concentration au niveau régional aux fins de rationalisation. Les chaînes de gestion des personnels sont complètement revues avec la création de pôles mutualisés de gestion administrative des personnels, en ne maintenant dans les départements qu'un minimum de gestion de proximité. Les directions régionales sont encouragées à prendre une véritable fonction de direction des ressources humaines pour l'ensemble des services de la région, dans le contexte d'un vaste mouvement de reconfiguration des services couplée à des réductions drastiques d'effectifs. Les directeurs départementaux voient aussi se réduire leurs moyens en termes de gestion des ressources humaines de proximité.

Le directeur départemental n'a donc plus beaucoup de moyens pour organiser une stratégie de gestion des ressources humaines dans son unité, et n'est plus décideur de la répartition des effectifs en cohérence avec l'organisation du travail de son unité. Ses modalités de dialogue avec les

acteurs décisionnaires varient cependant selon le contexte des réorganisations de structures propre à chaque ministère.

Même s'il modifie le jeu des acteurs, nous constatons que le processus reste simple dans le cas du ministère du travail car le directeur départemental négocie avec un seul décideur, le directeur régional qui devient son nouveau « patron ». En effet, la RGPP décide la suppression des directions départementales du travail qui deviennent des unités territoriales d'une toute nouvelle direction régionale. La direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) est créée en fusionnant sept directions régionales dont les missions étaient tournées vers le monde de l'entreprise. Chaque responsable départemental dialogue avec un seul acteur, le directeur régional, qui est responsable des budgets opérationnels des différentes politiques du travail et de l'emploi. Cela ne règle pas le problème du fléchage des processus d'allocation des effectifs, avec des découpages en tuyaux d'orgue, mais ce problème se loge dans la relation entre les administrations centrales et le nouveau directeur régional des entreprises[263]. Le responsable de l'unité départementale discute de ses effectifs avec un seul acteur, son directeur régional. L'exercice reste relativement simple.

La situation est plus complexe pour les directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture. Ils n'ont plus la liberté de décider de la ventilation des effectifs dans leur unité, et ils doivent de plus négocier avec deux directions régionales différentes.

La difficulté liée au fait de devoir discuter de ses emplois avec plusieurs commanditaires s'annonce croissante au fur et à mesure des décisions de la RGPP. En effet, la réorganisation territoriale de l'État initie la création de services départementaux *interministériels*. Les directeurs départementaux de ces services doivent donc négocier leurs effectifs avec plusieurs directions régionales. Ils ne se situent plus comme autrefois en tant qu'acteur périphérique d'une seule organisation. Le nombre de commanditaires et de pourvoyeurs d'emplois augmente pour chaque unité créée par fusion.

Dans le cas des services chargés de mettre en œuvre les politiques des ministères de l'agriculture et du développement durable, on peut identifier deux « moments » dans les décisions de réorganisation de l'administration territoriale de l'État depuis 2007. La première phase s'étale entre mi 2007 et mi 2008, avec la décision de généraliser la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. La deuxième phase commence en juillet 2008 lorsque le gouvernement décide d'une réforme

[263] Nous dénommerons par le suite « directeur régional des entreprises » le directeur d'une DIRECCTE.

plus globale de l'administration territoriale de l'État[264]. Les cadres dirigeants des différents ministères doivent préfigurer la création de directions départementales interministérielles (DDi) qui prend effet au 1er janvier 2010. Dans cette deuxième phase, les préfets s'immiscent beaucoup dans les travaux de préfiguration de ces nouvelles structures dont ils sont amenés à devenir les vrais patrons à partir du 1er janvier 2010. Cette nouvelle autorité des préfets de département modifie complètement les jeux de pouvoir car elle leur donne la possibilité de décider des choix d'organisation des DDi, et de s'intéresser beaucoup plus dans le détail à la gestion des emplois et des compétences à l'intérieur de ces structures interministérielles.

Ce nouveau pilotage selon un axe « horizontal »[265] et interministériel de la gestion des emplois et des compétences dans les DDi se traduit aussi par l'émergence de nouveaux acteurs interministériels. La réforme initie[266] la création en 2009 de plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines qui sont mises en place au sein des services de préfectures de région[267]. Elles sont chargées, notamment, d'apporter un appui à la mobilité locale interministérielle en organisant la mise en commun de l'information sur les postes à pourvoir via la généralisation de bourses d'emplois régionales. Il leur est également demandé de construire une offre de formation inter ministérielle et d'élaborer un plan inter ministériel régional de gestion prévisionnelle des ressources humaines

[264] Le CMPP du 11 juin 2008 définit le nouveau cadre de l'organisation régionale de l'Etat, il annonce ainsi la création de la DIRECCTE avec la suppression des DDTEFP qui ont vocation à devenir des unités territoriales de la nouvelle direction régionale. La circulaire du Premier Ministère du 7 juillet 2008 décide de l'organisation départementale de l'État et de la création des DDi décidant ainsi de l'avenir des services départementaux du MEEDDM et du MAAP.

[265] Une bonne illustration de cette nouvelle « horizontalité » est le processus de nomination des directeurs départementaux. Il est dorénavant placé sous la responsabilité du Premier Ministre, auprès duquel se crée une structure ayant vocation à gérer un vivier de cadres dirigeants (constitution du vivier, formation, gestion des parcours). La question se pose alors de l'articulation de cette structure avec les services en charge de la gestion des carrières des cadres dans les ministères techniques. Ce changement modifie aussi les pouvoirs des différents acteurs, chaque directeur départemental ressentant ainsi que sa nomination, ou son renvoi, dépend ainsi davantage du préfet que des services centraux des ministères techniques dont il porte les politiques.

[266] Circulaire du Premier Ministre du 31 décembre 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État.

[267] La réforme de l'administration territoriale de l'État prévoit la création de plates-formes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines auprès des SGAR (Secrétaire Général aux Affaires Régionales). Le SGAR est chargé, sous l'autorité du préfet de région, de coordonner la politique de l'État en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, ainsi que des relations avec le conseil régional. Ces nouvelles plates-formes d'appui à la gestion des ressources humaines ont notamment pour missions 1) d'élaborer un plan interministériel régional de gestion prévisionnelle des RH et d'aider à l'élaboration de plans départementaux, 2) d'apporter un appui à la mobilité, via la mise en commun de l'information sur les postes à pourvoir dans des bourses d'emplois régionales

(GPRH) et d'aider à l'élaboration de plans départementaux de gestion prévisionnelle.

Là-aussi la question est posée de l'articulation de ces nouveaux acteurs et des démarches régionales interministérielles qui leur sont confiées, avec des acteurs et des démarches similaires mais inscrites dans des cadres ministériels et nationaux. Consciente de l'enjeu, la direction générale de l'administration et de la fonction publique demande aux ministères dès 2010 de construire leurs propres plans ministériels de gestion prévisionnelle des ressources humaines de façon beaucoup plus harmonisée qu'auparavant. Cela leur impose d'accélérer l'adaptation de leurs outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (référentiels métiers, systèmes d'information[268], méthodes de modélisation des impacts RH des réformes en cours). Ces plans ministériels doivent également se décliner en plans régionaux en identifiant les projections de départs et de variations d'emplois sur plusieurs années, en formalisant les besoins de redéploiement et de postes à pourvoir par emploi type, et ceux pour lesquels une solution est à envisager en inter ministériel. Les plans régionaux ont ainsi vocation à alimenter le travail des plates-formes régionales inter ministérielles dans un objectif d'identification de passerelles de mobilité sur la base de critères de proximité fonctionnelle, géographique et temporelle.

Avec la décision de créer des directions départementales interministérielles, le paysage de la gouvernance des services départementaux se complexifie avec un nombre croissant d'acteurs ministériels d'une part, interministériels d'autre part. Même si elles ne sont créées qu'au 1er janvier 2010, les enjeux liés à leur préfiguration ont émergé dans nos enquêtes tout particulièrement au long de l'année 2009.

[268] Le processus de création de l'opérateur national de paye (ONP) pousse aussi les ministères à réussir très vite la modernisation de leur système d'informations de gestion des ressources humaines (SIRH).

IV.4. Les tensions de l'horizontalité et de la verticalité

La superposition des processus de ventilation des effectifs qui découle de la LOLF et de la réorganisation territoriale voulue par la RGPP a pour conséquence qu'un directeur départemental discute de ses effectifs et de leur utilisation avec un cercle d'acteurs plus large qu'auparavant. Il doit composer avec le préfet de région, son préfet de département, les acteurs des autres départements de la région, et les directeurs régionaux. Le processus est plus complexe et génère d'inévitables tensions du fait des écarts inévitables entre les priorités portées par les uns et les autres.

Au fil des décisions prises par la RGPP, les tensions entre les différentes parties prenantes du fonctionnement des directions départementales s'aggravent dans un contexte de raréfaction des ressources. Le contexte de réduction du nombre de fonctionnaire concentre les dialogues de gestion sur des préoccupations budgétaires. L'enquête a permis de recueillir de nombreux témoignages sur le déroulement des réunions régionales où se font les arbitrages sur la répartition des emplois et des mouvements de personnels. Les débats s'y concentrent sur le problème de la répartition de la pénurie et laissent peu de place à un travail de fond sur la manière de revoir les organisations du travail et de les rendre plus performantes. Cela génère en fait un risque vis-à-vis des objectifs de la LOLF qui s'attache à l'autonomie réelle des gestionnaires locaux, ainsi qu'au souci du développement de mesure de la performance. La Cour des Comptes note d'ailleurs dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2009 : *« La modernisation de l'administration a été engagée sans lien véritable avec la LOLF »*[269].

Le contexte de réduction des effectifs pousse les ministères à des stratégies défensives, qui les incite à re centraliser encore davantage leurs processus de gestion des emplois et des compétences.

La dimension « horizontale » de la réforme territoriale de l'État vise à accroître les mouvements de main d'œuvre entre ministères. Les préfets sont incités à s'immiscer dans la gestion des ressources humaines des directions interministérielles pour stimuler la recherche de ce type de passerelles. Mais cette volonté d'accroître la mobilité des fonctionnaires par des mouvements au sein de bassins d'emploi régionaux se frotte à la tension croissante sur les effectifs qui pousse les ministères à des stratégies protectionnistes. De façon caricaturale, un ministère qui maîtrise sa masse salariale parce qu'il maîtrise

[269] Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2009, mai 2010, p. 124.

les entrées dans les corps qu'il gère et parce qu'il sait que ses déséquilibres géographiques conduisent à des « chaises » vides dans une région compensée par des agents sans « chaise » dans une autre, peut se méfier de « velléités » d'asseoir des agents sur ses « chaises vides » dans le cadre d'un mouvement local inter ministériel.

Ouvrir le recrutement est certes un gage d'enrichissement et un moyen de combler des déficits de compétences ou d'attractivité de régions déficitaires. Il peut permettre aussi « d'outplacer » des agents difficiles à reconvertir dans le cadre des réorientations de missions, et/ou qui ne sont pas mobiles géographiquement. Mais ce peut être aussi un risque de perte de maîtrise de sa masse salariale s'il s'agit à l'inverse d'accueillir des agents venant d'autres ministères. Les cadres interrogés y voient aussi un risque de nivellement « par le bas » des compétences plus « techniques » attachées à la gestion de chaque ministère. Il s'agit bien d'une transition entre une somme d'organisations attachées à la gestion de compétences reliées à des métiers spécifiques, vers une organisation plus transversale. La question se pose, par exemple, des capacités de recrutement de primo-arrivants par le biais des écoles de formation initiale. Les acteurs ministériels craignent que ce flux ne soit limité et augmente ainsi la difficulté à pourvoir les postes dans les régions peu attractives qui étaient traditionnellement pourvus en sortie d'école par une affectation contrainte. L'augmentation des passerelles de mobilité interministérielle à l'échelle d'un bassin d'emplois régional n'apparaît pas toujours comme la solution « miracle » aux problèmes d'attractivité. D'une part, les régions peu attractives le sont souvent pour la plupart des ministères. Et quand il y a malgré tout des possibilités de mouvements locaux, se voir imposer des recrutements de « seniors » en reconversion est perçu comme un risque d'augmentation de la masse salariale qui limitera d'autant la capacité de recrutement de primo-arrivants, moins « chers », aux compétences adéquates et fraîchement acquises par rapport aux besoins des ministères. Derrière ces sujets se dissimulent ceux du développement des compétences, de l'attractivité des carrières pour les nouveaux entrants dans les corps gérés, et donc de la politique de gestion de ces corps, et enfin de la capacité à alimenter un réseau d'écoles techniques.

Les ministères sont finalement « tiraillés » entre un intérêt objectif à s'adapter au nouveau contexte interministériel auquel ils ne peuvent échapper et qui peut aussi leur apporter certaines solutions à des problèmes de redéploiement, mais d'un autre côté un impératif de conserver la maîtrise de leur masse salariale, en pilotant finement leurs flux entrants, et en maîtrisant la répartition souhaitée entre des agents sortant de leurs écoles et des agents recrutés par passerelle interministérielle.

Les transformations les plus récentes de l'organisation des fonctions transverses dans les ministères s'expliquent par cette difficulté à se situer à l'intersection d'une dimension verticale et horizontale de la gestion. Mais nous constatons que les ajustements d'organisation se font surtout dans un esprit de garder une forme de maîtrise centralisée de certains processus de gestion, au moment où se profilent des réductions de plus en plus drastiques d'effectifs.

Le besoin de centralisation explique la décision du ministère de l'agriculture de renforcer encore davantage le rôle de son réseau d'inspecteurs généraux. De son côté, le ministère du développement durable organise la maîtrise de sa masse salariale essentiellement au travers de son outil, le schéma des emplois et des recrutements. Procéder à un recrutement impose de vérifier au préalable que le SERM l'autorise, ce qui nécessite la coordination d'acteurs plus éparpillés. L'efficience du dispositif est contestée par beaucoup de directeurs régionaux et territoriaux. Les négociations entre acteurs centraux et périphériques se font dans un climat de relative défiance. La DRH du ministère essaie de mettre au point avec les directions régionales des modalités de dialogue sous la forme de schémas *régionaux* des emplois et des recrutements.

Il ressort de la comparaison entre les dispositifs adoptés par les deux ministères le besoin d'une sorte d'interface entre la gestion nationale des emplois et des personnels, encadré notamment par les règles statutaires, et la gestion locale et plus personnalisée des situations. Cette interface est un outil (le SERM) dans le cas du « grand » ministère, et un collège d'une vingtaine de cadres (les inspecteurs) dans le cas du « petit » ministère.

Nous observons ainsi comment la gestion des ressources humaines se transforme différemment dans deux départements ministériels qui mettent en œuvre des actions publiques aux contenus proches. Ce constat invite à contextualiser toute étude sur les transformations de la fonction « ressources humaines » dans le secteur public. Au travers de son observation de deux organisations du secteur public britannique, Francesca Andreescu[270] rend compte du même phénomène. Sa recherche conclut à l'existence de formes hybrides de fonctions « ressources humaines » qu'elle décrit à mi-chemin entre les pratiques du secteur privé et les formes traditionnelles du secteur public. L'hybridation se construit différemment selon les cas qu'elle observe.

[270] ANDREESCU Francesca, "Changing the Roles of the HR Function in the context of two commercialised public sector agencies in the United Kingdom : a longitudinal analysis of the evolution of strategic HRM".

IV.5.Mise en perspective européennne : une « pseudo-décentralisation »

Ces évolutions peuvent également être rapportées à des mouvements comparables dans d'autres pays européens.

Christopher Pollitt et Geert Bouckaert[271] ont mis en évidence que les réformes de « nouvelle gestion publique » se caractérisent par un discours prônant la décentralisation de responsabilités vers les managers opérationnels, mais que ce discours masque en fait une tendance à les priver de certaines formes d'autonomie. Cette tendance s'illustre particulièrement sur l'organisation du rôle des acteurs de la fonction «ressources humaines » dans les administrations. Ils parlent alors de « pseudo- décentralisation » des ressources humaines. Christopher Pollitt reprend les éléments des études de George Boyne et Hal Rainey pour souligner ce qui différencie les secteurs privé et public. Ainsi, selon George Boyne, « *public management is characterized by more bureaucracy, a stronger desire to promote public welfare, and lower organizational management."*[272]

Cet argument est repris par Christoph Demmke et d'autres chercheurs européens[273] qui ont mené une étude comparative sur le thème de la décentralisation des fonctions « ressources humaines » dans le secteur public des pays connaissant des réformes de type *new public management*. Les réformes se traduisent par une volonté et une tendance à la décentralisation des fonctions « ressources humaines » mais l'étude a mis en évidence que cette volonté s'accompagne souvent d'un mouvement paradoxal de re centralisation stratégique. *"Deregulation to let managers manage can be accompagnied by reregulation"*. Le mécanisme de re régulation est lié notamment à une volonté de développer des outils obligeant les managers opérationnels à rendre davantage compte de l'utilisation des ressources.

D'après les auteurs, cela explique que les cadres opérationnels ont paradoxalement le sentiment de perdre certaines marges de manœuvre. Le décloisonnement et la dé hiérarchisation ne se font souvent que dans les discours. Certes les organigrammes sont modifiés mais la tendance à décentraliser les responsabilités ne se lit pas toujours dans les activités réelles des acteurs.

---

[271] POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press 2000.
[272] BOYNE George A., « Public and private management : what's the difference ? », *op cit.*
[273] DEMMKE Christoph, HAMMERSCHMID Gerhard, MEYER Renate, *Decentralisation of HR practices – a European comparative perspective*, communication pour la conference EGPA 2006

Cette « pseudo décentralisation » s'explique par la volonté de muscler les dispositifs de suivi de la performance des unités opérationnelles. Là où certaines responsabilités sont déléguées d'un côté aux opérationnels, d'autres mécanismes de régulation sont mis en place d'un autre côté pour s'assurer du contrôle de la performance, instaurant une nouvelle forme de bureaucratie, créant selon l'expression d'Anne Bartoli, une situation où *« la décentralisation centralise »*[274].

Les comparaisons internationales montrent une variété de pratiques selon les pays. La volonté de contrôle d'un processus de décentralisation s'instaure, selon les cas, tantôt par la non-décentralisation de certains processus, tantôt par le développement de nouveaux processus. Ainsi le recours aux outils permettant de rendre compte serait plus développé dans les pays n'ayant pas un modèle de fonction publique de carrière. Les chercheurs qui ont travaillé sur les réformes du secteur public britannique y ont mis en évidence des transformations des modes de contrôle, par le biais de changement dans les modes d'emploi[275], ou par le biais de la diffusion d'outils. Paul Hoggett[276] décrit l'utilisation croissante dans les services publics anglais de pratiques d'audits, de démarches qualité, d'utilisation d'indicateurs et d'outils informatiques de suivi. A l'opposé, dans les pays où les principes traditionnels de régulation hiérarchique et bureaucratique restent forts, le contrôle s'y exerce moins par les outils et plus au travers d'une décentralisation plus limitée à certains champs.

Les premières observations de la mise en œuvre de la LOLF et de la RGPP illustrent bien comment les effets de la décentralisation de la gestion de la masse salariale sont limités par un phénomène parallèle de maintien de la centralisation de certains processus RH structurants tels que le recrutement. Lors des interviews, les directeurs des futures directions départementales interministérielles dont la préfiguration est active au cours de l'année 2009 expriment unanimement ce sentiment de perte de marge de manœuvre sur les recrutements qui semble contredire les discours des réformateurs sur la responsabilisation en matière de gestion des ressources humaines des acteurs d'un bassin d'emplois régional. Même s'ils disposent en théorie d'une liberté de gestion de la masse salariale nécessaire pour recruter, un ensemble de mécanismes de régulation des recrutements par ministère, par grade ou par corps, et par activité, les contraint puissamment dans leurs choix d'embauche. Les cas concrets rapportés par des directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture en donneront quelques illustrations dans le chapitre 3.

---

[274] BARTOLI Anne, *Le management dans les organisations publiques, op. cit.,* p. 206.

[275] *Cf.* CORBY Susan, "Employee relations in the public services : a paradigm shift?", *Public Policy and Administration,* Vol.15, N°3, 2000, pp. 60-74.

[276] HOGGETT Paul, "New Modes of control in the public service", *Public Administration* Vol.74 Spring 1996, pp. 9-32.

Conclusion de la partie IV

La littérature sur le *New Public Management* a mis en évidence que la décentralisation dans les organisations publiques qui sont traversées par ce type de réforme managériale s'accompagne de l'augmentation du nombre d'acteurs associés aux processus de décision en matière de ressources humaines, et ainsi d'un plus grand niveau de complexité de ces processus.

Nous avons bien illustré cette tendance au travers de l'étude de la transformation des mécanismes de gestion des emplois et des compétences dans la réforme de l'administration territoriale de l'État en France, et le cas particulier de l'éparpillement des acteurs au sein du ministère du développement durable. Les directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture sont confrontés à la nécessité d'intégrer le point de vue de plus nombreuses parties prenantes à leurs choix en matière de gestion des emplois (plusieurs ministères, plusieurs responsables de programme LOLF au sein d'un même ministère, acteurs interministériels notamment préfectoraux). Cette plus grande complexité du paysage institutionnel dans lequel ils évoluent contribue à augmenter la perception de perte d'autonomie des directeurs départementaux dont nous rapporterons également leurs expériences concrètes dans le chapitre 3.

Dans le cas du ministère du travail, les directeurs départementaux ne sont pas confrontés aussi directement à la difficulté d'un dialogue avec de multiples commanditaires. Cette difficulté est remontée d'un cran institutionnel, mais elle n'en reste pas moins présente. Ce sont les directeurs régionaux qui négocient leurs moyens d'intervention avec une multitude de représentants des administrations centrales. Nos dernières observations de terrain en 2010 ont révélé que les dialogues de gestion entre les administrations centrales et les directeurs régionaux obligeaient ces derniers à exposer la situation de leur région et à négocier leurs moyens d'intervention face à une vingtaine de représentants d'administration centrale. Ils témoignent des difficultés de pilotage qu'induit cette situation. Elle leur semble générer un niveau de complexité trop grand et induire un manque de réel pilotage des directions régionales par les administrations centrales. Ils réclament la création d'une direction d'administration centrale à vocation interministérielle qui serait chargée d'un rôle stratégique d'animation des directions régionales des entreprises, par délégation des différentes directions techniques compétentes. Le contre-feu à l'éparpillement des acteurs serait la création de structures de coordination.

Conclusion du chapitre 1

Dans la période pré RGPP, les deux ministères « techniques » étudiés ont développé progressivement une culture managériale forte donnant aux responsables territoriaux un rôle central dans la gestion des hommes. Les directeurs départementaux de l'équipement disposaient notamment d'une autonomie très forte. Le rôle des cadres de terrain des ministères « techniques » s'est moins développé dans d'autres ministères engagés plus tardivement dans un processus de modernisation, comme le montre l'analyse de la trajectoire du ministère en charge des politiques de l'inspection du travail et de l'emploi.

L'examen parallèle des trajectoires des ministères, notamment des deux ministères techniques, est intéressant car ils se différencient par leurs choix des outils d'accompagnement des transformations, et par la structuration des acteurs de la gestion. Mais le constat est le même : les administrations abordent les transformations dans un même mouvement de restructuration de leur processus de gestion des emplois et des compétences. La nouvelle donne est celle de l'interministérialité et d'un rôle nouveau des préfets. La fonction RH « se déforme » selon un axe horizontal interministériel et se traduit par un mouvement paradoxal de re centralisation dans l'axe vertical ministériel.

Le processus de centralisation de la fonction RH dont nous avons rendu compte dans ce chapitre induit inévitablement une transformation importante du contexte de travail des directeurs d'unités départementales. Ces cadres doivent conduire un changement qui passe par des adaptations de la main d'œuvre de leur unité dans un environnement plus contraint et standardisé par les acteurs centraux. Or, pour conduire la réforme, ils doivent procéder à des transferts de missions, des redéploiements d'effectifs, des mouvements de personnels, des reconversions. Par exemple, ils peuvent de moins en moins maintenir une mission dans le seul but de donner du travail à l'agent concerné. Ainsi il se pose inévitablement la question du « sens » et de l'adhésion au changement des fonctionnaires concernés. Dans le chapitre 2, nous souhaitons illustrer cette question par quelques éléments collectés lors de nos enquêtes. Ils témoignent des nombreux leviers dont disposent les gestionnaires pour entraîner l'adhésion des agents aux réformes en cours. Nous montrerons aussi la variété de ces leviers, qui interrogent sur l'emploi différencié qu'il convient de faire de la notion de « résistance au changement ».

CHAPITRE 2
DES FONCTIONNAIRES FACE AUX CHANGEMENTS

Ce chapitre a vocation à donner un aperçu sociologique des agents des trois organisations étudiées. Il vise à apporter quelques éléments d'éclairage sur la manière dont ces fonctionnaires s'adaptent aux changements. Cet aperçu nous semble utile avant d'explorer le travail d'encadrement des directeurs départementaux, dans les étapes suivantes de notre analyse dans la mesure où cela constitue une part importante et particulièrement complexe de la matière qu'ils ont à explorer.

L'objectif poursuivi n'est pas de traiter de façon exhaustive la sociologie des salariés de ces départements ministériels. Le but est bien de brosser en quelques traits ce qui est la matière même du travail d'encadrement en situation de changement : l'adaptabilité des agents via leur mode d'investissement dans leur activité professionnelle. Nous tentons de mobiliser les éléments collectés lors des enquêtes en en proposant une lecture originale.

La question est spontanément posée parmi les agents en charge de la mise en œuvre des réformes en terme de "résistance au changement". La sociologie du travail nous a appris à apercevoir l'impasse dans laquelle mène cette manière d'appréhender les agents. Nous rejoignons en cela l'approche proposée par Frédéric de Coninck lorsqu'il renvoie en partie la responsabilité de l'acceptation du changement sur la manière dont l'organisation accompagne ce changement. Il réfute l'idée d'une *« résistance naturelle »*[277] et systématique des individus au changement, qui serait par nature hostile à toute modification de son environnement de travail le bousculant dans ses habitudes. Le chercheur a identifié, à partir d'une enquête au sein d'une entreprise, ce qu'il qualifie de *« bonnes raisons de résister au changement »*[278]. D'après l'auteur, le présupposé que « *les*

[277]DE CONINCK (F.), *Les bonnes raisons de résister au changement*, Revue Française de Gestion, septembre-octobre 1998.

[278] Le comportement des inspecteurs du travail vis-à-vis du processus de modernisation qui leur est proposé par les instigateurs du plan de modernisation de l'inspection du travail rejoint aussi l'observation de l'attitude des médecins du travail à laquelle nous invite Françoise Piotet. Dans son ouvrage, elle adopte le cadre d'analyse de Claude Dubar en décrivant la relation du médecin à son métier comme un *« processus identitaire biographique » (*DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991). Selon l'auteur, *« la relation que les médecins du travail entretiennent avec leur métier, l'interprétation qu'ils font de cette situation liée à une trajectoire professionnelle expliqueraient* […] *leurs attitudes et leurs comportements » (*PIOTET Françoise, *La révolution des métiers*, Paris, PUF, 2002, p. 311-312). Elle établit le lien entre des formes diversifiées d'exercice de leur activité par ces médecins et les caractéristiques et pratiques des structures organisationnelles qui les accueillent. Cette analyse nous paraît intéressante également parce que la lecture sociologique des

hommes dans leur ensemble et quasiment par nature seraient résistants au changement » empêcherait *« de mener une analyse à froid des difficultés rencontrées et des manières d'y faire face »*[279]. Il recense quelques facteurs de résistance parmi lesquels le fait que *« les contraintes structurelles sont plurielles et elles ne sont pas toujours cohérentes les une avec les autres »*[280], ce qui peut induire un sentiment de vivre de l'incertitude face à l'avenir pour les salariés. L'auteur évoque également le fréquent manque d'informations des salariés sur les enjeux de l'organisation, les problèmes de moyens pour accompagner le changement. Il insiste sur le fait que les cadres qui ont à accompagner le changement ignorent ou mésestiment les perceptions d'injustice que les transformations peuvent induire chez les salariés. L'auteur mobilise la rhétorique de la justice[281] notamment autour du thème de la reconnaissance qui nous semble particulièrement fondateur dans les missions de service public orientées vers une logique de guichet. De son côté Philippe Zarifian invite les sociologues à ne pas tant étudier la « résistance au changement » des agents de base, mais à investiguer *« la difficulté du haut management à modifier ses schémas-types de macro-organisation* [hérités du taylorisme] *et à impulser des réformes profondes »*[282]. Denis Segrestin met également en garde contre *« l'idée naïve qui ne veut voir dans la résistance au changement qu'une disposition mentale malheureuse susceptible d'être chassée par un effort d'intelligence*

---

comportements de groupes professionnels sous-estime souvent le rôle de l'organisation dans ces comportements. Il y a, nous semble-t-il, un apport possible et complémentaire à l'étude des attitudes de groupes professionnels dans l'examen des comportements d'autres acteurs au sein de l'organisation dans laquelle ces groupes évoluent. Frédéric de Coninck encourage aussi de son côté à examiner les « bonnes raisons de résister au changement ».

[279] CONINCK (de) Frédéric, « Les bonnes raisons de résister au changement », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1998, p. 162.

[280] *Op. cit.*, p.164-165.

[281] La théorie de la justice organisationnelle nous paraît intéressante pour comprendre pourquoi certains changements peuvent paraître justes à certains salariés et d'autres injustes. Elle a été développée dans la littérature anglo-saxonne (depuis les travaux fondateurs de Jerald Greenberg en 1980). Le point de départ de ces recherches est l'idée que la justice est un déterminant essentiel des attitudes et des comportements au travail. Selon cette théorie, les causes d'échec dans les pratiques managériales sont liées au non respect des trois principales dimensions de la perception de justice organisationnelle : la justice distributive (caractère juste des rétributions compte tenu des contributions et efforts au travail comparativement à des collègues placés dans la même situation), la justice procédurale (caractère juste des procédures d'évaluation de la performance), la justice interactionnelle (caractère juste de la relation et des communications entre le manager et son collaborateur). Les références des auteurs nord-américaine sont reprises dans EL AKREMI Assâad, GUERRERO Sylvie, NEVEU Jean-Pierre, *Comportement organisationnel*, Bruxelles, Éd de boeck, 2006.

[282] ZARIFIAN Philippe, « Des entreprises de service en recherche de modèles d'organisation », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services*, Toulouse, Octarès, 2007, pp. 15-20.

ou de conviction »[283]. Il ajoute que *« passer d'une forme de rationalisation à une autre, c'est changer d'univers de connaissance et d'action : une épreuve redoutable qui donne la mesure des obstacles à surmonter »*[284]. Selon Frédéric de Coninck, les réformateurs peuvent aussi se tromper en imaginant que la transformation des missions si elle s'accompagne d'enrichissement ne peut qu'entraîner l'adhésion des salariés, sans s'attacher suffisamment au stress et au sentiment d'abandon plus que d'autonomie qui peut dominer dans cette incitation à s'adapter. Nous suivons aussi le raisonnement effectué par Frédéric de Coninck lorsqu'il souligne que l'investissement des individus dans un changement d'ordre professionnel peut venir en balance avec d'autres investissements dans la sphère privée.

Dans le cas des fonctionnaires deux ensembles de "bonnes raisons" de s'opposer au mouvement de réforme engagé ont été régulièrement évoquées dans les enquêtes accompagnant les réformes et pointant leurs blocages récurrents. Le premier, met en avant, l'attachement à des finalités publiques ou plus largement altruistes qui motiveraient les agents. Cette question large posée en termes de motivations extrinsèques par les économistes, comme le rappelle Ekaterina Melnik[285] dans sa revue de littérature sur le sujet, a connu de récents développements autour du concept de "public service motivation". Le second, non spécifique au public mais souvent plus particulièrement présent, est l'attachement à la possession d'un métier et la maîtrise à ce titre de son travail et la quête d'une relative autonomie. L'évocation du modèle de la profession au sein même de l'administration en constitue une forme particulièrement développée. De nombreuses enquêtes sociologiques dans des contextes de changement dans les organisations ont aussi mis en évidence l'attachement des agents à un "métier". La notion est très ouverte, Françoise Piotet en capte cependant un point nodal lorsqu'elle évoque en référence à Proudhon l'image d'un travailleur libre dans la mesure où il reste maître d'un savoir-faire que ne peut codifier complètement son employeur et qui lui permet de définir lui-même la manière dont il va aborder une tâche. Norbert Alter nous invite à ne pas s'arrêter à la première

---

[283] SEGRESTIN Denis, *Les chantiers du manager. L'innovation en entreprise : où en sommes-nous ? Comment piloter les changements et les maîtriser ?, op. cit.,* p. 89.
[284] *Loc. sit.*
[285] L'auteur met en évidence que les travaux menés sur le sujet montrent que les *« changements devraient être menés avec une grand prudence, car ils pourraient non seulement détériorer les motivations des personnes ayant choisi de travailler dans le secteur public pour des raisons liées à la motivation intrinsèque ou à la motivation de service public, mais aussi évincer progressivement ce type de motivations au sein du service public »,* in MELNIK Ekaterina, *Les réformes dans la Fonction publique : une revue de littérature économique internationale,* sous la direction de Danièle GUILLEMOT, rapport de recherche du CEE, août 2010.

lecture du terme « professionnel » souvent à la mode dans le vocabulaire managérial : *« Il signifie que ce qui fait la qualité des salariés est d'être capable d'atteindre les objectifs fixés par les directions de l'entreprise, malgré l'absence relative de moyens ou la présence de contradictions dans les règles de gestion »*[286]. Cette maîtrise est liée également à l'inscription dans un collectif de pairs qui peuvent reconnaître cette capacité. Le modèle de la profession qui contrôle l'accès au marché du travail est bien aussi à l'horizon de cet attachement mais la référence doit être mobilisée avec prudence. La référence à la profession permet cependant d'appréhender comment se mêlent les deux composantes précédentes.

Cependant à ces deux types de « bonnes » raisons à s'interroger sur la réforme, nos observations ont conduit à identifier d'autres dimensions liées au territoire.

Partie I : Les raisons de rentrer dans l'administration, vocation, intérêt pour un domaine ou hasard ?

Le modèle initial de la *Public service motivation* met principalement en avant des "motivations" qui préexistent à l'entrée dans l'administration et donc liée à une socialisation primaire (famille, religion). Les premières enquêtes de ce courant reposaient d'ailleurs sur des enquêtes faites en milieu scolaire pour comprendre le choix d'orientation vers l'administration.

Les travaux de recherche sur les motivations des salariés du secteur public relèvent de plusieurs disciplines dont l'économie, la sociologie, la psychologie. Une approche a été largement développée dans la littérature anglo-saxonne depuis les années 90 et à partir des travaux précurseurs de James Perry et Lois Wise. Les auteurs introduisent l'idée qu'il existe des motivations spécifiques de certains salariés du secteur public. Ils distinguent trois catégories de motifs qui peuvent éclairer la nature de ces motivations. Certains agents sont d'abord principalement entraînés par des motifs rationnels, ils cherchent à maximiser la satisfaction de leurs propres besoins. D'autres motifs, plus normatifs, concernent des personnels qui cherchent à exercer une activité reconnue dans le service de l'intérêt général. Enfin des motifs plus émotionnels correspondent à des individus qui sont attachés à certains missions (soigner, protéger…) indépendamment de la

[286] ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire, op. cit.,* p. 207.

reconnaissance sociale qu'elles apportent. James Perry et Lois Wise décrivent une *« prédisposition »*[287] de certains individus à ces motifs. Selon eux, l'existence de ces motifs éclaire le comportement des personnels des services publics. Plus leurs motivations de service public sont fortes, plus les personnes cherchent à travailler dans le secteur public, et plus leur niveau de performance est important. Les auteurs posent une autre hypothèse largement reprise dans toutes les réflexions autour des outils de gestion des ressources humaines : les mécanismes incitatifs, de type rémunération au mérite, sont moins efficaces pour les individus qui ont des motivations de service public fondées sur des motifs autres que purement rationnels. D'autres chercheurs mettent en avant une motivation des agents publics qui serait davantage « intrinsèque » (intérêt, plaisir, curiosité…) qu' « extrinsèque » (liée à la rémunération ou aux conditions de travail, par exemple), du moins pour certains d'entre eux. James Perry a poursuivi ses études en cherchant à évaluer plus précisément cette motivation. Il a bâti une échelle de mesure des motivations en reprenant les trois premières dimensions qu'il avait mises en avant (motifs rationnels, normatifs, affectifs) et en y ajoutant un motif autour du « sens du sacrifice »[288]. L'ouvrage coordonné par James Perry et Annie Hondeghem dresse un panorama historique et méthodologique des recherches autour des spécificités de ces motivations. Il met en évidence la démonstration de corrélation avec la satisfaction au travail et l'engagement organisationnel. Wouter Vandenabeele et Steven Van de Walle[289] y soulignent aussi une variabilité des manifestations de ce concept de *« public service motivation »,* selon les contextes historiques et institutionnels des pays, qui incite à manipuler avec précaution l'usage qui peut en être fait. Luc Rouban soutient également que les fonctionnaires français se distinguent de leurs collègues européens[290].

La confrontation des données sur les trois ministères étudiés nous conduit à mettre en évidence des liens différents entre les parcours initiaux et le choix d'entrée dans un de ces ministères. S'il nous a semblé reconnaître chez de nombreux inspecteurs du travail, un véritable lien entre une origine sociale ou une expérience familiale et le choix de cette fonction comme projet de

---

[287] PERRY J.L., WISE L.R., « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, 50(3), 1990, pp. 367-373.

[288] *Cf.* PERRY J.L., « Antecedents of public-service motivation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 1997, pp. 181-197; PERRY James, HONDEGHEM Annie, *Motivation in public management*, Oxford University Press, 2008, p. 81.

[289] VANDENABEELE Wouter, VAN DE WALLE Steven, "International differences in public service motivation : comparing regions across the world", in PERRY James, HONDEGHEM Annie, *Motivation in public management,op. cit.*, pp. 223-244.

[290] ROUBAN Luc, « l'univers axiologique des fonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, n°132, 2010, pp. 771-788.

transformation de la société, c'est plutôt un attachement à un domaine que l'on peut percevoir parmi les fonctionnaires de l'agriculture et des liens encore plus ténus entre parcours initial et choix professionnel dans le domaine de l'équipement.

I. 1. Des motivations spécifiques de service public pour les inspecteurs du travail

Le ministère du travail est un « petit » département ministériel qui emploie l'essentiel de ses effectifs (près de 10.000) dans les services déconcentrés. Près de 4000 agents sont des agents de catégorie C. Beaucoup ont été embauchés dans les années soixante-dix au moment de la montée des préoccupations relatives au chômage, et du renforcement de services chargés d'instruire des mesures d'aide à la sauvegarde de l'emploi ou d'assistance aux personnes en recherche d'emploi. Mais la majorité des personnels des directions départementales appartient à un corps d'agents de contrôle du droit du travail : les contrôleurs du travail (catégorie B) et les inspecteurs du travail (catégorie A).

Le corps des inspecteurs du travail du régime général compte environ 1500 agents. Il doit contrôler environ 1.5 millions d'entreprises représentant plus de 15 millions de salariés.

Le corps comprend trois grades : inspecteur du travail, directeur-adjoint du travail, directeur du travail[291].

La fusion des trois corps de l'inspection du travail a été programmée le 1er janvier 2009. A titre indicatif, la répartition des agents au 1er janvier 2008 était la suivante :

	Inspecteurs du travail	Contrôleurs du travail
Transports	104	104
Agriculture	184	137
Travail	1535	3310
Total	1823	3551

Source : ministère du travail

Les inspecteurs du travail se racontent souvent comme enfants de la « classe moyenne ». Il n'est pas rare non plus que certains évoquent avoir retrouvé dans ce service l'ambiance familiale de parents commerçants ou exerçant des professions libérales.

De la même manière, même si ce n'est pas systématique, certains inspecteurs du travail de l'agriculture et des transports se trouvent être

[291] La quasi totalité des DDTEFP sont directeurs du travail, on recense dans l'histoire quelques rares administrateurs civils.

respectivement fils de paysans et fils de cheminots. Certains agents évoquent les liens qui ont, semblent-ils, toujours existé entre le monde agricole et l'inspection du travail agricole, et entre la SNCF et l'inspection du travail des transports.

> « A l'époque, c'était la MSA[292] qui nous a informatisés »[293].

Une formation initiale en faculté de droit est un fil directeur classique de la formation initiale des contrôleurs du travail et des inspecteurs du travail. On trouve aussi des cursus en économie, sciences politiques et sciences humaines en général. Beaucoup oscillent entre un parcours qui aurait pu les orienter vers le secteur privé (juridique, ressources humaines) et le concours administratif. L'analyse des principaux diplômes des candidats au concours montre une majorité de licence et maîtrise de droit (bac+2 à bac+4).

> « Je ne sais pas si c'est vrai, on dit souvent qu'il y a chez nous les déçus de la magistrature. »[294]

L'enquête s'est intéressée aux motivations d'origine de ces agents pour passer les concours des corps du contrôle du droit du travail. Certains agents avouent être arrivés sur ces métiers un peu par hasard.

> « Le premier concours que j'aurai eu aurait été celui des impôts, je me serais retrouvé aux impôts. »[295]

> « J'ai passé le concours pour faire plaisir à ma mère, sans le préparer... et manque de chance, je l'ai eu... puis j'ai découvert un monde chaleureux, divers, passionnant. »[296]

> « Ma conjointe était dans le privé. On se disait qu'on allait se construire une petite vie avec l'un moins disponible, l'autre plus disponible. »[297]

> « L'administration c'est quand même un luxe, on n'est pas dans le système du dernier rentré, premier sorti ; et puis c'est quand même le seul endroit où l'on peut changer quasiment à risque zéro. »[298]

Un grand nombre d'agents que nous avons rencontrés décrivent une réelle motivation initiale pour ce domaine d'activité, voire pour certains un engagement quasi idéologique.

---

[292] Mutualité sociale agricole
[293] ITEPSA
[294] inspecteur du travail
[295] contrôleur du travail
[296] contrôleur du travail
[297] contrôleur du travail
[298] contrôleur du travail

Les agents que nous avons rencontrés et qui expriment une appétence pour ces métiers, ont des propos qui trahissent souvent une certaine passion, et un investissement dans la durée dans leur section.

> « C'est le coté stratégique qui me plait, au fond c'est un métier de stratège, ce n'est pas le contrôle, c'est ce coté chasseur, on cherche le point faible et quand on a trouvé le point faible on dresse PV ou on ne dresse pas, et moi j'avoue que dès que j'ai bouclé mon truc que je suis au bout et qu'il ne reste plus qu'à dresser procès verbal, cela me saoule, je ne le fais pas. »[299]

> « Un employeur c'est un décideur économique, c'est un agent économique avec deux trucs en balance, au fond sa masse ses coûts, et ses revenus…et quand ça commence à lui coûter cher de mettre en danger ses salariés là il fait quelque chose... concrètement vous allez sur un chantier, comme on a la possibilité de le faire quand vous prenez la décision d'arrêter l'activité parce qu'il y a un risque de chute de hauteur, l'employeur est obligé de retirer ses salariés, il est au milieu de sa façade avec son crépi, le crépi va sécher, je ne sais pas si vous voyez, avec une bonne reprise qui va bien, non seulement il perd du temps, cela lui bouleverse son organisation, cela le met dans une merde noire, il se trouve à payer des salariés à rien foutre, il est obligé de défaire son échafaudage ou ses équipements de travail pas conforme, il est obligé de faire un prix parce que généralement il est obligé de faire intervenir quelqu'un de l'extérieur c'est un cirque pas possible, ça lui coûte, il est obligé de remonter un équipement de redemander l'autorisation pour pouvoir reprendre, le crépi ne va pas, il est très à la bourre, il va se prendre des pénalités de retard par le maître d'ouvrage, et il a croqué son chantier avant même de l'avoir fini, je peux vous dire que cet employeur là, la fois d'après, il va faire gaffe »[300]

> « Certains collègues n'aiment pas qu'on dise qu'ils font un boulot de flic. Pour eux, les flics, ce sont des fachos. Moi mon côté flic je l'assume, mais je sais ce que j'en fais, je suis un flic spécial qui est libre des suites à donner à ses constats…un flic a l'obligation de donner suite à une infraction qu'il constate…nous non si c'est plus payant de ne pas la verbaliser et que la négociation est plus payante. »[301]

[299] contrôleur du travail
[300] contrôleur du travail
[301] contrôleur du travail

Encadré n°5 : Valéry J, 48 ans, contrôleur du travail, « ne pas continuer à faire les boulots dégueulasses »

Valéry est fils d'ouvrier métallurgiste. Il a raté son bac, a passé alors différents concours administratifs et est entré en 1980 comme adjoint administratif au ministère des affaires sociales.

« Le but, c'était de trouver du boulot le plus vite possible d'ailleurs dans un premier temps je ne souhaitais pas faire une carrière dans l'administration, c'était plutôt histoire de dire je vais bientôt partir au service militaire, je ne sais pas comment me faire réformer, je vais trouver un truc pour me faire un peu de sous avant de partir à la guerre, je ne me voyais pas du tout fonctionnaire, non pas que cela me repoussait, j'ai personne dans ma famille dans la fonction publique, cela ne m'attirait pas spécialement sans dire que j'avais une mauvaise opinion du fonctionnaire, j'avais l'opinion du français moyen de 18 ans, un fonctionnaire c'est quoi, c'est quand tu fais la queue à la poste, voilà, …. Ceci dit j'ai fait pendant une période de quelques mois des petits boulots assez sympa du genre décharger des camions à Garonor, toute sorte de travaux de manutention à la journée en interim, j'avais mon petit vélomoteur me permettant d'aller facilement d'une zone industrielle à l'autre et donc j'ai vu ce que cela pouvait être que le travail dégueulasse déjà ».

Valéry raconte avoir eu la chance d'être repéré par une attachée chef de bureau qui lui a confié des tâches intéressantes, alors que ses collègues ayant été reçus au même concours occupaient des postes peu stimulants. Au retour du service militaire, il déchante en rejoignant le bureau du courrier.

« Là j'ai vu ce que c'était que des boulots à la con administratifs. Là je suis tombé dans un truc j'ai eu l'impression de rentrer dans un asile, un immense bureau de 15 m de long avec des bureaux alignés comme cela avec un côté courrier arrivée et l'autre courrier départ...tiens mets-toi là, une dame prenait les enveloppe, mettait un coup de tampon, la mettait à côté, reprenait une enveloppe et remettait un coup de tampon…et alors de l'autre côté quelqu'un ouvrait les enveloppes, il y avait une grosse différence, on commençait au départ, celui d'arrivée demandait un peu plus de réflexion, ouvrir regarder ce qu'il y avait dessus…au départ il suffisait de coller les enveloppes, quand on avait fait ses preuves au courrier départ on pouvait passer au courrier d'arrivée…j'ai cru que j'allais repartir le jour même. »

Valéry explique avoir envisagé de quitter la fonction publique pour un emploi de commercial, mais les incertitudes, la rencontre avec celle qui allait devenir sa femme, un loyer à payer, il justifie « voilà comment on reste dans l'administration ».

Après une série de postes de catégorie C qu'il décrit tous comme peu gratifiants, Valéry s'est intéressé aux concours de catégorie B. Le contrôle du droit du travail, pourquoi pas ?

« C'était l'encéphalogramme plat, par contre à l'époque je faisais énormément de sport, on sortait quasiment tous les soirs, on est resté 11 ans sans enfant… j'avais une activité extra professionnelle intense, sinon c'est le canal...sauf qu'un jour je

me suis dit là c'est sympa mais je pense qu'un jour cela va me peser au niveau du ciboulot, …qu'est-ce qui pourrait bien me plaire ? tiens contrôleur du travail me botterait bien, l'application du droit, pas aller contrôler les chômeurs…j'ai passé le concours les mains dans les fouilles et j'ai été reçu… »

Après quelques péripéties, car Valéry n'est pas affecté d'emblée en section d'inspection, bien que ce soit son souhait, il rejoint la direction départementale où il travaille maintenant depuis 15 ans. Il est dans la même section proche de son domicile depuis cette époque, mais il explique qu'il ne ressent pas la routine.

« Nous les boîtes de moins de 50, les petites boîtes à la con de moins de 10 il s'en crée tous les ans des milliers et autant qui disparaissent donc quelque part on n'a jamais les mêmes… »

Valéry reconnaît plafonner dans son grade, mais ne s'être jamais senti capable de passer le concours d'inspecteur («Moi j'ai quitté l'école sans bagage comme cela au moins j'étais pas embêté pour savoir où j'allais les poser …alors vous comprenez, préparer le concours, à mon âge, pour me faire ramasser propre et net»). Il justifie aussi son choix en référence à un métier d'inspecteur qu'il voit tourné vers le management et moins vers la défense du droit du travail. Selon lui, rester contrôleur, c'est continuer à assurer la défense des salariés.

« Aller se taper une année et demi d'INT[302] derrière pour aller entendre des conneries avec des donneurs de leçon qui vont m'expliquer comment il faut fliquer les contrôleurs, comment il faut manager le personnel, des rigolos quoi…ça non…rien que l'idée cela me hérisse les cheveux… Ce qui plait dans ce métier c'est que le rapport de force entre le salarié et l'employeur il est pas tout à fait équitable quoi, pas tout à fait égal et nous on est un petit peu là pour essayer de rétablir les choses, …et de dire voilà Mr l'employeur il y a des règles et on va vous demander de les observer…on est un peu pas un justicier, on vient un peu pour rétablir l'équilibre, on est le coefficient de majoration nous…on n'est pas des zorros mais on est quand même un peu là pour essayer de dire, il y a des règles, des textes qui s'appliquent et il faudrait voir à les respecter, on va tous les jours sur le terrain ou presque tous les jours, et on va au cœur du boulot, n'importe où ça travaille, on va tout partout là où ça travaille… »

Le taux de syndicalisation est élevé dans ces corps de fonctionnaires. Quatre syndicats (CGT, CFDT, SNU-TEF, SUD Travail) représentent 80% des agents de l'inspection du travail. La CGT est majoritaire, avec, par exemple,

[302] Institut national du travail, centre de formation des corps du contrôle du droit du travail

près de 30% de suffrages exprimés aux élections pour la commission administrative paritaire du corps de l'inspection du travail.

> « C'est quand même un milieu un peu à part, un corps qui se veut travailler pour la défense de la veuve et de l'orphelin, très politisé quand même. »[303]

Les identités professionnelles de ces agents sont cependant plurielles. Leur trajectoire depuis leur entrée dans ces corps le démontre. Ainsi certains n'hésitent pas à affirmer être restés dans le corps des contrôleurs, car, selon eux, passer en catégorie A, c'est passer du côté des « patrons ». D'autres reconnaissent avoir découvert la réalité d'un métier qui *in fine* ne leur convient pas, et ne pas souhaiter continuer à l'exercer. Les termes « répression », « flicage » sont utilisés lors des entretiens pour expliquer leur peu d'appétence pour ce métier. Vincent Viet décrit un *« corps pas prestigieux...leurs liens avec le monde privé du travail les détournaient des combinaisons carriéristes de l'administration centrale ; la modestie de leurs moyens, le souci d'être proches des défavorisés ou des exclus naufrageaient les règles de grandeur. L'inspecteur du travail est d'abord l'homme d'une section ou d'une circonscription, c'est-à-dire un homme confronté à un milieu qui le défie sans cesse et l'absorbe entièrement ; son existence est obscure et faite d'abnégation. »*[304] Pour les agents qui ne souhaitent pas exercer durablement en section d'inspection, la porte de sortie est alors une bifurcation vers les métiers du champ « emploi » où ils peuvent se sentir plus à l'aise. Pour les inspecteurs du travail, la bifurcation se fait en général via la progression hiérarchique dans la carrière qui les éloigne de la section. Environ la moitié des inspecteurs du travail exercent en section. Les contrôleurs du travail y sont minoritaires (32%[305]).

I. 2. Des parcours portés par un intérêt pour le domaine de l'agriculture

Une très grande majorité des agents rencontrés en direction départementale de l'agriculture et de la forêt manifestent une sensibilité initiale soit pour le monde rural, soit pour l'environnement ce qui les a menés à des études orientées vers les sciences du vivant, de la terre. On retrouve chez les cadres des formations en biologie, agronomie, écologie ; pour les catégories B et C, il s'agit souvent de BTS agricoles, en gestion des espaces naturels, en gestion forestière…

---

[303] contrôleur du travail
[304] *Les voltigeurs de la République,* Vincent VIET Editions CNRS , 1994.
[305] BESSIERE Jean, *L'inspection du travail, op. cit.*

Cette « sensibilité » initiale s'affine souvent au travers de choix de ce que l'on peut qualifier de «filières » de métiers au sein du ministère de l'agriculture. On constate des « tendances » en termes de formation initiale dans les différents services : davantage de profils aux formations agricoles au sein du service économie agricole, davantage de profils formés aux domaines de l'eau, la forêt, l'environnement dans le service dédié à ces champs d'intervention. Dans les « récits de vie » de certains agents, il n'est pas rare d'entendre comment un attrait initial pour une formation assez théorique, la biologie, par exemple, s'est transformé au cours d'une formation complémentaire tournée vers l'agriculture ou la forêt.

> « La bio, c'était une filière bouchée, et puis j'ai réalisé que je voulais quelque chose de plus concret, alors je suis parti sur un BTS agricole. »[306]

L'influence de l'environnement familial d'origine n'est pas systématique, mais elle existe pour certains agents, et elle est certaine au sein du service qui s'occupe de la filière agricole. Il y a pas mal de fils ou filles, ou conjoint(es) de paysans dans le service d'économie agricole. Etonnamment, les agents minimisent le phénomène d'entrée de jeu lors des entretiens (« on est très peu nombreux dans ce cas »), tout en le mettant en avant comme un atout dans l'exercice de leur activité professionnelle.

Le choix des études est souvent justifié par une volonté de quitter le monde agricole.

> « Le lycée agricole ? c'est surtout que c'était plus facile d'être boursier, mais je n'avais pas du tout l'intention de m'installer. »[307]

Le lien avec l'objet du travail de ces agents est fort, et dépasse le seul cadre professionnel.

> « Cela m'est toujours resté, …des fois quand on vit ce que l'on vit, on se dit qu'on y retournerait bien.[308] »

> « L'agriculture, on en est mordu, on continue à aider l'été. »[309]

> « Bien sûr …je suis chasseur. »[310]

> « Les agriculteurs, on connaît leur mentalité, on discute avec eux dans les banquets le week-end. »[311]

> Pour moi, l'environnement…vous comprenez j'achète bio, je fais mon potager… »[312]

[306] technicien
[307] agent de catégorie C
[308] Au sens « à la terre »
[309] technicien
[310] ingénieur de l'agriculture et de l'environnement
[311] ingénieur du génie rural, des eaux et forêts

Encadré n°6 : Catherine D., 45 ans, technicienne, un parcours personnel qui se lit dans sa manière de remplir sa fonction

Catherine est fille d'agriculteurs. Elle évoque son enfance avec rage.

« On était cinq dans un village très rural, il fallait partir travailler à 16 ans ne pas coûter à la famille, au contraire aider financièrement, c'est pas comme aujourd'hui, à l'époque c'est mes frères ouvriers qui donnaient une pension aux parents…On m'a mis à la porte après mon examen, alors que j'aurais voulu poursuivre mes études ».

Catherine a travaillé comme ouvrière, mais elle voulait un travail de bureau, et la fonction publique représentait la solution. Elle enchaîne des petits boulots. Un couple qui s'occupe d'un garage la prend sous son aile, la loge en échange d'un peu de travail. Cela lui permet de passer ses concours. Elle est sur liste d'attente du concours d'adjoint administratif, et est appelée deux ans plus tard. Elle enchaîne différents postes de catégorie C, en préfecture, en direction des services vétérinaires. Pendant 20 ans, elle ne cherche pas à faire autre chose. Puis ses deux enfants ayant grandi et après un divorce, elle réalise qu'elle peut sûrement progresser dans sa vie professionnelle. D'autant qu'elle occupe des postes d'un niveau de qualification supérieur à celui de sa catégorie. Elle remplace même quelqu'un de catégorie A pendant quelque temps, et cela lui donne confiance en elle. Elle réussit le concours de secrétaire administratif et passe ainsi en catégorie B.

« Au début, en prenant ce poste, je me disais que je n'avais pas le grade et que je n'allais pas y arriver. C'est un poste super intéressant, qui demande beaucoup d'investissement. C'est valorisant, on va en réunion, on prend des décisions, cela me convient tout à fait. Je me suis fait ma place, je suis connue et reconnue des professionnels. »

Sur sa lancée, Catherine passe le concours de technicien, qui doit encore améliorer sa progression de carrière. Elle dit avoir été encouragée par l'environnement de travail de la direction départementale de l'agriculture, sa hiérarchie et ses collègues l'ayant poussée à avoir confiance en elle malgré son niveau d'études de départ. Elle s'arrêtera là, et précise qu'elle n'a pas tellement envie de changer de domaine au sein du service ou de la direction, même si on l'y incite. Ce qui l'intéresse, c'est le contact avec la profession agricole. Elle revient plusieurs fois au fil de l'entretien sur le plaisir qu'elle retire à appliquer la réglementation avec rigueur, en s'affirmant vis-à-vis des exploitants. Elle se sent investie d'un rôle particulier[313] pour aider une partie

[312] technicien

[313] Cet exemple nous paraît illustratif de la distinction faite par Jean-Marc Weller entre *« bureaucraties froides et chaudes »*. Selon l'auteur, la *« bureaucratie froide »* mettrait en action des fonctionnaires uniquement préoccupés d'une stricte application des règles. La *« bureaucratie chaude »* enrôlerait davantage des formes de subjectivité ; Cf. WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, p. 182-183.

des exploitants qui a plus de mal à s'y retrouver dans les différentes réglementations.

« J'ai l'habitude de m'exprimer devant une trentaine de personnes, en plus en étant fille d'exploitants et en ayant grandi entre la DSV et la DDA, je connais un peu toutes les ficelles, la mentalité, cela aide quand même, je n'ai pas peur de dire ce que je pense, quelque part c'est assez clair…il faut bien connaître sa réglementation, s'affirmer pour se faire une place, ne pas se faire manger. »

« Je peux refuser une autorisation d'exploiter, cela fume un peu de temps en temps avec certains agriculteurs qui admettent assez mal que l'administration les empêche de faire ce qu'ils veulent de s'agrandir. J'ai quand même du répondant, ils insistent pas trop quand même. »

« On fait un peu de social, cela prend du temps,…c'est ce que je crains à la fin des changements actuels, qu'on ne puisse plus le faire…il y a de tout dans les agriculteurs…il y en a qui sont riches, honnêtement moi j'ai connu les exploitations sans les primes...les primes c'est pas toujours indispensable il y en a qui en ont eu besoin à un moment donné, mais maintenant on se paye un super bâtiment, un beau 4*4. Y en a certains, je me les allume. Ils débarquent sans rendez-vous, je te les renvoie. A côté de cela, il y en a qui vivotent, des gens âgés, ceux qui n'osent pas demander, des enfants qui restent chapeautés par les anciens. Alors on sert à quelque chose pour ceux là. Une information qu'ils auraient pas donnée à la chambre, une démarche faite juste à temps car si on dépasse le délai, on a perdu. Le papy qu'est venu accompagné par quelqu'un, une heure de trajet, bien sûr que je l'ai reçu de suite sans rendez-vous. Cela m'inquiète si on n'a plus le temps de faire cela, si l'État s'en désengage. »

I.3. Des liens plus ténus entre trajectoire initiale et choix de métier à l'équipement

Le lien entre le parcours et « l'entrée à l'équipement » est plus ténu pour les agents des directions départementales de l'équipement. Les récits expriment souvent une méconnaissance des métiers du ministère avant l'entrée dans la fonction publique. L'image est souvent celle d'un grand ministère, présent sur l'ensemble du territoire, qui ouvre des perspectives en termes de carrière car les métiers apparaissent variés, les promotions en cours de carrière possibles, et l'importance de l'implantation territoriale laisse envisager qu'on parviendra à travailler dans la région où l'on souhaite revenir ou bien s'installer. En revanche, quand ce sont des agents avec plus d'ancienneté, de profil technique, et souvent avec des niveaux de qualification les plus élevés, la motivation apparaît plus forte pour les métiers de l'aménagement.

Les récits décrivent un certain goût pour la technique, un parcours antérieur dans le secteur de la construction, de l'architecture, l'envie de construire, ou une référence à telle ou telle parenté qui a fait connaître les « ponts et chaussées ».

> « Cela s'est construit sur plusieurs années, mais moi ce concours là je le visais, j'ai toujours voulu faire ça, construire des choses, une fascination pour les chantiers quoi… »[314]

> « Je suis issu d'une famille de fonctionnaires, donc cela a un sens passer les concours dans la fonction publique, en plus une famille de 5 enfants, il fallait se caser vite. Moi j'avais un bac technique, génie civil, un vrai attrait pour la construction, j'aurais voulu faire archi, j'ai passé les concours de l'ENTE».[315]

> « Franchement, je n'avais pas de curiosité spéciale pour la technique. L'équipement est venu par hasard, parce qu'un subdi est venu faire une conférence sur les métiers de l'équipement au lycée et il a bien vendu son truc. Mais ce qui m'a le plus frappé dans ce qu'il disait, c'était un pays de montagne, avec beaucoup de déneigement. Alors c'est plus le côté service public que le côté technique qui m'a accroché »[316].

> « Mes parents voulaient me voir ingénieur, mais j'ai eu mon bac C difficilement. J'étais attiré par le domaine de l'aménagement. J'ai fait du droit de l'urbanisme à la fac et j'ai décroché le concours d'attaché. »[317]

> « J'ai fait une formation professionnelle dans la construction sur les conseils d'un ami de mon père qui était entrepreneur, puis j'ai bossé en interim chez Bouygues. C'était stressant, des conditions de travail dures. Un ami m'a renseigné sur les concours ; j'ai vu la diversité des métiers de technicien, je me suis dit que c'était intéressant. »[318]

> « Je travaillais comme géomètre. Mais il fallait être sur le terrain par toute saison. J'avais vu des licenciements dans le cabinet. Et le salaire était meilleur à la DDE. Je suis rentré contractuel, dessinateur projeteur.»[319]

Les motivations par défaut sont plus apparentes dans les entretiens que nous avons conduits dans le département de Seine Saint-Denis, soit parce qu'il s'agissait d'agents ayant beaucoup d'ancienneté et rentrés à l'équipement au

[314] ingénieur des travaux publics de l'État
[315] technicien
[316] ingénieur des travaux publics de l'État
[317] attaché
[318] technicien
[319] dessinateur

moment de grandes vagues d'embauche sans bien en connaître les métiers, soit parce qu'il s'agissait de jeunes affectés sur leurs premiers postes mais qui reconnaissaient ne pas avoir eu de motivation particulière pour ces métiers au moment de passer des concours de la fonction publique.

> « J'avais passé le CAPES de maths, mais je n'étais pas motivé pour l'enseignement. Et puis j'ai vu les concours de l'équipement. C'est la scolarité à l'ENTE qui a fait naître davantage mon attraît pour ce métier de conduite d'opération que j'exerce maintenant. »[320]

> « En travaillant dans un ministère technique, je me disais que je ferais plus varier mes compétences. »[321]

> « J'étais technicienne chimiste. Je m'orientais vers une carrière dans le traitement des eaux. Mais mon CDD se prolongeait. Ma mère m'a fait m'inscrire au concours de technicien. »[322]

> « J'ai passé ces concours par recherche de sécurité. »[323]

En choisissant de mener des entretiens en Seine Saint-Denis, nous avions posé l'hypothèse que les enjeux spécifiques de ce territoire en matière de rénovation urbaine, d'aménagement et d'environnement, pouvait influencer la relation au travail des agents de la direction départementale de l'équipement. Les analyses que nous avons tirées de cette enquête ont montré à l'opposé une forme de distanciation d'une grande partie des agents rencontrés vis-à-vis du sens de l'utilité sociale de cette fonction.

Conclusion de la partie I

Les quelques illustrations que nous avons rapportées de nos terrains incitent à manier avec prudence la question de la capacité des fonctionnaires à s'investir dans les changements. Nous avons en effet montré que les modalités de leur implication s'apprécient de façon largement différenciée selon le lieu d'exercice de leur activité et l'objet de leur travail. Cela nous permet de poser l'hypothèse selon laquelle les changements proposés par les réformateurs et relayés par le travail d'encadrement de leurs directeurs font plus ou moins facilement écho à la manière dont les agents se mobilisent traditionnellement dans leur activité.

[320] technicien
[321] attaché
[322] technicien
[323] secrétaire administratif

Partie II : Un cas de résistance professionnelle frontale, l'inspection du travail

L'ancrage plus fort de l'engagement des inspecteurs du travail se trouve actualisé dans une relation spécifique à leur emploi qui partage quelques aspects du modèle des professions dont une relative indépendance inscrite dans les statuts.

Cette partie retrace quelques éléments de nos enquêtes qui corroborent la sociologie spécifique des fonctionnaires des corps de l'inspection du travail, mise en évidence dans les travaux de plusieurs chercheurs, parmi lesquels ceux de Nicolas Dodier ou encore de Vincent Viet, dans une perspective plus historique. Ainsi Nicolas Dodier a étudié dans les années quatre-vingts, au travers d'une approche éthno-sociologique, la pratique quotidienne des agents du ministère du travail dans leurs inspections en matière d'hygiène et de sécurité. Il montre comment ces fonctionnaires accommodent en permanence la loi dans leurs relations avec les acteurs des entreprises qu'ils inspectent. *« Le droit est négocié quotidiennement dans la pratique des inspecteurs »*[324]. L'agent de contrôle est conduit à prendre en compte, lors de son intervention dans une entreprise, les paramètres d'ordre technique, sociaux et économiques de son environnement. Cela le conduit, selon l'auteur, à adapter ses décisions à son appréciation de ces paramètres. Une grande partie de l'activité de ces fonctionnaires est décrite par leurs pratiques personnalisées et empiriques. Les recherches sur cette profession relèvent systématiquement cette caractéristique comme la source de l'opposition de ces agents à ce que leur soient définies des priorités et que leur soient appliquées des modalités de contrôle de la mise en œuvre de ces priorités.

Notre recherche apporte une illustration d'actualité des mécanismes de résistance au changement prêtés à cette profession. Elle présente en effet les comportements observés dans les directions départementales au moment de la mise en œuvre de la LOLF et de la RGPP. Le manque d'adhésion à la logique de ces réformes s'illustre par le peu d'appétence de ces fonctionnaires pour adopter de nouveaux outils d'encadrement et de suivi de leur activité via l'informatique. Nous verrons cependant en fin de chapitre comment, face à la mise en place d'outils comparables, les réactions peuvent être différentes dans d'autres contextes.

[324] DODIER Nicolas, « Ce que provoquent les infractions », in GIRIN J., GROSJEAN M. (coord.), *La transgression des règles au travail,* Paris , L'Harmattan, 1996, p.27.

II.1. Une logique professionnelle

En 1950, la convention n°81 de l'organisation internationale du travail (OIT) exige que les inspecteurs du travail soient placés « sous le contrôle d'une autorité centrale » et que leur indépendance soit garantie pour veiller à « l'application appropriée de la législation nationale du travail aux fins de la protection des travailleurs et de l'amélioration des conditions de travail ». La convention précise que les agents de contrôle sont libres de l'organisation de leurs contrôles et des suites à leur donner. Il est écrit notamment dans l'article 17 : *« il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites judiciaires ».*

Les agents de l'inspection du travail, qui ont une culture beaucoup plus « professionnelle » qu' « organisationnelle », prennent prétexte de leur statut d'indépendance pour résister à certains volets managériaux du plan de modernisation de l'inspection du travail. Ils considèrent que les velléités d'animation de la politique du travail définissant des actions programmées prioritaires violent les dispositions de l'OIT garantissant l'indépendance de fonctionnement de l'inspection du travail. Ils manifestent également une forte défiance vis-à-vis de changement dans l'organisation susceptible de remettre en cause, à leurs yeux, la fonction généraliste de leur métier. C'est le cas des sections spécialisées sur une thématique, ou articulées autour d'un bassin d'emploi. C'est aussi le cas des propositions de certains directeurs de mettre en place des équipes renforts chargées de venir en aide aux sections, ou des les assister sur de nouvelles thématiques émergentes et complexes (temps de travail, lutte contre les discriminations…).

Une bonne illustration de l'attachement « qui fait corps » des agents de l'inspection à ce statut d'indépendance est le malaise qu'ils expriment collectivement face à la politique de leur employeur en matière de lutte contre le travail illégal. Les agents de contrôle craignent que leur action ne soit détournée par le gouvernement vers un rôle de police des étrangers. Ils peuvent, au contraire des policiers, pénétrer comme bon leur semble, dans toutes les entreprises, de jour, de nuit, les jours fériés. Leur identité de communauté de travail qui les place du côté de la défense des salariés victimes de leur employeur induit chez nombre d'entre eux une répulsion pour des opérations de « contrôle » des salariés, qui laissent, d'après eux, largement impuni l'employeur délinquant, quand ils ne soupçonnent pas l'employeur d'être de mèche avec les « flics ».

> « Vous savez quoi, c'est bizarre, ... Il y a souvent des dénonciations anonymes le 28 ou le 29 du mois…pour moi c'est clair, c'est l'employeur qui se dénonce…les flics débarquent, poum pam pom RALF[325]…comme ça l'employeur a pas à les payer, et il attend un prochain « arrivage »...et les flics ont fait du chiffre aussi… »[326]

Les agents de contrôle se mettent alors dans des postures de résistance face à ce qui les obligerait à travailler dans un sens qui n'est pas celui de la défense des salariés victimes…Par ailleurs, fortement attachés à leur culture de l'indépendance, ils résistent à ce qu'ils considèrent comme une manipulation de leur métier.

Un bras de fer oppose ainsi régulièrement les agents à une ligne hiérarchique représentant l'Etat employeur qui considère que les inspecteurs et les contrôleurs, en tant que fonctionnaires, doivent appliquer la politique décidée par le gouvernement représentant du peuple français. La référence à la sociologie des professions permet de comprendre ce qui se joue dans ce bras de fer.

Les différentes recherches qui ont porté sur les corps de l'inspection du travail mettent en évidence les valeurs que partage ce groupe de fonctionnaires. Ces valeurs sont tout à la fois le fruit d'une histoire et le corollaire d'une mission leur imposant une adaptabilité permanente de leurs postures professionnelles. Dans sa thèse, Vincent Tiano éclaire par la sociologie des professions la manière dont ses pairs opposent ces valeurs de groupe professionnel à la volonté d'une action plus organisée de l'État : *« Les inspecteurs partagent des valeurs civiques - la protection du salarié, le respect dans l'entreprise des droits fondamentaux, l'ordre public social – issues du choix qu'ils ont fait d'embrasser ce métier, et que nourrit leur constat de l'asymétrie du rapport salarial »*[327]. L'auteur analyse les tensions qui traversent ce groupe professionnel : *« Les valeurs civiques et l'autonomie revendiquées par les inspecteurs sont en tension du fait du compromis civique / industriel-marchand, qui caractérise le droit du travail et la prévention des risques, et des exigences de légitimation des accommodations auxquels procèdent les agents. »* Le chercheur pointe ainsi des clivages existant au sein de ce corps de fonctionnaires : *« Les inspecteurs se partagent sur l'opportunité d'une rationalisation de leur activité. Les uns s'y opposent au nom de l'exigence d'adaptation et/ou de méfiance à l'égard du pouvoir politique et de leur hiérarchie. D'autres y adhèrent, voire la revendiquent, au nom d'une exigence démocratique et*

[325] reconduite à la frontière
[326] Contrôleur du travail, décembre 2008.
[327] TIANO Vincent, *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques*, thèse de doctorat de sociologie, sous la dir. d'Eric Verdier, Université de la Méditerranée – Aix Marseille II, décembre 2003, p. 506.

d'une efficacité de l'organisation dans son ensemble. Ainsi voit-on cohabiter les identités fondées sur la profession et celles sur l'organisation, convoquées tour à tour par les inspecteurs en fonction des configurations locales et du contenu des orientations qui leur sont adressées »[328].

Le rapport de Jean Bessière[329] résume ce qu'il décrit comme une *« fracture entre l'échelon territorial d'intervention et les autorités centrales et intermédiaires »*. Il reconnaît une *« relative impuissance des organes de direction à piloter l'action et à rendre compte de l'activité de sections d'inspection arc-boutées sur l'affirmation d'une indépendance dérivant sur une autonomie auto construite »*[330]. Il raconte *« l'insatisfaction des agents de contrôle devant l'insuffisante reconnaissance de leur engagement dans le quotidien de leur territoire et la relative nouveauté d'une pression hiérarchique sous le double timbre d'une quantification de l'activité et d'actions prioritaires nationales aux modalités de mise en œuvre d'autant plus contestées qu'elles sont le plus souvent perçues davantage comme des conséquences des évolutions générales de l'action publique (loi de finance et judiciarisation) que comme l'expression d'une politique en faveur de l'application du droit »*[331].

Dans le contexte général de méfiance vis-à-vis de toute forme d'ingérence de la ligne hiérarchique dans l'organisation du travail en section, les projets d'organisation innovante sous-jacents à la création des directions régionales des entreprises prévue par la RGPP rencontrent quasi systématiquement la défiance de nombreux agents de contrôle. Les préfigurateurs de ces nouvelles directions affichent en effet leur volonté que les groupes de travail thématiques réfléchissent à la manière de « décloisonner » les champs régaliens et économiques[332]. Ils évoquent la mise au point de « plans d'actions » sur des thématiques « transversales » telles que par exemple la discrimination territoriale, ou les inégalités homme-femme. Ils imaginent un fonctionnement en mode-projet associant des agents impliqués sur la politique d'application du droit du travail, et des agents sur le champ de l'emploi.

> « La première réaction des collègues en section, c'est de considérer que c'est de l'ingérence, et les voilà qui réveillent leurs vieilles angoisses existentielles…mais l'objectif n'est pas

[328] *Loc. sit.*
[329] BESSIERE Jean, *L'inspection du travail, op. cit.,* p. 2.
[330] *Loc. sit.*
[331] *Loc. sit.*
[332] Rapport de la mission d'appui au comité de pilotage chargé de la mise en place des DIRECCTE, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales, Conseil Général des Mines, septembre 2008.

> d'aller en entreprise avec eux en leur tenant la main, l'objectif est de définir en commun des actions à travailler chacun dans notre domaine de compétences… »[333]

> « Les gens ils s'accrochent à leurs rideaux...ils sont en position défensive…s'ils parlent de l'importance du service de proximité à l'usager, c'est avant tout parce qu'ils veulent sauver leur chapelle…mais fondamentalement quel risque prennent-ils ? Ils feraient mieux d'aller de l'avant, de participer à la réflexion, ce sont eux qui connaissent les sujets, qui peuvent avoir des propositions intéressantes et les faire valoir, plutôt qu'être dans la résistance et dire non à tout…parce que sans leur implication, les choix qui seront faits ne seront pas forcément bons. »[334]

> « On a encore du chemin à parcourir pour que l'inspection du travail soit perçue comme un système et pas simplement un agrégat de sections, qu'elle ne fasse pas seulement le contrôle des règles du droit du travail, mais qu'elle soit aussi une intervention au service d'une politique du travail définie par la direction générale du travail. »[335]

Des formes de résistance émergent aussi parce que le déploiement d'outils informatisés et centralisés cristallise en fait l'émergence d'une nouvelle forme d'autorité de l'organisation, qui interpelle plus ou moins l'identité professionnelle des agents.

II.2. L'expression de la « résistance » : l'exemple de CAPSITÉRE

Les sections d'inspection du travail dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle partagent depuis le début des années 2000 un nouveau système d'information baptisé CAPSITÈRE qui permet d'assister la rédaction de documents. La diffusion de cet outil se heurte à une véritable résistance. Dans certaines sections d'inspection, les agents boycottent l'instrument. De leur point de vue, l'accès à l'information sur le détail de leur travail par leur supérieur hiérarchique ou leurs collègues fait peser le risque de porter atteinte à leur indépendance qui est au cœur de leur identité de groupe professionnel. Du point de vue de la ligne managériale du ministère, CAPSITÈRE n'est qu'un outil parmi d'autres pour professionnaliser la politique de contrôle du droit du travail. Il ne s'agit pas de « fliquer » les agents de contrôle via le partage de l'information sur le réseau. Du point de vue des responsables de la mise en œuvre du plan de modernisation de l'inspection, l'identification des actions collectives prioritaires ne peut émerger que de la connaissance de

[333] Cadre en direction régionale, décembre 2008.
[334] Cadre, direction régionale, novembre 2008.
[335] Directeur d'une DDTEFP, octobre 2009.

« terrain » des agents de contrôle, de leur diagnostic sur l'évaluation des risques les plus souvent constatés en entreprise. Les outils de capitalisation des informations, à condition qu'ils soient renseignés avec fiabilité, et qu'ils soient complétés par un dialogue de qualité entre cadres et agents, poursuivent cet objectif. Les membres des équipes de direction considèrent qu'il n'est pas incompatible de garantir au fonctionnaire son indépendance dans le choix de ses interventions en entreprise tout en disposant d'un outil plus professionnel permettant des échanges entre pairs pour débattre collectivement des outils, méthodes et priorités. La vocation des directeurs du travail n'est pas d'observer derrière leur écran qu'un inspecteur a mis en demeure telle ou telle entreprise, pour essayer ensuite de l'influencer dans sa décision de dresser procès-verbal ou non. Elle est de réunir les inspecteurs pour dialoguer avec eux autour des statistiques, de leurs constats sur le « terrain », ou des priorités fixées par l'administration centrale. L'objectif poursuivi est de combler un déficit de pilotage et de programmation. La volonté affichée par les promoteurs de la réforme consiste à mieux encadrer la programmation des contrôles, tout en maintenant une marge d'autonomie aux agents pour auto-programmer des contrôles qu'ils jugent nécessaires. Il s'agit de générer de la créativité pour sortir du *« cercle vicieux bureaucratique »* décrit par Michel Crozier.

> « Le souhait de la DGT est de conserver cet appel à l'initiative et cette confiance à l'individu tout en ayant une politique de service et de programmation avec le respect d'un équilibre entre les deux. »[336]

> « C'est ce qu'on appelle les 3 équilibres : pour un agent, moitié contrôle et moitié autre, dans les contrôles, moitié pour des actions programmées et moitié à son initiative, pour les actions programmées, moitié niveau national, moitié niveau local. »[337]

La recherche d'un équilibre entre action publique prescrite et interaction avec l'usager est souvent mise en exergue par la micro-sociologie des fonctionnaires. Ainsi Philippe Warin nous invite à explorer davantage les relations de « guichet » Il estime que s'y joue une régulation conjointe car *« c'est là que s'incarnent les politiques, que s'organisent en interaction avec les usagers d'une part, les appareils de rattachement d'autre part, les arbitrages entre normes affichées, normes implicites, représentations du monde, et attentes des acteurs »*[338].

[336] Cadre administration centrale, mai 2009.
[337] Cadre administration centrale, avril 2009.
[338] WARIN Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service,* Paris, L'Harmattan, 1993, p. 11.

Lors de notre enquête, nous avons à plusieurs reprises constaté que l'engagement professionnel des agents chargés de l'application du droit du travail passe par la conviction que leur efficacité dépend aussi parfois de leur aptitude à ne pas conduire certaines actions prescrites. Ils décrivent quelque fois qu'ils sont plus efficaces au travers de ce qu'ils ne font pas ou de ce qu'ils font croire qu'ils pourraient faire. Ils expriment de façon récurrente, lors des entretiens, l'idée qu'un « bon » inspecteur du travail n'est pas forcément celui qui fait beaucoup de choses (au contraire, il risque alors le débordement et l'erreur) mais, par exemple, celui dont le chef d'entreprise croit qu'il fait beaucoup de choses, ou dont il craint qu'il en fasse. Dans sa relation avec une entreprise, manier la menace d'un procès-verbal, se présenter comme « producteur de risques » selon la description faite par Nicolas Dodier[339], est souvent plus efficace que de dresser ce procès-verbal avec, en plus, le risque qu'il soit classé sans suite et que l'inspecteur y perde en crédibilité. Du point de vue d'un certain nombre d'agents de contrôle, la qualité de leur travail ne se mesure pas à l'aune de la quantité, et le métier d'agent de contrôle ne se prête pas à une production de masse. Un contrôleur, par exemple, peut avoir fait moins de visites qu'il ne l'aurait prévu un mois donné, mais avoir consacré beaucoup de temps à faire aboutir certaines discussions avec une entreprise. Dans la perspective historique proposée par Vincent Viet, il est déjà mentionné : *« le nombre de visites n'est pas une preuve du travail fourni par l'inspecteur car le « temps consacré aux grands ateliers est beaucoup plus long que celui imparti aux petits ». De la même façon, les PV ne sont que l'épiphénomène d'un lent travail de persuasion, beaucoup plus difficile à mesurer, mêlant l'injonction à l'observation, l'avertissement à l'exhortation….. »*[340]

Or les injonctions gestionnaires des réformes de type *new public management* encouragent la diffusion d'outils de pilotage de l'action, et d'indicateurs de mesure de l'activité. Les outils tels que CAPSITÈRE facilitent la lecture comptable des réformes. Il se peut que l'encadrement ne souligne pas assez les autres logiques d'utilisation de ces outils. De leur côté, les agents interviewés s'arrêtent également à ce premier niveau de représentation, qui alimente leurs arguments de résistance. Ils nient le rôle de l'outil dans ce qu'il peut permettre de partager l'information dans le ministère et éventuellement de rendre l'action individuelle plus efficiente.

[339] DODIER Nicolas, « Construction des risques et contrôles de sécurité », in THEYS J., FABIANI J-L. (coord.), *La société vulnérable,* Paris, Presses de l'ENS, 1986, pp. 231-240 ; DODIER Nicolas, « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », in CHAZEL F., COMMAILLE J., *Normes juridiques et régulation sociale,* Paris, LGDJ, 1991, pp. 189-204.

[340] VIET Vincent, *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914, op. cit.,* p. 91.

Ils le réduisent à un outil de surveillance de leur travail permettant de nourrir de chiffres une administration qu'ils qualifient de « croupion ». Pourtant l'injonction de « rendre compte » de son activité est effectivement une nouveauté plus que relative pour les « voltigeurs de la République »[341]. Dans son ouvrage historique, Vincent Viet revient régulièrement sur *« leur manie des chiffres, jointe à l'obsession de la démonstration qui caractérise ces hommes qui, durant des années, plancheront sur leurs rapports trimestriels et annuels »*. C'est justement cette caractéristique de leur identité qui a fait dans l'histoire leur réputation, la capacité à anticiper sur des problèmes de société, à les remonter et à infléchir le droit du travail par le contenu de leur action, notamment dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité.

Le boycott de CAPSITÈRE, surnommé par les agents « CAPGALÈRE », nous est apparu la manifestation d'une attitude défensive des agents du contrôle du droit du travail face au développement d'un pilotage comptable de leur activité. Le risque de développement de stratégies défensives face à de nouvelles formes d'organisation du travail est analysé par la psychodynamique du travail. Jean-Marc Weller l'illustre dans son exploration d'une caisse de sécurité sociale[342]. Il décrit, par exemple, des agents qui abrègent les conversations avec des usagers pour respecter les instruments de comptage de dossiers, et montre ainsi comment les individus développent un comportement leur permettant de ne pas faire face aux contradictions de leur propre travail.

Dans sa recherche sur les services de l'immigration, Alexis Spire décrit aussi les impacts d'une politique du « chiffre » sur le contenu même de l'action menée par les fonctionnaires : *« Ce système de sanctions incite à privilégier les dossiers « faciles » afin d'atteindre plus rapidement le « chiffre » et de terminer plus tôt la journée de travail. Les dossiers de renouvellement sont donc systématiquement préférés à ceux des premières demandes, eux-mêmes plus prisés que les demandes de réexamen, réputées longues à instruire »*[343].

Dans l'univers de l'inspection du travail, les agents dénigrent la quantification de leur activité en se décrivant comme des « bureaucrates » qui « nourriront » les bases de données en se désintéressant du sens de leur action. Ils utilisent fréquemment l'image de petits bâtons qu'il faudra

[341] VIET (V.), *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS Editions, 1994 (2 tomes).

[342] WELLER Jean-Marc, *l'Etat au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 (collection Sociologie économique).

[343] SPIRE Alexis, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Éditions Raisons d'Agir, 2008, p. 95.

aligner dans les visites pour « faire plaisir » à son directeur de façon à ce qu'il ait un bon « score » régional. Ils estiment qu'ils prendront des décisions simples et rapides permettant de « faire du chiffre », des procès-verbaux simples mais pas forcément utiles, dans des domaines où ils sont à l'aise. Ils pensent qu'ils négligeront d'autres dossiers peut-être plus importants, mais pour lesquels les décisions ne peuvent prendre forme qu'après un long travail d'investigation et d'analyse.

La montée en puissance de la rhétorique réformatrice de type *new public management* crée un mouvement de fond au sein du ministère du travail avec une pression pour que se développe davantage une identité organisationnelle, et un peu moins professionnelle. Ces nouvelles formes d'échange entre l'individu au travail et sa hiérarchie interrogent les questions d'autonomie souvent vécue de façon paradoxale dans le monde du travail contemporain. Les organisations cherchent à généraliser les outils d'aide à la décision et à renforcer les possibilités de contrôle par la chaîne hiérarchique. Mais en parallèle, et de façon un peu contradictoire, leurs pratiques managériales s'inscrivent dans une volonté d'augmenter l'autonomie de leurs salariés, en individualisant également les modes de reconnaissance. Le souhait des dirigeants est souvent que chacun soit responsabilisé sur la réalisation de ses objectifs et puisse être rémunéré en conséquence. Or le partage beaucoup plus fin et transparent de l'information via le système informatique entre les cadres et les agents a des effets sur les modes d'évaluation du travail. Le même système informatique devient en effet l'outil permettant l'établissement de ratios de suivi de l'activité des services et des individus. Ce n'est pas sans conséquence sur la manière dont les agents s'approprient ces outils. Au travers des enquêtes réalisées lors de cette thèse, il apparaît qu'ils portent surtout un premier regard méfiant sur leur implantation.

Conclusion de la partie II

Ces nouvelles formes de relation entre les fonctionnaires et leurs organisations, illustrées ici au travers du déploiement d'outils de pilotage de l'action publique, peuvent s'observer dans d'autres contextes de façon moins conflictuelle. Nous décrirons dans une troisième partie d'autres contextes de travail qui confirmeront notre hypothèse selon laquelle il convient de manipuler avec prudence les questionnements sur l'adaptabilité des agents publics aux réformes.

Partie III : Des attachements plus ténus au territoire et aux destinataires de l'action

Le cas de l'inspection du travail suggère un modèle de résistance quasi organisée au changement. Nous allons maintenant explorer des réactions plus « molles » aux réformes associées à une certaine relation au territoire d'intervention et aux destinataires.

Une enquête menée dans deux territoires d'intervention volontairement contrastés pour de nombreuses raisons, la Seine Saint-Denis et le Jura, a fait ressortir une variable explicative de l'attachement des individus à leur travail largement inaperçue par les études sur la motivation de service public, le territoire. Cette variable intervient à plusieurs niveaux. D'une part le contenu de l'action de ces fonctionnaires varie selon le territoire de leur intervention. Certains territoires sont plus ou moins porteurs d'enjeux forts par rapport à une politique donnée. D'autre part, la relation des agents à ce territoire dépend de leur projection personnelle dans un parcours résidentiel: ceux qui sont stables dans la durée sur un même territoire cherchent plus à mesurer de manière directe l'impact qu'ils auront dans la durée sur celui-ci.

Nous le montrerons tout particulièrement pour les fonctionnaires des ministères de l'équipement et de l'agriculture en illustrant sur deux cas les spécificités de l'inscription géographique de leur action. Par opposition, nous verrons que les mêmes mécanismes jouent en sens opposé pour les métiers du travail et de l'emploi.

III.1. Les ministères « ingénieurs » : des pratiques différentes selon les territoires

Les entretiens réalisés dans des départements aux caractéristiques différentes montrent un plus grand attachement aux métiers de l'ingénierie par les fonctionnaires des ministères techniques quand ils exercent dans des départements plus ruraux, et où les collectivités territoriales sont plus petites et moins bien organisées. L'autonomie, la responsabilité individuelle des agents naissent de l'effet de petite taille de l'organisation, et des caractéristiques des collectivités locales.

Entre les services de la DDE de Seine Saint-Denis et ceux de la DDE du Jura, les métiers sont très différents pour des agents de même profil, technicien ou ingénieur. Dans le Jura, il y a beaucoup de petites communes, et les activités d'assistance technique réalisées par la DDE sont encore très

importantes. Le technicien ou l'ingénieur des travaux publics de l'État porte en direct des projets d'aménagement pour lesquels il a des contacts en relative autonomie avec les maires de ces communes. En Seine Saint-Denis, des agents de même profil travaillent sur de plus gros « objets ». Certains sont même à enjeu national. Mais ils sont souvent de petits maillons du processus de traitement de ces dossiers, dans un département où les transferts de compétences ont été plus importants, et où l'organisation du travail met ces mêmes agents moins directement en première ligne que leurs responsables hiérarchiques pour discuter avec les acteurs extérieurs de la direction départementale de l'équipement.

Encadré n°7 : François U., David C., ingénieurs des travaux publics de l'État, même promotion, la trentaine, l'un travaille en Seine Saint-Denis, l'autre dans le Jura.

François est né en région parisienne, et raconte s'être intéressé très tôt aux métiers de l'urbanisme et de la construction, sans pour autant avoir eu d'encouragements ou de modèles familiaux. Il s'était fait conseiller un cursus d'ingénieur architecte quand il était en 1ère. Il a visé le concours de l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) dès la classe préparatoire. Il a arrêté ses études d'architecte en 3ème année et a préféré s'orienter vers des métiers d'ingénieur et de conduite de projet dans le domaine de l'urbanisme. Il a fait un premier poste à l'étranger, en volontariat international, il s'occupait de l'entretien de bâtiments pour le ministère des affaires étrangères. Au retour, on lui a proposé d'aller vers les directions interdépartementales des routes en Ile-de-France. Il a préféré le domaine de l'habitat en Seine Saint-Denis, un thème qui l'avait intéressé à l'école.

« Je voulais faire de l'aménagement opérationnel. J'ai choisi aussi Bobigny parce que j'avais une stratégie d'habiter Paris intra muros et que c'était facile à gérer en transport, plus que pour d'autres départements en Ile-de-France»

François est sur ce poste depuis presque trois ans. Il dit avoir beaucoup appris dans le domaine, les mécanismes du logement social, le montage d'un projet, les différents dispositifs financiers. Il se plaint en revanche des lourdeurs de la réglementation, mais aussi de l'organisation interne.

« On est tous dans des petites cases, et cela coupe les ambitions qu'on pourrait avoir. Il y a eu quelques projets, mais pas nombreux, qui attirent moins l'attention des médias, où il y a moins la hiérarchie.»

Interrogé sur les réalisations marquantes de son poste et ce qu'il pense valoriser par la suite, François met surtout en avant ce qui touche à l'organisation du service. Il a aidé à la mise au point de procédures internes. Il pense que dans tous les cas, avoir travaillé dans ce domaine et dans le 93 est « vendeur » dans son *curriculum vitae.* François imagine poursuivre sa carrière dans le montage de projet d'aménagement mais pense que ce ne sera pas au sein de l'État.

« Je me suis beaucoup investi sur les relations avec l'ANRU, la formation, la mise au point de procédures ».

David évoque aussi n'avoir aucun fonctionnaire dans sa famille mais estime être issu d'un milieu social défavorisé. Il dit avoir choisi l'ENTPE non pas par attrait pour la fonction publique mais pour travailler sur des secteurs d'intérêt général.

« Je ne conçois pas à titre perso d'être utile à la société en allant dimensionner des moteurs de camions, ni en vendant des cocottes minutes pour schématiser. »

Il est arrivé à la DDE du Jura pour faire de l'aménagement opérationnel dans la filière de l'ingénierie publique. Il faudrait qu'il bouge, mais ce qu'il fait le motive beaucoup et il va bientôt être papa. Il aimerait bien travailler à terme dans le domaine de l'environnement sur lequel il s'investit au travers de ses activités extra professionnelles par le biais d'une association. Il pense rester dans l'administration à condition qu'il trouve le même intérêt dans les métiers qu'on lui proposera.

« Mon point de rupture est « ne plus être utile ». Dans mon travail, si j'y trouve un intérêt intellectuellement stimulant et qui fait que je me rends utile pour la collectivité, la société au sens large, cela me va. »

Dans son métier actuel, les réorientations de missions ne lui posent pas de problème. Il voit bien tout ce qu'il y a à faire en dehors du champ concurrentiel, dans une posture de « conseil musclé » vis-à-vis des petites communes, et se projette facilement dans le changement de posture de l'État.

« On a un vrai rôle, une vraie utilité car on est face à des communes qui sont peu structurées, euh on doit leur amener des billes, des outils …j'imagine que dans d'autres territoires où les communes sont structurées, on ne vient pas pour amener des billes, on vient pour porter le discours de priorité, mais on n'amène pas les billes, donc à un moment donné avec la structure des territoires, on voit bien que nos métiers déjà au jour d'aujourd'hui ils n'existeront plus, enfin plus de la même manière et c'est pas forcément une mauvaise chose ».

Il reconnaît apprécier l'autonomie qui lui est laissée sur les projets qu'il porte, le fait d'être en relation directe avec les élus, même s'ils n'ont pas forcément l'envergure des élus de milieux plus urbains.

« Dans un coin comme ici c'est quand même extrêmement valorisant, on est tout seul et on se déplace voir un maire d'une commune de 100 habitants on arrive à 8 h du soir, il ouvre la mairie, le petit truc tout perdu, et on représente quelque chose, on va l'aider dans ses projets. Même si cela n'a pas vocation à rester, c'est un peu l'histoire quand même. »

Le témoignage de David pour lequel ce qui est important dans ses choix de carrière, c'est « de se sentir utile », pose la question des motivations spécifiques des salariés du secteur public.

Les témoignages recueillis en directions départementales de l'équipement et de l'agriculture indiquent que la motivation de ces agents s'entretient beaucoup autour de la satisfaction du « client » de l'action publique, et de la reconnaissance que cette satisfaction renvoie à chaque agent.

Le ministère de l'agriculture a organisé en son sein une structure dédiée à des études prospectives sur les emplois, les effectifs et les compétences. L'observatoire des missions et des métiers (OMM) a mené une série d'études entre 2001 et 2003 sur les métiers de l'ingénierie dans les directions de l'agriculture. Elles ont mis en avant deux principaux facteurs de motivation des agents exerçant ce type de missions. Le premier est relatif à la visibilité des résultats de leur activité entraînant *« un fort sentiment d'utilité sociale, renforcé par le sentiment d'autonomie qui peut leur être donné s'ils sont bien placés en responsabilité sur les réalisations qui leur sont confiées »*[344]. Le deuxième facteur de motivation est corrélé au sentiment d'appartenance au département, au travers de l'implication dans un faisceau de relations sociales inscrit dans la durée, et entraînant une reconnaissance locale en tant qu'expert, une forme de notabilisation.

Les fonctionnaires du Jura, même de passage, décrivent leur attrait pour ce département, la qualité de vie rurale, les paysages, l'importance de l'environnement, les possibilités en matière de pratique sportive.

> « C'est splendide, c'est méconnu…il vaut mieux ne pas trop le dire d'ailleurs, mettre en avant le froid, la montagne, comme cela on nous laisse tranquilles… »[345]

[344] Observatoire des missions et des métiers, *L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales : des professionnels au service des politiques publiques*, Rapport, ministère de l'agriculture, 2003.
[345] secrétaire administrative

> « J'avais besoin de calme, j'aime bien le côté proche de la nature, le département est assez écolo, car il a un beau capital donc on est conscient qu'il faut le préserver. »[346]

> « C'est ce que je voulais, un petit département, pouvoir faire de la rando, pas de grande ville…ce qui est bien à la campagne, vous partez de chez vous, vous arrivez au bureau, vous savez à peu près à la minute près votre heure d'arrivée. »[347]

Cela explique que certains agents que nous avons rencontrés dans ce département prolongent leur premier poste, voire en enchaînent un deuxième, voire pour certains s'installent dans le département.

S'installe alors une forme de complicité entre l'encadrement et l'agent pour « auto-justifier » une ancienneté dans le poste. Si l'on prend l'exemple du service en charge de l'économie agricole, le discours partagé est celui de la difficulté à pourvoir les postes, et de l'investissement nécessaire dans des réglementations compliquées. L'encadrement semble aussi manquer d'empressement à faire évoluer l'organisation dans un contexte où justement les cadres, eux, tournent davantage, et où bousculer un service réputé « difficile » et « sous tension » n'est pas forcément leur intérêt individuel.

> « C'est un truc de fous, des horaires pas possibles à certaines périodes de l'année, le poste le plus difficile qui soit au MAAP, beaucoup de pressions, les agriculteurs qui ne sont pas faciles, personne n'a envie de venir travailler là-dedans »[348].

> « Avec les réformes PAC, les décisions des ministres... l'économie agricole, c'est du changement permanent, on n'a pas le temps de s'ennuyer»[349].

> « Quant aux agents, après c'est une sorte de pouvoir qu'ils exercent, ils sont maîtres d'une mesure et ils s'imaginent que s'ils ne sont plus là, cela ne marchera pas»[350].

Nous expliquons ainsi une forme de distanciation plus importante des techniciens et des ingénieurs rencontrés en Ile-de-France vis-à-vis de leur objet de travail qui leur envoie moins directement et personnellement une

[346] attaché
[347] technicien
[348] technicien
[349] technicien
[350] ingénieur du génie rural, des eaux et forêts

reconnaissance de leur action. Une autre raison est à chercher également dans les caractéristiques des collectifs de travail. En direction départementale de l'équipement, la pyramide des âges en Seine Saint-Denis est caractéristique des services publics franciliens. Elle est déformée avec une sur représentation des générations les plus âgées (installées durablement dans cette direction et dans ce département) et des générations les plus jeunes (des agents affectés de façon contrainte sur leur premier poste en sortie de formation). Le taux important de jeunes agents et leur *turn over* quasi institutionnalisé les amène plus à se regrouper, et à partager entre eux, selon leur dire, les grandes lignes de leur vie dans le travail et hors travail. Ils partagent une appréciation mitigée de leur affectation : un contenu du travail intéressant, un département peu attractif, un désir de partir au plus vite pour rejoindre leur région d'origine, et éventuellement pour aller travailler en dehors du ministère de l'équipement dont l'avenir annonce encore des changements. Les agents affectés dans la direction départementale de l'équipement du Jura et qui ne sont pas originaires de la région, moins nombreux en proportion, se décrivent plus facilement accueillis et intégrés dans un collectif de travail qui mixe plus volontiers toutes les générations, et les fait participer à une certaine forme de vie locale.

De nombreux agents « cosmopolites » interviewés en Seine Saint-Denis, notamment en direction départementale de l'équipement, ont une image négative de l'environnement du département, et du cadre de vie. Ils en évoquent la densité, l'urbanisation, l'absence d'espaces verts, le grand nombre de friches industrielles, le climat d'insécurité, les problèmes supposés avec la scolarisation des enfants, les difficultés à trouver un logement (trop cher ou dans des zones peu sécurisantes). Beaucoup avouent ne connaître du département que l'arrivée par le métro à Bobigny et « l'espace » que constitue la cité administrative, et n'avoir pas envie d'en découvrir davantage. L'expérience professionnelle est aussi mise en avant pour justifier de ne pas s'y attarder : fonctionnement dans l'urgence ce qui ne permet pas forcément de se professionnaliser, découragement face à la masse des actions à entreprendre.

> « Comme c'est le 93, on est content d'y être car on apprend plein de choses valorisables ailleurs et ensuite, mais surtout n'y restons pas longtemps car l'on va s'y user »[351].

[351] attaché

III. 2. Les mêmes mécanismes jouent en sens opposé pour les métiers du travail et de l'emploi

La déformation de la pyramide des âges s'observe ici à l'inverse dans le cas de la direction départementale du travail du Jura. Une grande partie des agents sont locaux et ont effectué toute leur carrière dans cette structure. Seuls quelques postes majoritairement de catégorie A, un peu de catégorie B, sont pourvus en section d'inspection par des inspecteurs et des contrôleurs qui réalisent leur première affectation. Les caractéristiques du tissu économique du Jura ne placent pas ces affectations parmi les plus attractives, mais Lons-le-Saunier n'est pas très éloigné de Lyon où ces jeunes agents sont formés. Ces postes sont donc pourvus avec un taux de rotation important, les agents y restant entre deux et trois ans.

Les difficultés de recrutement sont plus exacerbées dans la direction du travail que dans la direction de l'équipement voisine. Nous l'expliquons par la plus grande attractivité des métiers d'ingénierie dans un territoire rural qui peut attirer et fidéliser, du moins sur plusieurs postes, des agents qui ne sont pas de la région. Dans le champ Travail-Emploi, un petit département rural n'est pas suffisamment attractif pour les agents qui ne sont pas natifs de la région. Cela ne les amène pas à s'installer dans la durée sur leur poste.

Le phénomène inverse se produit en Seine Saint-Denis, bien que les agents y soient aussi affectés en sortie de formation. Le département attache l'agent de contrôle du ministère du travail plus durablement sur son poste, même s'il n'est pas originaire de la région. Lors des entretiens, les jeunes contrôleurs et inspecteurs du travail nous ont expliqué qu'ils étaient très stimulés par la diversité des activités présentes en Seine Saint-Denis. Ils considèrent que c'est un département idéal pour acquérir des compétences dans une palette assez large de secteurs d'activités industrielles et tertiaires. Beaucoup envisagent un deuxième poste dans une autre section du département, ou dans les services qui gèrent des dispositifs en faveur de l'emploi, avant d'envisager une mobilité vers un département plus attractif du point de vue de la qualité de vie.

> « Le problème du 93 c'est que c'est un excellent centre de formation pédagogique »[352].

Vincent Viet rapporte dans son ouvrage que déjà, au XIXème siècle, *« le département de la Seine était la circonscription la plus convoitée »*[353].

[352] inspecteur du travail
[353] VIET Vincent, *Les voltigeurs de la République, op. cit.*

Tableau n°3 : Répartition des effectifs des DDTEFP 93 et 39 par ancienneté et par catégorie (fin 2008) :

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total	
	Dans la DD	Dans le poste	Dans la DD	Dans le poste	Dans la DD	Dans le poste	Dans la DD	Dans le poste
Ancienneté moyenne 93	7 ans	6 ans	9.5 ans	6 ans	15.5 ans	7 ans	10.5 ans	6.5 ans
Ancienneté moyenne 39*	8 ans	7.5 ans	17 ans	3.5 ans	25 ans	20 ans	16.5 ans	9 ans

* reconstitué à partir du panel uniquement mais il est proche de l'ensemble de l'effectif

L'enquête révèle ainsi que, si les caractéristiques des territoires induisent certaines formes dominantes de comportement de mobilité (vacance de postes et *turn over* dans les administrations en Ile-de-France, par exemple), ces tendances doivent être nuancées en fonction de la nature même de l'action publique. La direction départementale du travail de Seine Saint-Denis a un potentiel de fidélisation plus grand que la direction départementale de l'équipement voisine parce que les agents s'investissent davantage dans ce département sur l'utilité sociale de leur travail. Dans les métiers des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, c'est davantage dans un département rural que les agents développent ces types de motivation au travail.

III. 3. L'attachement aux usagers

L'attachement des agents est aussi lié aux usagers. Cela ressort en particulier dans le cas du service de l'économie agricole et des relations aux agriculteurs.

On ressent combien cet aspect de leur action au travail induit pour ces agents une certaine reconnaissance de l'extérieur, et une mobilisation personnelle. C'est leur « métier » au sens que lui donne Françoise Piotet *« un des éléments concourant à un renouvellement de la définition de la qualification au fondement de l'action individuelle et collective des acteurs »*[354]. Et la motivation vient aussi parfois de la difficulté à exercer ce

[354] PIOTET Florence, *La révolution des métiers,* Paris, P.U.F., 2002.

métier, dans le cadre d'une relation de services. De nombreuses recherches sur l'interaction avec l'usager dans la fonction publique mettent en avant la mise sous pression des agents, notamment quand ils doivent faire face à des objectifs contradictoires, tels que la qualité et la productivité, ce qui a émergé avec les processus de modernisation des services publics.

Même s'il est parfois source de « souffrance » au travail, le contact avec le « client » est incontestablement un déterminant de la mobilisation des agents. Dans les entretiens menés au sein de services de la direction de l'agriculture et de la direction de l'équipement au contact avec le public, la capacité à gérer tel ou tel public émerge tel un motif de fierté et une preuve de professionnalisme, au milieu des autres compétences.

> « A la DDE, ils ont peur de venir dans un service comme le nôtre, car les agriculteurs c'est chaud… »[355]

La relation de service dans les administrations a focalisé de très nombreux travaux de recherche. La perception de l'administration par ses usagers se construit souvent « au guichet ». Il est le lieu où se confrontent la règle bureaucratique et la pratique de leur application. La pression n'est pas la même selon que l'on travaille au contact direct ou non des usagers. Alexis Spire l'illustre sur le cas des services chargés de l'immigration dans les préfectures. Le chercheur y observe des modalités différenciées de traduction du droit par les fonctionnaires, qu'il qualifie de *« face cachée de l'État »*[356]. Dans ses propres observations des relations entre fonctionnaires « au guichet » et usagers, Jean-Marc Weller renouvelle aussi la sociologie de ce qu'il appelle le *« front de la décision bureaucratique »*[357]. Il révèle notamment l'encastrement existant entre de nombreuses dimensions de la relation de service. Il montre aussi les questions identitaires auxquelles sont confrontés les agents dans le cas de processus de modernisation, avec une étude de cas sur une caisse de sécurité sociale. Dans ses recherches sur les pratiques des directions départementales de l'équipement autour des politiques de l'habitat, Geneviève Favrot-Laurens[358] décrit la manière dont le sens de l'activité se transforme : l'action sur le social prend le pas sur le contenu technique de la mission.

---

[355] technicien

[356] SPIRE Alexis, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005, p. 15.

[357] WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, p.165.

[358] FAVROT-LAURENS Geneviève, *Les conditions actuelles de mise en œuvre en DDE des politiques de l'habitat social*, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, Ministère de l'équipement, octobre 1990.

Une différence émerge dans la description de leur activité par les agents des ministères « ingénieurs » et ceux du ministère du travail et de l'emploi. Ces derniers sont dans des « relations de guichet » plus anxiogènes. Les objets qu'ils manipulent sont plus immatériels. Les agents de DDEA interviennent, en grande partie, sur un équipement, un aménagement de lotissement, un permis de construire pour une maison individuelle, une autorisation d'exploitation agricole. Comme le note Danièle Linhart, leur action se concrétise *« par des œuvres, des réalisations qui restent et qui s'imposent par leur utilité et leur qualité »*[359]. Les agents des DDTEFP travaillent sur le chômage des salariés, les relations conflictuelles entre des salariés et leurs employeurs. Leur relation à ces « usagers » est nécessairement différente. Les métiers du social impliquent, plus que d'autres métiers du secteur public, personnalisation, adaptation des normes aux cas particuliers et interaction avec l'usager, ce qui est qualifié par Gilles Jeannot de *« débordement du social »*[360], ou encore par Jacques Ion de *« primat de l'intervention »*[361]. Les clients eux-mêmes sont différents. Pour les agents de l'équipement et de l'agriculture, ce sont plus souvent des élus locaux, des représentants d'associations. Pour les agents de la direction du travail et de l'emploi, ce sont plus souvent des particuliers et des chefs d'entreprises.

Danièle Linhart attire notre attention sur la possibilité de nuances dans les registres d'action des fonctionnaires. Elle mentionne que les agents de l'équipement n'ont pas besoin d'être reconnus directement par le citoyen, lequel a plutôt tendance à râler parce que les routes sont mal entretenues ou déneigées. *« Ils n'ont pas besoin, disent ces agents, de voir leur travail valorisé par les destinataires, parce qu'ils sont habités par la conviction de son utilité, et de son côté bénéfique pour la société »*[362]. Elle précise que ces fonctionnaires sont fédérés par *« la conscience d'appartenir à une communauté de travail qui ne se dédie pas à produire un objet marchand mais qui se consacre à un service rendu collectivement, qui ne s'adresse généralement pas à des individus, mais à des groupes d'individus »*[363].

Nous avons constaté que l'attachement à un territoire, ou à un type de poste, peut être corrélé au sentiment de reconnaissance renvoyé par les bénéficiaires de l'action. Les formes de reconnaissance locale par l'usager se déclinent pour ces fonctionnaires de façon différenciée selon les

[359] LINHART Danièle, *Travailler sans les autres ?*, Paris, Édition du Seuil, 2009, p. 108.
[360] JOSEPH Isaac, JEANNOT Gilles (coord.), *Les métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, CNRS éditions, 1995.
[361] ION Jacques, "L'intervention sociale : travail public ou implication de soi?", JEANNOT Gilles, VELTZ Pierre (coord.), *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, Colloque de Cerisy, Paris, Éd. De l'Aube, 2001, pp. 133-141.
[362] *Loc. Sit.*, p. 107
[363] *Loc. Sit.*

départements. Ainsi, le Jura a-t-il été, de par ses caractéristiques, un département où les métiers des « ponts et chaussées » faisaient partie des services publics les plus nobles : 600 agents, beaucoup d'infrastructures de transport, beaucoup de mobilité, axes frontaliers, forts enjeux de la viabilité hivernale…De même, dans un département à forte tradition agricole, et avec une grande richesse de milieux naturels, la direction départementale de l'agriculture a aussi une forte « présence » dans le paysage administratif local. Les missions de la direction départementale du travail sont peut-être davantage à l'arrière-plan dans un département de ce type, où le taux de chômage est de plus relativement faible. Ses missions restent exposées aux feux des projecteurs dès qu'un gros employeur local comme Smoby est en difficulté, ou quand surgit une crise économique touchant particulièrement les constructeurs automobiles et leurs équipementiers dont certains sont implantés en Franche-Comté.

> « Quand on fait la une de la presse locale, c'est pas pour l'inauguration d'un nouvel équipement…c'est parce qu'il y a une cata… »[364]

> « A la DDE, ils travaillent sur ce qui permet aux élus de montrer quelque chose de tangible à leurs électeurs. A part l'accompagnement des entreprises qui se trouvent sur leur territoire, on n'intéresse pas beaucoup les maires »[365]

> « Les DDE manipulent du droit foncier qui touche au bien. En plus, il ne change pas trop souvent. Nous on manipule du droit social. Ca bouge tout le temps. C'est très évolutif. Chaque nouveau ministre en rajoute une couche»[366]

> « C'est pas drôle…On est essentiellement concentrés sur des problèmes, des salariés qui ont des problèmes, des entreprises à problèmes, des accidents du travail…à peine arrivé en section, j'avais déjà ramassé un mort »[367].

> « On travaille énormément sur la conflictualité. Et quand on parle de conflictualité, les gens ont tout de suite en tête les grèves. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. C'est une conflictualité latente quasi-permanente dans les entreprises…c'est dans la tradition de notre pays ... et nous on fait progresser petit à petit les choses…quand on arrive à comprendre que la tension est liée à des bricoles mais qu'on arrive à convaincre que ce soit inscrit à l'ordre du jour d'un CE…on met de l'huile dans une culture du non-dit… »[368]

[364] Inspecteur du travail
[365] directeur-adjoint
[366] attaché
[367] contrôleur du travail
[368] inspecteur du travail

Le rapport à la « conflictualité » s'inscrit aussi probablement différemment selon les territoires. Dans le discours tenu par les agents de la direction du travail du Jura, nous avons également moins perçu les références à une sorte de combat idéologique pour la défense des salariés que dans les propos tenus par de nombreux agents de Seine Saint-Denis. Nous l'avons analysé au regard des différences de contenu de l'activité, mais aussi des trajectoires biographiques des agents, avec un nombre important d'enfants de commerçants dans un cas, d'enfants d'ouvriers dans l'autre. Ce constat peut expliquer, en Seine Saint-Denis, l'investissement sur un temps très long d'agents de contrôle très investis dans le fondement historique de ce métier visant à protéger les salariés au travail.

Conclusion de la partie III

Les monographies effectuées au sein des services déconcentrés de trois ministères dans deux départements très contrastés illustrent combien l'investissement des agents publics est influencé par le contexte social de la conduite de leur action. Notre recherche confirme bien l'actualité des différents travaux de sociologie administrative dont l'objectif est de mieux comprendre les pratiques des fonctionnaires. Dans la tradition de la sociologie interactionniste, il s'agit bien de mieux comprendre les pratiques des fonctionnaires et leur engagement au contact du « lien social ».

L'inscription contextualisée de l'action des fonctionnaires que nous avons rencontrés n'en est pas moins soumise à une dynamique de changement qui perturbe aussi les schémas traditionnels. En interrogeant le lien entre le « sens » qu'ils donnent à leur action et le « terrain » sur lequel ils l'exercent, nos travaux nous poussent à aller au-delà d'un simple constat de « résistance aux changements », et à penser l'extrême plasticité de cette thématique dans une perspective longitudinale.

Partie IV : Les métiers en changement

De la même manière que dans nos enquêtes la question d'un "sens du service public" ou d'une motivation spécifique nous est apparue ne pouvoir être dissociée de l'inscription territoriale des agents. L'attachement à un métier et les capacités d'évolutions ou l'expression d'un refus ne nous semblent pouvoir être appréhendées sans inscrire cet attachement dans le temps long du changement.

IV. 1. Les traces de l'histoire récente

Du déclin des DDE à la création des DDEA

Les agents des directions départementales de l'équipement reviennent régulièrement lors des entretiens sur les pertes de missions et d'effectifs qu'ils ont vécus depuis quelques années.

L'enquête en Seine Saint-Denis s'est déroulée quelques mois après le départ des derniers effectifs au conseil général et à la direction routière d'Ile-de-France. Les esprits restaient marqués par ce transfert. Mais ce sont tous les services qui sont touchés, à un degré ou à un autre, par l'externalisation de missions. Dans un département francilien, une autre illustration des changements de métiers récents se trouve dans le domaine de l'urbanisme. La réforme de l'application du droit des sols effective depuis 2007, le fait que la plupart des communes aient repris leur instruction, a changé le contenu des activités de l'unité. Or les agents racontent combien le travail de contrôle de légalité diffère de celui de l'instruction des permis.

> « Pour instruire les permis correctement, il fallait être un peu technique quoi, au moins savoir lire les plans ».[369]
>
> « Avant nos responsables de cellule étaient des ingénieurs, maintenant ce sont des attachés, ça veut tout dire »[370].
>
> « La réglementation vient de changer. On la découvre en même temps que les services des communes. Ils s'organisent en conséquences. Ils n'ont plus besoin de nous. L'image de compétence des agents de la DDE est en train de se perdre »[371].

[369] technicien
[370] adjoint administratif
[371] ingénieur des travaux publics de l'État

> « On a des postes vacants ; on n'attire plus. Les dossiers s'empilent dans les couloirs, c'est pas motivant »[372].

> « On ne travaille plus que sur dossiers. Il n'y a plus les contacts humains d'avant. Et nos interlocuteurs dans les communes changent tout le temps»[373].

> « Ah c'était pas pareil, quand les gens faisaient la queue dans le couloir de la DDE pour demander l'avis d'un expert en urbanisme réglementaire »[374].

Les agents s'inquiètent de leur capacité à conserver une compétence avec ces nouvelles formes d'action. A propos de l'identité de métier, Renaud Sainsaulieu indique que la culture de métier vient d'un apprentissage de relations de pouvoir nées de l'expertise. Cet investissement dans des interactions avec d'autres fait, selon lui, de l'individu au travail *« un acteur de soi » : « Le travail de métier est une valeur parce qu'il permet d'accéder à la conscience de soi »*[375].

L'enquête dans le Jura a démarré en même temps que les annonces de la fusion entre DDAF et DDE. En quelques années le départ des routes a fait passer l'effectif de la direction de l'équipement de 600 à moins de 200 agents. Du coup, la fusion avec la direction de l'agriculture apparaît très positivement au personnel de la DDE qui y voit un ballon d'oxygène. Ils y lisent la garantie que leur service ne disparaîtra pas totalement, absorbé par la préfecture comme ils le craignaient. Plus gros encore que la DDAF, ils ont l'impression d'être pour une fois eux-mêmes en situation d'absorption. Ce sentiment les sécurise. Créer des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture est, pour eux, la marque d'une volonté de maintenir une direction technique dans l'appareil départemental de l'État.

> « Quand nos collègues des routes sont partis au conseil général, c'est comme si on nous coupait un bras…alors cette fusion avec la DDA, c'est comme un mariage, c'est quand même plus positif… »[376]

Conscient de leur soulagement, les agents de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt se moquent de leurs collègues de la direction départementale de l'équipement.

---

[372] attaché
[373] adjoint administratif
[374] technicien supérieur
[375] SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail, op. cit.,* p. 360.
[376] attaché

«On est leur caution »[377]

> « On a fait une réunion de tous les agents des deux directions, une sorte de forum. Il y avait des ateliers pour que les différents services viennent présenter leur activité. Les agents de la DDE, ils venaient nous voir « vous auriez pas du travail pour moi ». On se serait cru à l'ANPE[378] »[379].

Observer leurs collègues de la DDE effectuer ce type de démarche de recherche de poste donne une forme de supériorité à certains agents de la DDAF qui se sentent moins menacés par rapport à la visibilité qu'ils ont du devenir de leurs fonctions actuelles. Déjà, Patrice Duran[380] soulignait combien l'échec du rapprochement de 1993 avait permis à la DDAF de mieux connaître la DDE et « *d'altérer l'impression première de puissance* », en révélant un *« univers hautement fragilisé par la décentralisation »,* et en remettant en question *« les complexes nourris à l'égard du « grand frère » de l'équipement »*.

Les agents de l'agriculture ne sont en effet pas si enthousiastes que leurs collègues de l'équipement vis-à-vis de cette fusion. Ils n'ont pas autant été ébranlés par les restructurations précédentes. Ils se sentent protégés compte tenu de leur fonds de commerce régalien. Ils ont probablement l'impression d'avoir plus à perdre (souplesse de la petite organisation, culture de leur ministère…) qu'à y gagner (les synergies, l'élaboration plus rapide et cohérente d'une position de l'État sur certains dossiers…). Ils apprécient mal que ce ne soit pas leur directeur qui ait été désigné pour préfigurer la DDEA. C'est ainsi que l'un des agents de la DDAF l'a exprimé : « je n'ai pas envie de perdre le ministère de l'agriculture ». Les agents de la DDE n'avaient-ils pas de toute façon déjà perdu leur ministère de l'équipement ?

Les agents de la direction de l'agriculture ont l'impression de faire l'objet d'une « OPA »[381]. Le journal local, Le Progrès, titre « L'agriculture épouse l'équipement ». Les agents commentent amèrement l'article. Ils y voient le reflet de leur propre sentiment.

---

[377] ingénieur de l'agriculture et de l'environnement

[378] D'après la DDTEFP, certains agents de la DDE 39 avaient fait une démarche de recherche auprès de l'ANPS à la même époque. Cela avait beaucoup frappé le directeur du travail.

[379] adjoint administratif

[380] DURAN Patrice, « 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 », *op. cit.*

[381] offre publique d'achat

> « On n'est pas dans une co-construction, on est dans une construction et on sent bien quelque part que la DDA doit se mettre aux méthodes de travail de la DDE…Le mariage de culture est plus dans les discours, pas dans les faits…Ils nous imposent leurs méthodes de groupes de travail, leurs formulaires, …sans même faire semblant d'y mettre un peu de nos méthodes à nous»[382].
>
> « Ils ont toute une organisation. Ils reproduisent ce qu'ils ont déjà fait : des groupes de travail, le principe d'une préfiguration, des bourses aux postes, un CGM[383], un responsable de com à plein temps ; eux ils sont blindés, alors ils nous imposent leurs méthodes »[384].
>
> « On va se faire imposer les méthodes DDE, les réunionites, l'impossibilité d'accéder au directeur, les circuits longs, le poids de la hiérarchie, ici c'est souple, on est polyvalent, tout le monde connaît tout le monde, le directeur nous fait venir directement dans son bureau quand on travaille sur un dossier »[385].
>
> « Avec le DDE qui est le préfigurateur, les chefs de service de la DDE se sentent le leadership »[386].

Les agents de l'agriculture s'habituent cependant peu à peu à l'idée de fusion. Les annonces de réformes se succèdent rapidement dans les mois qui suivent. C'est l'ensemble des agents de l'administration départementale qui s'inquiètent. D'un autre côté, les premiers jalons de la préfiguration ont permis de se connaître mieux mutuellement avec les collègues de l'équipement. Les agents de l'agriculture reconnaissent que la fusion leur ouvre aussi des perspectives. Le « grand frère » et le « petit frère » ont un socle culturel commun fort. L'émergence de métiers d'aménagement durable des territoires les rapproche. Le changement que représente cette fusion « se digère » peu à peu.

[382] attaché
[383] conseiller gestion management, poste de conseil directement rattaché au directeur dans les DDE, ce type de poste n'existait pas en DDAF
[384] attaché
[385] agent d'exploitation
[386] technicien

Les directions du travail au centre de différents champs de force

Les agents des directions du travail racontent comment ils ne cessent de voir monter en puissance les activités du champ « emploi » depuis les années soixante-dix, et l'augmentation du taux de chômage.

Pourtant, depuis les années quatre-vingt-dix, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont vécu un mouvement similaire à celui de leurs collègues des directions départementales de l'équipement, une progressive externalisation de leurs missions de gestion en faveur d'autres structures publiques. C'est le cas, par exemple, de la gestion de l'alternance passée aux chambres consulaires, ou d'une partie des tâches de contrôle de la recherche d'emploi passé à ce qui est en train de devenir Pôle Emploi.

> « Avant pour les contrats de quali, on recevait un fond de dossier, on pouvait s'intéresser un peu, regarder le fond, faire un peu de contrôle. Quand c'est passé aux OPCA, on ne recevait plus que le CERFA pour enregistrement…et maintenant on n'a même plus à le faire, cela arrive par informatique, il suffit de valider tous les matins. »[387]

> « Avant, à l'emploi, on savait bien que les mesures, elles naissent, elles vivent, elles meurent, et qu'il ne fallait pas rester sur une fin de mesure, on se faisait « chier », on n'intéressait plus personne…mais à ce moment là on rebondissait sur une mesure nouvelle qui se mettait en place…le problème aujourd'hui c'est que plus rien ne se met en place, s'il y a des dispositifs, ils sont gérés à l'extérieur, on ne fait plus de gestion en interne. »[388]

> « Notre valeur ajoutée est faible maintenant. On reste un point de passage pour certaines mesures, uniquement pour pouvoir faire des statistiques…on n'a plus de valeur ajoutée…on justifie notre existence, quoi…on reste un peu parce qu'il faut bien que nos directeurs soient encore un peu directeurs de quelque chose (rires) »[389]

> « Ca sent le sapin, comme on dit chez moi, les services sont fermés mais on ne nous l'a pas encore dit. »[390]

> « On vit actuellement la fin du règne des directions départementales créées en 1945. Le contrôle de la recherche de l'emploi va partir à Pôle Emploi. L'IAE[391], les conseils généraux

[387] inspecteur du travail
[388] contrôleur du travail
[389] contrôleur du travail
[390] contrôleur du travail
[391] insertion par l'activité économique

> n'en ont pas voulu car ils font de l'indigestion, mais d'ici 5 ans ce sera fait[392].

On retrouve dans les directions du travail, au sein des pôles emploi, le même regret exprimé par les agents des directions de l'équipement et de l'agriculture de perte de métiers de « production », notamment par la reconnaissance que cela induit.

> « A l'époque, à l'apprentissage, on traitait les dossiers de A à Z, je me rappelle j'avais une pointe d'activité de septembre à Noël, pendant cette période, je ne touchais pas terre, je ne prenais pas de congés.[393] »

Cette fierté de ne pas pouvoir prendre de congés pendant certaines périodes rappelle celle des agents du service d'économie agricole en charge de campagne de la politique agricole commune en DDAF. Quand les agents des DDTEFP évoquent avec regret avoir beaucoup moins de visites dans leurs locaux, on retrouve le même type de nostalgie identifiée dans certains services des DDE.

La direction départementale du travail garde souvent un rôle, celui d'enregistrer, de donner un avis, de siéger dans une commission, mais elle est de moins en moins décisionnelle sur le champ de l'emploi. Elle est passée d'une activité de production / instruction à une activité de validation / contrôle / observation. Elle s'oriente davantage vers un rôle d'animation. Elle n'est plus dans le « faire », mais dans le « faire-faire » avec un positionnement de « miroir » entre les acteurs économiques de l'emploi et le marché de l'entreprise, qu'elle connaît bien grâce à son entrée via l'inspection du travail. La valeur ajoutée de cette nouvelle posture est plus compliquée à expliquer aux agents.

Une sorte d'ambiguïté accompagne cependant le mouvement d'externalisation des activités de gestion des mesures pour l'emploi. D'une part l'externalisation n'est jamais totale, la direction départementale du travail doit garder un minimum de rôle d'enregistrement ou de contrôle, au moins pour conserver la possibilité d'un suivi fiable du contexte économique. D'autre part, l'actualité remet souvent en première ligne le rôle du ministère dans le domaine, et les agents sont souvent amenés à s'impliquer dans des dispositifs qui se renouvellent fréquemment. Ils perçoivent donc à la fois une régression dans leur activité, et une forme de mouvement dynamique permanent. Leurs interrogations sur le sens de ces

[392] directeur-adjoint du travail
[393] agent de catégorie A

mutations rejoignent celles de leurs collègues des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

> « Est-ce que le sens des choses c'était de manipuler du papier ? Notre valeur ajoutée est ailleurs, dans l'animation. Certes c'est plus qualitatif, moins palpable. Il s'agit de compétences nouvelles que je qualifierais de compétences de l'ingénierie sociale…réguler, mettre en relation les acteurs, négocier des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les entreprises d'insertion, faire connaître les dispositifs, aider à la mise en place de plates-formes de reclassement…cela a plus de sens… »[394]

Le mouvement de diminution des activités productives dans le champ d'emploi s'est fait en parallèle avec les réflexions sur le champ travail. Le plan de modernisation de l'inspection a remis le contrôle du droit du travail en première ligne, ses effectifs doivent être renforcés. Le balancier historique qui opposait traditionnellement les deux pans d'activité au sein des directions du travail semble pencher pour la première fois depuis longtemps en faveur des activités régaliennes de contrôle du droit du travail. Mais le déclenchement de la crise bancaire lors de l'été 2008, et la récession économique qui s'annonce, remettent les questions de l'emploi dans les toutes premières priorités des directions du travail. Le balancier travail-emploi suspend son mouvement en vol.

Cet exemple est indicatif, de notre point de vue, d'une forme de tiraillement quasi permanent au sein de cette administration, et même plus précisément dans la manière de se représenter le sens de leur activité par les agents. D'un côté leur mission est de faire appliquer le droit du travail, même si les coûts engendrés peuvent mettre l'entreprise en difficulté. De l'autre côté, leur mission est de soutenir l'emploi. La dichotomie est un peu caricaturale, mais réelle. Elle existe au sein des services. Plus fondamentalement, elle existe dans la représentation professionnelle de chaque agent. Selon les périodes, le lieu où il exerce son activité, les dossiers qu'il a à traiter, sa sensibilité peut orienter son sens des priorités davantage d'un côté ou de l'autre. C'est aussi le fait d'intervenir sur les deux champs que ces fonctionnaires mettent en avant comme source d'efficacité dans l'exercice des deux missions. Leur métier repose aussi sur leur capacité à prendre en compte l'ensemble de ses objectifs prioritaires, même lorsque des tensions s'exercent. Nous avons rencontré régulièrement dans les propos des agents des références à l'opposition entre les deux métiers, au caractère « noble » de telle activité par opposition à telle autre, dans un sens ou en sens inverse selon le « camp » où chacun se situait sur le moment.

[394] directeur du travail

> Quand on passe à l'emploi, c'est un peu comme si on était vendu à la direction et aux patrons….J'ai dit un jour à un collègue qui me chauffait en AG[395] que j'avais passé le même concours que lui, que si je travaillais là c'est parce que cela me plaisait et que je pouvais aussi bien travailler en section.[396]

> Dans l'organigramme, on a mis l'Administration Générale entre les deux pôles, peut-être pour montrer le mur de 50 mètres de haut qui est infranchissable.[397]

> Pour moi on fait des métiers totalement différents, les uns vendent des mesures dans les entreprises, aident à la signature de contrats « à la con », les autres récupèrent les gens que leur patron veulent écarter pour embaucher des gens avec des mesures aidées…on ne rame pas dans le même sens, quoi…pour les gens de l'emploi, le but est d'insérer réinsérer au maximum sur le marché du travail quelque part quelles que soient les conditions, et pour les gens de l'inspection, il s'agit de faire appliquer le droit là où le but est de ne pas le respecter…[398]

La tendance à hiérarchiser les différentes missions d'une direction départementale n'est pas propre aux services du ministère du travail. Des oppositions de ce type ont pu être identifiées, par exemple, en direction de l'agriculture entre des services davantage tournés vers des métiers régaliens (type police de l'eau, environnement) et des services davantage tournés vers la production ou le développement (type ingénierie, économie agricole). En DDAF la hiérarchie des services était reflétée par la hiérarchie des étages, et se répétait d'un département à l'autre, les services étant même dénommés S1, S2, S3…

> « Le service ingénierie a toujours occupé le premier étage…c'était l'étage qu'ils avaient choisi et qui leur permettait de faire le moins de trajet par rapport au RDC, …c'était les seigneurs, ceux qui produisaient les honoraires, d'ailleurs il n'y a pas si longtemps leur chef de service donnait son avis pour la répartition dans l'ensemble de la direction…on distinguait les productifs et les improductifs…et puis c'étaient des gens très autonomes…et les choses se sont complètement inversées, le service ingénierie est devenu le service à l'avenir non assuré… »[399]

Les « seigneurs » des directions du travail restent les agents des sections. Certains contrôleurs ou inspecteurs sont passés de l'autre côté par lassitude d'un métier souvent décrit comme usant : les déplacements en entreprise, les

[395] assemblée générale
[396] contrôleur du travail
[397] contrôleur du travail
[398] contrôleur du travail
[399] ingénieur de l'agriculture et de l'environnement

visites de chantiers, les « descentes » à n'importe quelle heure, le rapport à l'entreprise qui est celui du contrôle, de la menace, de la négociation, l'impératif de se mettre à jour en permanence au niveau réglementaire et technique…Ces agents passés « à l'emploi » ont parfois tendance à dénigrer leur propre activité.

> « Une grosse différence entre les collègues de l'inspection et nous, c'est que eux ont un métier. Nous si on est honnête, on est des spécialistes de tout c'est-à-dire de rien…on est comme monsieur M à la sortie du métro qui distribue ses tracts de medium machin spécialiste de tout…moi si j'étais patron, je ne crois pas que je m'embaucherais… »

> « C'est un peu de l'enfumage…on passe notre temps à aller à des réunions à la con...à des signatures de charte à la moilmoldieu…prenez la diversité par exemple...tout le monde le sait bien qu'on embauche des femmes quand on n'a plus de mecs et des noirs quand on n'a plus de blancs. »[400]

Il est rare d'entendre dans les propos des agents une présentation des différents métiers des directions départementales du travail qui se n'inscrive pas dans une opposition entre les métiers, qui mette en avant la complémentarité des différentes manières d'approcher le monde de l'entreprise.

> « Je dirais que les questions du travail et de l'emploi s'appellent l'une l'autre. »[401]

> « L'intérêt pour moi d'avoir exercé en section, c'est que j'ai toujours un peu le regard « contrôle » vis-à-vis des entreprises même dans mon domaine. »[402]

> « Pour moi ce sont des expériences aussi riches l'une que l'autre et complémentaires, j'en discute souvent avec mes collègues qui pensent qu'en dehors de l'inspection point de salut…même à l'INT le pauvre élève qui se retrouve en stage côté emploi, il est déchu, on lui fait sentir que c'est un inspecteur bas de gamme…au contraire, quand on va en entreprise, c'est une force d'être crédible à la fois sur le droit du travail et sur les problématiques emploi-formation…quand on a été à l'emploi, c'est bien d'aller à l'inspection et vice versa… »[403]

[400] contrôleur du travail
[401] inspecteur du travail
[402] contrôleur du travail
[403] directeur-adjoint du travail

Où souffle le vent en cette période de réorganisation de l'administration départementale de l'État ? Du côté de l'inspection du travail ? Ou du développement de l'emploi ? Les membres de l'inspection font « corps ». Pour éviter le démantèlement des directions départementales du travail, il s'agit de démontrer aux réformateurs que la connaissance de l'entreprise passe par le pouvoir de l'inspection d'y pénétrer, et qu'il est impossible de séparer les deux facettes du même métier. Les cadres dirigeants du ministère défendent cette position pour éviter le rattachement d'une partie des services aux directions départementales interministérielles.

IV. 2. La perception de l'avenir

Le virage des transformations des métiers de l'ingénierie en DDEA

Mi 2008, le conseil de modernisation des politiques publiques annonce une nouvelle série de mesures qui concernent les ministères de l'agriculture et du développement durable. Parmi elles, l'annonce de l'arrêt de leurs activités d'ingénierie publique concurrentielle déstabilise beaucoup les agents de ces services qui s'activent déjà depuis plusieurs mois sur le projet de fusion de leurs deux directions.

> « Pour nous, le vrai choc, n'a pas été l'annonce du rapprochement avec la DDE, cela fait 30 ans qu'on le prépare, cela a été l'arrêt de l'IPC ».

> « J'avais commencé à freiner l'ingénierie concurrentielle, mes collègues de département voisin ne me suivaient pas là-dessus. En interne à la DDE, je commençais à faire passer des messages. En 2007, j'avais lancé des ateliers, un sur le développement durable, un sur l'évolution de l'ingénierie et de l'appui territorial. Cela faisait 20 ans qu'on en parlait. Je suis allé personnellement en parler dans les ateliers, mais je ne pensais pas que c'était un tel électrochoc. C'était à un point que l'atelier ils n'ont pas réussi à continuer à le tenir. Il a fallu que je retourne faire des réunions avec les gens de l'ingénierie pour ré expliquer »[404].

A l'occasion des entretiens que nous avons conduits, nous avons constaté trois types de réaction des agents exerçant sur ces métiers.

Certains ne comprennent pas le désengagement de l'État, alors même que leurs correspondants habituels dans les collectivités leur renvoient un message sur l'utilité des services qu'ils apportaient jusque là. La

[404] directeur de DDEA, avril 2009.

suppression de ces activités les inquiète. Ils font ce métier depuis des années, n'ont pas envie d'en changer. Ils se mettent en retrait, plutôt dans une position défensive, et ils ne cherchent pas à anticiper sur une mobilité. Guy Bajoit évoque la notion *« d'apathie »*.[405]

D'autres agents, eux aussi attachés à un métier de maître d'œuvre, prennent acte de cette réorientation des missions des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, mais engagent des démarches pour quitter l'administration et se faire embaucher par une collectivité, un groupement ou un bureau d'études, de façon à rester sur le même type d'activité. Ils représentent l'une des figures des acteurs du changement selon Albert Hirschmann, ceux qui choisissent la voie de la défection[406].

Certains agents, moins attachés à la seule maîtrise d'œuvre et/ou plus convaincus de l'intérêt de la réorientation du service public vers d'autres types de relations avec les acteurs territoriaux, s'engagent plus activement dans les débats internes sur la manière de réorienter les services techniques des DDEA.

Le deuil de certains types de métiers techniques

Certains agents expriment une conviction que l'action publique est plus efficace en maîtrise d'œuvre que le secteur privé. C'est notamment d'autant plus le cas que leur métier s'exerce dans des territoires ruraux où les collectivités sont peu organisées et où l'offre alternative dans le champ concurrentiel est faible.

> « Si un projet tombe à l'eau, c'est pas pour autant qu'on va facturer le temps à la commune ; le privé, c'est normal, parmi les diverses solutions à présenter à la collectivité, il va se demander dans laquelle il s'en sort le mieux »[407].

> « Avec les bureaux d'études, ils n'auront plus la même disponibilité, ce qu'on leur faisait, on leur préparait leurs délibérations, leurs dossiers de demande d'aides. Ou alors il va falloir qu'ils payent plus cher et cela se retrouvera de toute façon dans les impôts »[408].

---

[405] BAJOIT Guy, « Exit, voice, loyalty…and apathy », *Revue française de sociologie*, avril/juin 1988.

[406] Dans son ouvrage sur la vie des institutions, Albert Hirschman distingue trois figures d'adaptation au changement : la loyauté (loyalty), la participation au débat (voice), la défection (exit) ; *Cf.* HIRSCHMAN Albert, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Éditions ouvrières, 1972.

[407] technicien

[408] ingénieur

Le deuil est aussi celui d'une forme de reconnaissance du métier des agents de l'État tel qu'il était perçu par l'extérieur, le citoyen ou l'élu local notamment.

> « On avait une reconnaissance extérieure, on était apprécié des collectivités, on était un peu le roi du pétrole, quoi… »[409]

> « Autrefois, le maire enlevait respectueusement sa casquette devant le subdividionnaire, lui demandait l'autorisation de construire une école, et repartait en disant que le subdi avait dit qu'il fallait bien mieux réparer les routes de la commune »[410].

La crainte reste cependant surtout celle de remplir des missions qui mobiliseront beaucoup moins de compétences techniques, alors même que certains agents ont choisi cette carrière par attrait pour ces métiers, ou ont développé cet intérêt au fil du temps.

> « Avant je m'occupais de chantiers plus importants, là de tous petits, j'ai plutôt l'impression de régresser...et sur les nouveaux métiers, il y aura moins de technique, plus d'administratif et de réglementaire »[411]

> « Passer à l'endroit où l'on a travaillé sur un projet, c'est sympa, on se sent utile, quoi »[412].

Les travaux de recherche de Danièle Linhart, et en particulier son enquête réalisée en 2005 sur les valeurs des agents du ministère de l'équipement[413], montraient l'existence d'une identité professionnelle très particulière au sein des directions départementales de l'équipement. Cette identité reposait sur un fort attrait pour la technicité des réalisations, la capacité de bâtir et d'équiper, la maîtrise de "métier" technique.

Danièle Linhart fait référence à l'idée que les métiers exercés dans les administrations répondent à une logique de tension entre deux modèles : le modèle bureaucratique qui obéit à une logique de stricte délimitation et hiérarchisation des tâches, de l'autorité, des responsabilités et renvoie à l'univers impersonnel de la règle, univers cloisonné, de faible autonomie et de marges de manœuvre limitées ; d'autre part le modèle de la compétence technique, où la référence qui prime est celle du domaine d'activité pris sous l'angle du métier collectif et où les prises d'initiative et de responsabilités

[409] technicien
[410] technicien
[411] ingénieur
[412] secrétaire administratif
[413] *Cf.* LINHART Danièle, *Le paradigme perdu du fonctionnaire d'Etat. Enquête sur les valeurs des agents du ministère de l'Equipement*, 2005 ; LINHART Danièle, *Les différents visages de la modernisation du service public*, DGAFP, Coll. Perspectives, 2005.

peuvent être valorisées même à des niveaux subalternes. Au travers de monographies portant sur quatre administrations du Nord Pas-de-Calais (l'équipement, la préfecture, le rectorat et la trésorerie), Danièle Linhart et son équipe positionnent les administrations en fonction de ces deux modèles. Certaines administrations, dont la DDE, tirent traditionnellement plus sur le modèle de « métier ». Les chercheurs expliquent ainsi la « souffrance » ressentie par les « anciens » de l'Equipement, qui focalisent leur ressenti sur les activités supprimées et ne se reconnaissent pas dans les activités en devenir. Comme l'indique ces travaux de recherche sur les valeurs, ils ont le sentiment d'une fin de règne.

La difficulté à faire le deuil s'associe également au sentiment que la suppression des activités revient à conclure que l'action telle qu'elle était menée jusqu'alors n'était pas utile. Le vécu difficile de l'élimination de leur logo par les agents de l'équipement sur laquelle Jean-Pierre Weiss attire notre attention participe de ce processus de deuil. Le nouveau logo du ministère représente un feu d'artifices multicolores, certains agents le surnomment « *la gerbe* ».

> « Au moment où l'on a rebaptisé le service, on l'a appelé « service d'ingénierie des collectivités » et nous on a vraiment l'impression qu'il fallait surtout arrêter de parler d' « équipement des collectivités » ? le mot « équipement » maintenant c'est un vilain mot, pas beau… »[414]

N'y a-t-il pas aussi besoin de technicité dans une ingénierie qui n'intervienne plus en maîtrise d'œuvre ? Qui conseille, incite, accompagne, contrôle ? Ces nouveaux métiers gomment-ils réellement les valeurs techniques d'autrefois ? A quel équilibre entre exigences bureaucratiques et nouvelles valeurs techniques peuvent-ils conduire ? Les agents des DDEA peuvent-ils retrouver une nouvelle identité sans pour autant laisser la place au sentiment d'être « préfectoralisés » ?

La difficulté à se projeter dans un nouveau métier

Le désarroi de certains agents vient du fait qu'ils ne savent plus se situer ni dans leur ancien métier, ni dans un nouveau qu'ils n'identifient pas bien concrètement. Cela les déstabilise y compris dans leur environnement extra professionnel.

[414] ingénieur des travaux publics de l'État

> « Les gens du village, ils continuent à penser que la DDE c'est le déneigement, les travaux sur les routes. Les voisins ils me connaissent sur ces métiers là. L'été, quand on discute, il y en a qui me disent, « qu'est-ce que vous foutez à la DDE ? Ca va durer encore longtemps cette déviation à tel endroit ? » »[415]

> « Quand on me demande ce que je fais, je suis mal à l'aise en ce moment ? Que répondre ? Que je suis fonctionnaire ? Moi, je ne veux pas répondre cela, c'est pas trop dans l'air du temps… Que je suis correspondant territorial à la DDE ? Cela ne va rien dire aux gens…Alors je dis que je fais des études à la DDE…ce qui n'est même plus vrai, quoi…que je fais du conseil en aménagement durable, ils vont ouvrir des yeux gros comme des soucoupes. »[416]

Règne dans les services l'idée que le contenu de leur métier s'oriente vers un modèle plus « bureaucratique » que « technique ». La moindre présence supposée sur le terrain qu'implique le désengagement d'activité de maîtrise d'œuvre y contribue. Le nombre croissant de domaines à maîtriser et de procédures associées donne le sentiment que les processus s'alourdissent et que les tâches régaliennes, ou plus généralement les activités de travail sur dossier au bureau vont prendre le pas sur les autres.

> « Nos propos vont devenir ceux de bureaucrates qui ne sortent pas de leur bureau et ne se rendent pas compte des contraintes de terrain »[417].

> « Quand j'ai commencé, un dossier comme cela c'était un recto-verso, maintenant avec toutes les pièces qu'on demande, tous ces cheveux qu'on coupe en quatre, regardez le dossier, il fait 2 cm d'épaisseur…sans compter que ce n'est pas très développement durable, tout ce papier… »[418]

> « Pour nous, ce qui est dur, c'est de ne plus pouvoir exercer notre curiosité, car il faut reconnaître que la curiosité en matière de procédures administratives, c'est quand même limité ! »[419]

L'encadrement des directions de l'équipement et de l'agriculture essaie de convaincre que ré orienter les priorités de l'action ne signifie pas cesser d'être technicien et cesser de « produire », mais qu'il s'agit de produire autrement, et là où l'action de l'État a le plus de sens.

[415] dessinateur
[416] dessinateur
[417] ingénieur des travaux publics de l'État
[418] technicien
[419] technicien

> « Les agents, ils ont retenu ce message, on ne produit plus, il ne faut pas produire, dès qu'on produit quelque chose c'est le champ concurrentiel, donc les gens, ce message là était lent à passer, les gens sont vachement axés là-dessus, maintenant on leur dit « non on peut produire » produire mais le niveau de production il est à définir de manière collégiale au niveau local selon les sujets et selon le contexte. C'est-à-dire par exemple sur la sécurité routière, on peut faire des mini diagnostics sur la sécurité routière après le privé pourra faire cela, mais le curseur a été fixé de manière collégiale avec les gens qui sont en charge de la sécurité routière, avec le chef du service ingénierie, avec le directeur, cela a été de dire le niveau de production que l'on peut faire dans le cadre de l'ATESAT, dans le cadre du conseil gratuit, auprès des communes il est de cela c'est un 4 pages on ne va pas plus loin, voilà, s'ils veulent aller plus loin, ils peuvent aller chercher un privé qui leur fera un diagnostic de sécurité routière plus précis, mais on les aura mis sur les rails. »[420]

De nombreuses études ont régulièrement mis en avant ce phénomène de « réelle souffrance » quand les salariés d'une organisation doivent faire évoluer la représentation de leurs missions, et l'idée qu'ils se font de leur travail. Ainsi une étude menée sur un contexte de changement au sein du ministère de l'économie[421] montre comment les agents sont conduits progressivement à reconstituer de nouvelles visions personnelles et collectives de leur travail : *« L'ajustement entre les nouvelles manières de faire imposées par la réforme et la conception de leur métier par les agents demeure l'une des dimensions de la réactivité sociale ».*

La transformation des métiers en direction départementale du travail

La similitude frappe dans les débats qui traversent les directions départementales des ministères « ingénieurs » et ceux des services en charge des politiques du travail et de l'emploi. Ils posent la question de la complémentarité de l'action régalienne de l'État, et d'une action de médiation avec le monde économique.

Nous avons déjà décrit le regret exprimé par les agents des directions du travail vis-à-vis de la progressive externalisation des activités productives autour des dispositifs de préservation de l'emploi. De même que leurs collègues de direction départementale de l'équipement et de l'agriculture,

[420] ingénieur des travaux publics de l'État

[421] GRIMAULT Solveig, PERNOT Jean-Marie, UGHETTO Pascal, *Travailler dans le changement, travailler au changement ; trois directions du ministère de l'Economie , des Finances et de l'Industrie*, Paris, IRES, 2005.

l'inquiétude s'exprime face à une montée en complexité de leurs tâches, à laquelle ils ont peur de ne pas savoir faire face.

La montée en complexité du cœur de métier

Les contrôleurs et inspecteurs du travail racontent faire face à une réglementation de plus en plus complexe à assimiler, à expliquer et à faire appliquer. L'un des champs qui s'est beaucoup développé ces dernières années concerne le contrôle de la durée du travail, et une sorte de malaise des agents est perceptible.

> « C'est un casse-tête l'examen des bulletins de salaire, des contrats de travail ou des pointages. Annualisation, modulation, heures supplémentaires, repos compensateurs…les règles sont nombreuses et les exceptions sans fin.. »[422]

> « Dans les petites entreprises, ça va encore…mais les grosses, leur service RH est bien étoffé pour trouver les failles dans cette réglementation qui s'est compliquée avec tous les assouplissements. »[423]

> « Il faut souvent compter le double du temps passé en entreprise pour rédiger les suites données (lettre d'observation, mise en demeure, procès-verbal…). Il faut beaucoup de concentration pour traduire en articles du code du travail les constats réalisés »[424].

Parmi les thèmes émergents se situent les questions de risques psycho-sociaux, de stress au travail, de harcèlement. Les agents rencontrent des difficultés à mener ce type d'enquête, beaucoup plus qu'à déterminer si une protection a été installée ou non sur une machine.

> « Le harcèlement est à manipuler avec précaution…dans notre société du travail, les gens supportent moins la hiérarchie, l'autorité…face à ce phénomène, ils basculent facilement dans le sentiment d'être harcelé… »[425]

Le nouveau code du travail a été publié en 2007. Il a été voulu « à droit constant » mais plus lisible en respectant un principe d'une idée par article. Les Cahiers du Lamy évoquent néanmoins à son propos *« les risques liés*

[422] contrôleur du travail
[423] contrôleur du travail
[424] contrôleur du travail
[425] secrétaire de section

aux éclatements et déplacements d'articles, à savoir l'ouverture de boulevards pour l'adoption de nouvelles interprétations, et un risque de chaos pour le corps social ».

> « On nous avait annoncé la simplification du code du travail…moi je trouve que plus ça va, plus c'est lourd…ceinture et parachute… »[426]

Le cœur du métier historique, celui du contrôle des réglementations en matière d'hygiène et sécurité s'efface peu à peu face à de nouvelles transformations des organisations de travail.

Dans un monde professionnel qui se « tertiarise » et au sein duquel l'action collective s'essouffle, les questions d'hygiène et de sécurité ne sont plus celles des combats historiques pour l'amélioration des conditions de travail dans les ateliers industriels. Les terrains sur lesquels ils sont attendus (durée du travail, souffrance au travail, discrimination) emballent peut-être moins les agents. Historiquement, les inspecteurs et contrôleurs de Seine Saint-Denis se comparaient avec fierté avec leurs collègues de Paris, en mettant en avant que leur secteur était dans la banlieue rouge, là où il y avait encore des industries, alors qu'à Paris, on ne faisait que du contrôle sur des commerces. Cette distinction s'estompe peu à peu.

> « C'est quand même moins intéressant de faire du khebab que de l'atelier mécanique où l'on sait qu'il y a de sacrés risques professionnels. »[427]

> « C'est aussi quand il y avait beaucoup d'enquêtes accident du travail (hélas) que cela soutenait notre activité…ce n'est pas un hasard les collègues qui se spécialisent dans le BTP, c'est plus « accidentogène » »[428].

> « Tout fonctionnaire travaille bien quand sa voile se gonfle. Chez nous, le vent c'était les salariés, la combativité ouvrière individuelle et collective…La voile est tombée avec la précarisation, la combativité collective « raplapla ». Les gens viennent à l'inspection pour savoir combien ils risquent de toucher comme indemnité de licenciement, se faire conseiller sur ce qu'ils peuvent réclamer aux prud'hommes, comme s'ils allaient consulter un avocat »[429].

Même dans le champ de l'hygiène et de la sécurité, il n'est pas toujours facile de rester compétent. C'est notamment le cas pour les contrôleurs qui sont chargés d'un panel d'entreprises nombreux et diversifié sur leur secteur

[426] contrôleur du travail
[427] inspecteur du travail
[428] inspecteur du travail
[429] directeur-adjoint du travail

d'intérêt. Or il s'agit souvent d'agents dont la formation initiale, plutôt généraliste et/ou juridique, ne prépare pas forcément à affronter d'emblée le contrôle des conditions de travail, des normes d'hygiène et sécurité dans tous les champs d'activité des entreprises de leur secteur.

> « C'est un challenge permanent d'avoir un minimum de culture technique sur tout, ou du moins de faire semblant de l'avoir. Cela ressemble à quoi exactement un millimètre par mètre cube de poussière en suspension dans une menuiserie ? »[430]

> « Il n'y a pas deux entreprises identiques. Il faut éviter de vouloir faire du copier-coller. Il faut savoir « s'imprégner » des entreprises de son secteur. »[431]

Les agents des directions du travail expriment aussi ressentir une autre difficulté dans le mode d'exercice de leur action. Ils ressentent la perte de poids des représentations du personnel dans les entreprises, l'individualisme croissant des situations qu'ils ont à examiner.

> « Avant ils débarquaient à plusieurs. Maintenant quand on leur dit de se rapprocher d'un représentant du personnel ou de s'aider du témoignage d'un collègue, ils disent que c'est pas possible… C'est du chacun pour soi, et puis les gens ils ont peur de perdre leur emploi. »[432]

Le contexte économique est souvent présenté comme peu favorable à une mobilisation collective en faveur de l'amélioration des conditions de travail.

> « On est face à des employeurs qui se battent toute la journée pour faire tourner leur entreprise, pour qu'elle soit compétitive, pour survivre. »[433]
> « Comment contrôler les horaires d'un salarié quand son téléphone portable lui permet de répondre jour, nuit et week-end ? »[434]

Ainsi, de multiples facteurs d'évolution des métiers s'entrecroisent : les conditions de travail s'améliorent (au sens historique), le monde du travail se tertiarise, l'organisation a sorti le renseignement des sections et a ainsi éloigné les agents de contrôle de la « demande sociale », le monde du travail plus individualiste est moins « en demande », les agents se sentent dévalorisés par un management fixant des plans d'action qualifiés de *« catalogue de la Redoute*[435] »….et les « voltigeurs » ont du mal à se re mobiliser face aux nouvelles formes de souffrance au travail, aux méandres

[430] contrôleur du travail
[431] inspecteur du travail
[432] secrétaire de section
[433] contrôleur du travail
[434] inspecteur du travail
[435] Inspecteur du travail

complexes des présomptions de harcèlement ou de l'application des 35 heures, aux salariés individualistes, aux tentations de « faire semblant » pour cocher des croix dans le système informatique…Ces difficultés font un peu partie du métier de l'inspection du travail, comme le notait déjà Vincent Viet, mais elles s'accumulent dans un monde du travail plus multiforme. *« L'espace aux yeux de chaque inspecteur, est plus relatif qu'absolu….il travaille en réalité sur plusieurs années…il démultiplie ses efforts au gré des circonstances, des injonctions ministérielles, des enquêtes qui lui sont demandées ou qu'il entreprend de sa propre initiative : sa démarche oscille entre le hasard et le calcul, entre la continuité et la discontinuité.* »[436]

Comme leurs collègues de l'équipement et de l'agriculture, les agents du ministère du travail sont partagés entre un regret du passé et un attrait pour des métiers d'avenir peut-être plus stimulants.

> « On intervient sur des volets extrêmement divers, aussi bien sur les conditions dans lesquelles les gens sont payés, sur le respect des plans de sauvegarde de l'emploi, sur la santé au travail…on exerce un métier où l'on a énormément de portes d'entrée dans l'entreprise, on a toujours une bouée à laquelle se raccrocher… »[437]

La crainte d'une ré orientation de l'inspection du travail

Les craintes exprimées par les contrôleurs et inspecteurs du droit du travail sont de deux ordres. Le premier est lié à la gestion des compétences individuelles et collectives : fera-t-on face ? Le deuxième est lié à la crainte de dé professionnalisation : va-t-on perdre la mainmise sur l'organisation du métier ?

Au contexte de transformation du monde du travail s'est superposé depuis plusieurs décennies un manque de pilotage par l'administration du travail de ses services déconcentrés. La priorité a été concentrée sur les activités du champ « emploi » tout au long des lignes managériales. L'une des conséquences souvent mise en avant lors de cette enquête résiderait dans une faible prise en charge collective des transformations du métier d'inspection telles que nous venons de les décrire.

[436] « Les voltigeurs de la République », Vincent VIET Editions CNRS , 1994

[437] directeur du travail

> « Quand j'ai commencé, on allait ensemble sur le terrain, on se mettait d'accord sur des actions collectives…Maintenant notre organisation est pleine de petites épiceries…alors qu'on pourrait être organisé en force de frappe, comme une équipe de rugby. »[438]

Comme leurs collègues de DDEA, les agents des DDTEFP sont confrontés à la manière dont les réorganisations de leur service, et les transformations de leurs systèmes de travail, les obligent à adapter leur système de gestion des connaissances. Confrontés à des activités plus complexes, aux techniques plus pointues, la production de l'action valorise davantage des aspects collectifs. Comme le souligne Jean Bessière, *« l'introspection collective est d'autant plus nécessaire qu'on est sur des métiers de service »*[439]. Nous faisons l'hypothèse que les inspecteurs du travail ont réagi aux changements progressifs de leur univers de travail en actualisant leurs modes de fonctionnement de façon plutôt individuelle, ou au sein de petits collectifs. La reprise en main prévue par le plan de modernisation du ministère impulse un changement descendant, dont on peu penser, à l'instar de certains chercheurs, qu'il ne peut pas faire l'économie d'une phase de déstabilisation. Certains évoquent même l'idée d'une *« désintégration »*[440] à partir de laquelle une ré ingénierie des pratiques collectives est possible. Face à ce constat, d'autres auteurs avancent l'idée selon laquelle l'organisation ne peut faire l'économie d'un travail de ré intégration des motivations et pratiques individuelles de façon à fédérer ses salariés autour de nouvelles valeurs. Il s'agit par exemple du point de vue développé par Frédéric de Coninck, mais il précise sa conviction du danger de ré intégration qui ne tiendrait compte que de la seule perspective organisationnelle : *« chaque individu apportant avec lui une motivation privée qui lui appartient en propre, une motivation non socialisée par de grandes institutions, la question n'est même plus de lier des champs de pratiques distincts mais de mettre ensemble des individus avec des histoires singulières… il nous faut repérer des modes de négociation affective d'appariement entre des motivations disjointes, bref observer le travail d'intégration équitable qui peut s'opérer à partir de subjectivités distinctes les unes des autres et traversées elles-mêmes par des motifs pluriels. Les entreprises ne peuvent, nous semble-t-il, échapper à ce travail si elles prétendent mobiliser la motivation des salariés ».*

---

[438] directeur-adjoint du travail

[439] BESSIERE Jean, *L'inspection du travail, op. cit.,* p. 52.

[440] Nous empruntons ce terme à Ann Langley et Jean-Louis Denis. Ces chercheurs s'intéressent à la complexité du changement organisationnel et le modélisent au travers de différentes phases, proposant ainsi une approche analytique par la temporalité du processus (LANGLEY Ann, DENIS Jean-Louis, « Les dimensions négligées du changement organisationnel », in *La gestion du changement stratégique dans les organisations publiques*, Télescope, vol. 14, n°3, 2008, pp. 13-32).

Une partie des membres du corps de l'inspection manifeste une méfiance vis-à-vis de ce qui apparaît comme une reprise en mains par l'organisation du pilotage de leur activité. L'argument mis souvent en avant est celui d'un risque que l'État français remette en cause la tradition d'organisation de son inspection du travail. Contrairement à d'autres pays dans la tradition anglo-saxonne où l'inspection du travail est spécialisée sur les aspects d'hygiène et sécurité, l'inspection du travail revendique en France son caractère généraliste. Chaque agent doit pouvoir intervenir sur tous les domaines qui touchent à l'entreprise : la santé et la sécurité au travail, le respect des différentes législations, la durée du travail, les questions de discrimination…Ces fonctionnaires sont très attachés à cette vocation généraliste et à ces prérogatives aux champs très larges, qui les posent comme acteurs de la régulation de la vie sociale en entreprise. Or pour faire face à la complexité croissante des techniques et des réglementations et pour mieux organiser l'action des services, le plan de modernisation de l'inspection prévoit des transformations de l'organisation du travail, telles que la spécialisation de certaines sections par nature de risque.

Cette tendance à la spécialisation est perçue par les agents comme un désengagement de l'État vis-à-vis de sa mission de régulation sociale.

> « La tendance actuelle est de faire reculer la loi au profit d'une sphère négociée plus forte. »[441]

> « Le problème c'est la difficulté à l'assumer…comment afficher que les problèmes au travail vont se régler à la capacité que le salarié aura à payer un avocat ? Pour poser des questions, il faudra s'adresser à un 08 payant avec des étudiants en droit pas très expérimentés[442] ? Ou se payer un avocat ? Et si vous n'avez pas les moyens, si vous ne savez pas lire, pas écrire, que vous êtes une femme seule avec des enfants risquant l'expulsion, peu importe… »[443]

Dans un tel scénario, l'option « d'agencification » des activités de contrôle reste un levier de réforme possible, largement utilisé dans les réformes inspirées du *new public management*, par exemple au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Il pourrait s'appliquer à la politique du travail dans sa composante « hygiène et sécurité », l'Etat s'appuyant sur une série d'organismes spécialisés par domaine.

Ces inquiétudes sur le devenir du métier d'inspection sont réveillées par les réorganisations des structures territoriales de l'État. L'annonce de la

[441] inspecteur du travail
[442] Référence au numéro 3939 existant
[443] inspecteur du travail

création des directions régionales en charge des politiques de l'entreprise inquiète les agents du ministère du travail et leur encadrement.

Conclusion de la partie IV

Les enquêtes en directions départementales de l'équipement, de l'agriculture, du travail et de l'emploi montrent des organisations et des agents traversés par des interrogations nombreuses, qui relèvent finalement d'un questionnement sur la manière dont l'action publique peut se construire sur la base de compromis entre différentes formes et différents objectifs. Jusqu'où développer des compétences « techniques » propres ou savoir les mobiliser dans d'autres organisations parties prenantes de l'action ? Quel équilibre trouver entre une posture régalienne et une posture d'accompagnement du développement ? Quel équilibre entre des dispositifs de prescription de l'activité ou de d'organisation collective de l'action et des approches individuelles et autonomes du travail ?

Nous avions entamé ce chapitre en reprenant le débat sur l'impossible changement de fonctionnaires qui seraient « par nature » résistants au changement, débat qui trouverait sa meilleure illustration dans le combat idéologique de l'inspection du travail. Nous y avons montré des figures de salariés traversées par de multiples questionnements autour du contenu et du sens des réformes. Ils s'investissent sur ces champs de réflexion. Cela nous incite à conclure ce rapide panorama en posant la question de l'ouverture au changement avec beaucoup plus de prudence et de nuances.

Conclusion du chapitre 2

Nous avons proposé tout au long de ce chapitre un « voyage » au cœur des représentations professionnelles des fonctionnaires des trois départements ministériels qui ont été les terrains de notre recherche, lorsqu'ils sont confrontés à des transformations importantes de leur organisation.

Nous avons retrouvé les deux formes d'attachement des agents qui peuvent les conduire à résister aux réformes engagées : un certain sens donné au travail en relation avec des fins publiques qu'ils apportent avec eux ou s'approprient dans leur activité, une certaine prétention à l'autonomie au nom de la maîtrise d'un métier. Le modèle de la profession permet de condenser ces deux aspects. Nous avons vu qu'il s'appliquait de fait aux inspecteurs du travail pour lesquels l'image d'une résistance au changement au nom d'une certaine conception du sens de l'action et de l'autonomie professionnelle apparaît pertinent.

Le principal apport de cette analyse est d'avoir mis en évidence des formes moins tranchées d'attachement dans d'autres contextes professionnels. S'il y a bien une certaine conception de la spécificité de l'action publique dans les DDEA, elle est médiée par la relation des agents à leur territoire d'intervention. Si on retrouve aussi un attachement aux métiers, la capacité d'évoluer vers de nouvelles fonctions semble dépendre de l'enchaînement des réformes. Au final, les attachements de ces fonctionnaires peuvent difficilement être décrits comme une forme dégradée ou inachevée de la résistance professionnelle au changement des inspecteurs du travail. En menant nos enquêtes dans diverses administrations, nous avons mis en évidence différents modes de ce qu'il convient bien de considérer comme une capacité d'adaptation des fonctionnaires.

Conclusion de la première partie

Le décor de l'action de modernisation voulue par la RGPP est dressé. Nous avons reconstitué les grands traits de l'histoire de la modernisation dans les ministères étudiés. Nous avons mis en lumière l'importance relative des processus « ressources humaines » dans cette histoire. Nous avons montré la grande variété de construction de la rhétorique modernisatrice selon les contextes.

Le détour par le point de vue des agents visés par les changements, dessine moins une sociologie de la résistance aux changements que les premiers éléments d'une sociologie de l'adaptabilité des agents aux changements. Et c'est bien de là que doivent partir les directeurs de services déconcentrés chargés d'accompagner en douceur l'application des réformes successives.

Notre programme de recherche centré sur l'activité des directeurs de ses fonctionnaires de terrain procède de cette intention. Axer notre focale sur ces acteurs permet d'interroger la question de l'encadrement de ces *« petits fonctionnaires »*[444] pour les accompagner dans le changement. Le rôle des cadres est alors essentiel pour développer le potentiel de réforme niché dans la manière dont les agents s'investissent dans leur activité, en la mettant aux services des objectifs organisationnels. Dans leur étude du processus de reconstitution de doctrines individuelles et collectives lors des réformes au sein du ministère de l'économie, Solveig Grimault, Jean-Marie Pernot et Pascal Ughetto supposent le rôle déterminant de l'encadrement : *« l'encadrement est aux premières loges pour ressentir l'écart existant entre la nouvelle organisation prévue des services et les nouvelles dispositions qu'il va falloir mettre en place dans la réalité. Il est bien placé pour mesurer cet écart entre le schéma général des structures et l'organisation concrète de leur fonctionnement et de leur activité. La seconde ne dérive pas mécaniquement de la première. Il faut agir pour que la réorganisation des services passe effectivement des projets et directives à la réalité »*[445].

Les chapitres suivants proposent donc un « voyage » au cœur du travail d'encadrement du changement. L'approche que nous avons adoptée n'est cependant pas la classique observation de la manière dont la ligne managériale s'accommode des pratiques des fonctionnaires. Notre recherche ne s'est pas attachée au seul travail des managers consistant à donner du sens à leurs collaborateurs. En effet, nous nous sommes intéressés à la

[444] WARIN Philippe, *Les dépanneurs de justice, les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002.
[445] GRIMAULT Solveig, PERNOT Jean-Marie, UGHETTO Pascal, *Travailler dans le changement, travailler au changement ; trois directions du ministère de l'Economie , des Finances et de l'Industrie*, *op. cit.,* p. 169.

manière dont ces cadres adaptent l'organisation en faisant « bouger » les organigrammes, et en faisant bouger les agents sur les postes. Nous avons pris le pari que les transformations de métiers et d'organisation du travail soulèvent des questions de gestion des emplois et des compétences d'une telle ampleur qu'il importe d'explorer avant tout les modalités pratiques du fonctionnement de ces organisations. La tradition de la sociologie du travail administratif en France a tendance à masquer ces questions, comme le souligne Philippe Warin. Ses propres travaux portent sur les pratiques des « petits fonctionnaires » Mais il reconnaît également le poids des contraintes de moyens dans les conditions de l'action et suggèrent une plus grande attention à l'examen davantage macro sociologique de la manière dont les services s'organisent, et les emplois se répartissent. Dans son ouvrage *Les dépanneurs de justice*, il précise que *« la problématique des relations de services, lancée sur la piste nouvelle (en France) d'une micro sociologie des comportements, des rôles et des interactions dans les activités de prestation, a masqué la question des contraintes générales qui pèsent sur les organisations et les activités »*[446].

[446] WARIN Philippe, *Les dépanneurs de justice, les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002, p. 61.

PARTIE 2
LE TRAVAIL DES DIRECTEURS AUX PRISES AVEC LA RECOMPOSITION DE L'ÉTAT

La première partie nous a permis de mettre en lumière les variables du problème à résoudre pour réformer l'administration territoriale de l'État. Nous avons mis en évidence la diversité du mouvement de réforme selon les ministères. Nous avons donné quelques pistes de compréhension de la variété de leur tableau social. La deuxième partie constitue le cœur de notre thèse et nous permet de rendre compte de l'analyse que nous faisons de l'activité des directeurs départementaux.

Les chapitres 3 et 4 vont nous permettre de développer deux études de cas, avec respectivement l'encadrement du changement dans une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture, et dans une direction départementale du travail. Pour cela, et dans chacun des deux contextes, nous développerons le faisceau des contraintes associées à la gestion des ressources humaines dans les différents services déconcentrés. Puis nous analyserons le travail des directeurs en, nous focalisant sur ce champ de la gestion des personnels. Nous conforterons ainsi, sur deux cas différents, notre hypothèse selon laquelle les tensions liées à la réforme sont concentrées sur cet acteur qu'est le patron d'une unité opérationnelle. Tout en l'illustrant sur deux situations différentes, nous montrerons aussi que ce sont les mêmes leviers que ces cadres mobilisent : l'organisation du travail, l'optimisation de la gestion des effectifs vis-à-vis des missions à remplir, et la motivation des hommes au travail.

Enfin, le chapitre 5 sera l'opportunité de rendre compte de nos entretiens auprès des directeurs selon un angle différent. Nous évoquerons non pas « ce qu'ils font » mais « ce qu'ils disent ». Nous porterons notre attention sur la manière dont eux-mêmes perçoivent les changements de leur propre travail. Ce qu'ils disent des changements de leur rôle de manière évolutive dans la période de référence est, selon nous, une clé de lecture de la réforme puisque nous avons montré le rôle clé de ces acteurs dans l'encadrement du changement.

CHAPITRE 3

PILOTER UNE RESTRUCTURATION, LE CAS DES DIRECTEURS DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AGRICULTURE

Ce chapitre sera consacré à l'examen du travail de construction de l'organisation des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture sur la période 2007-2010. Il s'agit de comprendre les choix effectués par les préfigurateurs de ces nouvelles directions dans une période où leur travail se fait « à découvert ». Bâtir un organigramme, définir de nouvelles méthodes de travail sont autant de tâches qui révèlent la manière dont ces directeurs sont confrontés à la nécessité d'adapter l'organisation du travail dans leur unité aux nouvelles priorités qui sont fixées par les différentes réformes.

Le contexte de réorganisation de l'administration territoriale de l'État est un révélateur du travail d'accompagnement du changement de ces cadres. Ainsi, certains directeurs sont interviewés à un moment où ils hésitent entre plusieurs options d'organigramme et ils expliquent les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles. Si tel ou tel choix d'organisation n'a pas leur préférence, ils en explicitent les raisons. Certains d'entre eux livrent aussi leurs interrogations sur la manière d'aider les agents à ré orienter leur métier.

Nous essayerons de comprendre dans un premier temps le contexte qui s'impose aux choix des directeurs. A qui rendent-ils compte ? Quels sont les objectifs qui leur sont fixés ? Les objectifs du changement sont-ils clairement explicités par les donneurs d'ordre de la création des DDEA ? Sont-ils hiérarchisés ? Les directeurs ont-ils quelques degrés de liberté pour les adapter au contexte local dans lequel ils dirigent leur unité ? Comment les différents déterminants de leur action évoluent-ils au fur et à mesure des réformes ? Ont-ils été les mêmes pour la vague expérimentale des huit premiers départements, pour la première vague débouchant sur la création de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture au 1er janvier 2009 ? Ou pour la deuxième vague débouchant sur la création de directions départementales des territoires au 1er janvier 2010 sous la direction du préfet ?

Dans un deuxième temps, nous livrerons l'analyse des choix concrets effectués par certains directeurs et la manière dont ils les explicitent. Nous essaierons notamment de comprendre pourquoi des réponses différenciées peuvent être apportées aux mêmes questions. Est-ce lié au contexte du territoire sur lequel s'exercent les missions de la direction de l'équipement

et de l'agriculture ? Est-ce lié aux poids de certaines parties prenantes qui imposent leur vision au préfigurateur ? Est-ce lié à la vision personnelle du directeur ?

La recherche focalisée sur le travail de directeurs de services déconcentrés permet en fait d'illustrer leur travail dans différents contextes. Les problèmes à résoudre et les ressources dont dispose le directeur pour les résoudre se déclinent de façon contrastée selon les départements. Analyser le travail de création d'une nouvelle organisation dans des contextes diversifiés où certains paramètres varient de façon différente est un moyen d'approcher la compréhension de l'activité de direction.

Partie I : le faisceau de contraintes

Cette partie cherche à décrire le contexte dans lequel un directeur « se débat » quand il travaille à organiser une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture. Le préfigurateur se trouve en effet confronté à un faisceau multiple de contraintes.

Le premier ensemble de contraintes procède de la difficulté à définir le contenu des métiers à exercer. Les deux ministères concernés font radicalement évoluer leurs priorités et le contenu de leur action. La manière dont ces ré orientations se déclinent dans les services déconcentrés reste peu précise dans les premiers temps qui suivent les effets d'annonce des réformes. Les domaines sur lesquels la DDEA doit revoir son mode d'action sont très nombreux. Un préfigurateur doit par conséquent imaginer une nouvelle organisation du travail basée sur de nouvelles priorités qui sont encore peu déclinées en consignes opérationnelles. Les ré orientations se sont pas forcément à mettre en oeuvre de la même manière selon les caractéristiques du territoire, ses enjeux en matière de gestion de l'espace, de déplacements, d'habitat, d'économie agricole, de gestion des ressources naturelles, des risques…Par ailleurs, les acteurs extérieurs à la direction départementale ne partagent pas forcément tous la même vision des priorités et de la manière de conduire les missions.

Le deuxième ensemble de contraintes qui pèse sur l'organisation d'une DDEA est relatif à la gestion des emplois et des compétences. D'une part, cette gestion est rendue délicate par le contexte d'incertitude sur les métiers. D'autre part, même dans le cas où le contenu de l'action conduite dans un domaine est précisé et partagé, le directeur ne dispose pas forcément des agents pour mener cette action. Il peut avoir des difficultés liées au manque d'effectifs, ou au manque de compétences adaptées. Il peut avoir besoin

d'arbitrer entre plusieurs priorités, de les hiérarchiser, ou de fixer un niveau de service adapté à la réalité des ressources. S'il émerge un besoin de développer une nouvelle compétence au sein d'un service, cela peut demander du temps et dépendre des aspirations et des capacités de reconversion des agents en poste, ou de la capacité à recruter à l'extérieur.

I. 1. Le processus inachevé de transformation des services départementaux : quelles missions ? quelle organisation ?

Dans le contexte de réorganisation des services territoriaux de l'État, la plupart des services départementaux connaissent une réorganisation des structures et des modes de gouvernance. Mais tous ne sont pas en plus confrontés à des mutations de grande ampleur du contenu de leurs missions. C'est bien ce qui constitue la spécificité des transformations des services déconcentrés chargés d'appliquer les politiques publiques portées par le ministère de l'agriculture, mais surtout par le ministère du développement durable. Ce dernier doit en effet se transformer en profondeur à la fois en administration centrale, à l'échelon régional et dans la mise en œuvre opérationnelle de ses politiques, à l'échelon départemental, ce qui en fait un cas singulier dans le paysage des services de l'État dans la période de lancement de la RGPP.

L'avalanche de circulaires issues des administrations centrales[447]

La période de création des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture se singularise en effet par la conjonction d'une multiplicité de réformes qui ont un impact sur la définition des missions et de l'organisation des services. Il s'agit d'abord du regroupement dans un même ministère de l'ensemble des politiques de l'environnement, de l'énergie, des transports et de l'aménagement, avec la restructuration de l'administration centrale qui en résulte. Le processus du Grenelle de l'environnement aboutit à un ensemble de mesures qui doivent être mises en œuvre pour une grande part dans les DDEA. Enfin, la RGPP décide le retrait de l'ingénierie concurrentielle pour les services du ministère du développement durable et de l'agriculture qui exerçaient auparavant sur ces champs. Par ailleurs, il est

[447] Les entretiens auprès des directeurs ont été menés essentiellement au cours de l'année 2009. Certains étaient directeurs d'une DDEA de la première vague, d'autres n'étaient que préfigurateur et directeur soit de la DDE soit de la DDAF. Pour simplifier, leurs propos sont rapportés sous le terme générique de DDEA sauf lorsqu'il a apparu utile de l'éclairer, notamment avec l'identification de l'origine du directeur.

à noter que certains chantiers sont encore ouverts à la suite du processus de réorganisation des DDE de 2007 consécutif aux lois de décentralisation de 2003 et 2004 ; c'est le cas du processus de transfert des parcs aux conseils généraux, ou encore des mutations des missions liées à l'ingénierie aérienne et maritime.

Les services centraux du ministère du développement durable ont recensé une quarantaine de chantiers de réforme en cours au 1er janvier 2010. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de ce paysage complexe de changements à mettre en œuvre dans ce ministère. Il est le seul ministère à cumuler autant de dimensions dans les réformes à mener.

Tableau n°4 : Chantiers de réforme du ministère du développement durable au 1er janvier 2010.

Vecteur des réformes	Exemples de réformes à conduire
RGPP	mutualiser des fonctions supports (paye, GRH, comptabilité…)
	supprimer l'activité d'ingénierie concurrentielle
	réorienter de l'action des services déconcentrés et du réseau scientifique et technique
	réduire les effectifs
	mettre en œuvre le volet RH (fusion de corps, prime de fonctions et de résultats, application de la loi mobilité…)
	rationaliser et dématérialiser certains processus (ex : application du droit des sols)
	impulser la réforme des opérateurs
Grenelle de l'environnement	réussir la mise en œuvre des dispositions du Grenelle
	développer une gestion des compétences adaptée
Autres réformes "métiers"	finir le transfert des activités routières (transfert des agents des parcs aux départements)
	réformer l'ingénierie portuaire et aéroportuaire
Réforme des organisations	organiser les services centraux issus de la fusion des trois ministères
	mettre en place le rôle et les missions des DREAL, et leur articulation avec les services centraux
	participer à la réforme de l'administration départementale

Cette accumulation de vecteurs de changement induit de très nombreuses prescriptions. Du point de vue des directeurs de ces unités, certaines prescriptions ne se traduisent pas rapidement en consignes opérationnelles sur l'organisation des missions en DDEA. C'est particulièrement le cas pour des missions émergentes autour des métiers de l'environnement.

Les services de l'équipement et de l'agriculture sont particulièrement concernés par la mise en œuvre des dispositions du Grenelle de l'environnement. En parallèle, la décision de suppression de l'ingénierie publique concurrentielle doit permettre de mobiliser les effectifs sur les nouvelles priorités fixées par le Grenelle. Elles transforment le contenu de l'activité exercée et mobilisent de nouvelles compétences de la part des agents. A ce stade de notre analyse, il est utile d'expliciter en quoi les décisions du Grenelle impactent autant l'organisation du travail au sein des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

Encadré n°8 : contenu et implications du Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'environnement est un grand débat public sur l'environnement désiré par le président de la République et qui s'est tenu d'octobre 2007 à septembre 2008. Il s'agissait d'aboutir à un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations fixant des objectifs en faveur de l'environnement pour une durée de cinq ans, avec des évaluations régulières des résultats. Le terme « Grenelle » renvoie aux accords de Grenelle de mai 68 et désigne par analogie un débat multipartite. La tenue de ce grand débat a en effet donné lieu à six groupes de travail et quatre tables rondes, et 268 engagements portant sur les thèmes de la prévention du changement climatique et de ses conséquences, la préservation de la biodiversité, la prévention de la conséquence des pollutions sur la santé, et la mise en place de nouvelles formes de gouvernance. Il a donné lieu à un ensemble de lois, à des mesures fiscales intégrées dans les projets de lois de finances, et a été prolongé par un Grenelle de la mer. La loi dite Grenelle 1 du 3 août 2009 est une loi de programmation qui confirme les engagements du Grenelle. Dans le domaine de l'énergie, on y trouve, par exemple, l'objectif d'inciter les collectivités territoriales à établir des plans d'action, dits plans climat-énergie territoriaux avant 2012, ou encore la définition dans chaque région d'un schéma régional des énergies renouvelables. Dans le domaine des transports sont annoncées des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020 et réduire la dépendance du secteur aux hydrocarbures (écotaxe pour les poids lourds, développement des autres modes de transport…). Pour l'agriculture, il s'agit, par exemple, de faciliter le développement de l'agriculture biologique, de certifier les exploitations agricoles, ou encore d'encourager le développement de la filière bois. Dans le domaine de l'urbanisme, quelques décisions emblématiques portent sur la lutte contre l'étalement urbain et la régression des surfaces agricoles et naturelles, le développement des écoquartiers. Différentes mesures visent à réduire la consommation énergétique des bâtiments. Cette première loi est programmatique et constitue une première application législative du Grenelle pas encore très précise sur les modalités d'application. Ces dernières se précisent avec la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Elle décline thème par thème les objectifs entérinés par la loi Grenelle 1. Dans le domaine de l'urbanisme, elle prévoie ainsi le développement des schémas de cohérence territoriale. Dans le domaine de l'énergie, elle précise, par exemple, que les collectivités territoriales seront éligibles au dispositif des certificats d'énergie. Elle lève les ambiguïtés sur les ventilations de charge des travaux d'économie d'énergie sur les bâtiments. Ces exemples ne sont qu'une illustration très partielle de ce dispositif très vaste.

Une grande partie de la mise en œuvre du Grenelle est portée par les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, dont la nouvelle organisation se met en place dans cette période de flottement où les acteurs centraux précisent lentement leurs attentes. Cela complique les modalités de réorientation des missions de ces services. Les directeurs naviguent « à vue », car ils doivent procéder à des choix quant à la manière dont ils transforment les emplois au sein de leur unité, et quant aux modalités de reconversion des agents à reconvertir. Les possibilités de redéploiement sont en effet associées à l'une des décisions de la RGPP consistant à supprimer la possibilité que les DDEA exercent des prestations d'ingénierie publique concurrentielle pour le compte des collectivités et de leurs groupements. Les services territoriaux conduisaient en effet encore de nombreuses missions de maîtrise d'œuvre dans le champ concurrentiel à la demande de collectivités, par exemple pour des aménagements d'espaces publics, tels que des traverses d'agglomérations, des constructions de bâtiments et de réseaux. Se désinvestir de ces missions doit permettre aux agents de l'équipement et de l'agriculture de se former dans d'autres champs plus utiles pour développer une ingénierie publique au service de préoccupations de développement durable. Les services apportés aux collectivités doivent dorénavant se repositionner dans une logique d'expertise, de conseil, d'aide à la décision sur des projets à plus forte valeur ajoutée. Les services d'une DDEA peuvent, par exemple, aider à identifier les opérations les plus exemplaires de rénovation thermique de bâtiments publics et privés, bâtir avec des collectivités une charte agriculture-urbanisme dans l'objectif d'un développement urbain qui préserve la production agricole, réaliser des études prospectives pour identifier les enjeux les plus importants en matière de développement durable d'un territoire, assurer des prestations gratuites en amont de montage de projets d'aménagement pour inciter à la prise en compte des mesures du Grenelle. Mais ils ne doivent plus offrir leurs services en tant que maîtres d'œuvre. Les exemples sont nombreux et illustrent l'ampleur des transformations de métiers. Dans certaines unités, le travail s'organisait majoritairement autour de missions de surveillance de travaux routiers, ou de travaux sur les réseaux d'eau pour le compte de petites communes. Ces unités doivent transformer radicalement le type de prestations d'expertise qu'elles apportent aux élus.

Du point de vue de la direction des DDEA en cours de création, la période 2007-2010 se caractérise par la production d'une multitude de circulaires issues des deux ministères, et, en ce qui concerne le ministère du développement durable de documents de cadrage issus des différentes directions générales nouvellement créées qui essayent peu à peu de décrire

la manière dont les politiques publiques ré orientées qu'elles portent doivent se décliner sur le territoire[448].

Les entretiens conduits dans ces nouvelles directions départementales sur la période 2008-2009 ont mis en évidence les nombreuses interrogations, voire le désarroi, de l'encadrement de ces services face à cette avalanche de circulaires au départ assez abstraites et peu opérationnelles. Il a fallu du temps pour que la territorialisation rénovée des politiques publiques du ministère du développement durable et du ministère de l'agriculture se clarifie et donne lieu à des consignes de mise en œuvre un peu plus précises aux services déconcentrés.

> « Il faut faire attention de redéployer les agents vers des missions dont on va vraiment avoir besoin…ce n'est pas si évident d'avoir cette visibilité….il y avait plein de missions décrites dans la circulaire du 22 juillet 2008, avec douze champs prioritaires, on a construit notre projet là-dessus. Puis on entend des discours contradictoires sur des missions qui ne sont plus considérés comme sensibles. On a vu passer un rapport d'un groupe de travail sur l'ingénierie dans le domaine de l'eau qui dit des choses différentes. Puis il y a la circulaire du 23 mars 2009 qui donne de nouvelles missions aux services du MAAP et ne parle plus des missions sensibles…et puis il y a toujours des circulaires qui arrivent séparément du MAAP et MEEDDM mais qui traitent de sujets qui se recoupent. »[449]

> « On a identifié dans le Grenelle une mission sur la problématique du ruissellement qui est importante pour le département ; est-ce que demain cela sera une activité à poursuivre ? On a pris le risque, on a mis un agent qui se partage sur de la fin d'ingénierie et qui commence à travailler là-dessus. »[450]

[448] Parmi la chronologie de production de circulaires produites par les services centraux des deux ministères, nous avons particulièrement relevé certains textes, mais les listes ci-dessous ne sont pas exhaustives :
-Pour le ministère du développement durable : le projet stratégique du MEEDDAT du 12 juin 2008, la circulaire du 23 mars 2009 sur la « territorialisation » du Grenelle de l'environnement, la circulaire du 26 mars 2009 sur l'élaboration du Document de Stratégie Régionale (DSR) du MEEDDAT.
-Pour le ministère de l'agriculture, la circulaire du 23 mars 2009 sur les missions d'ingénierie. La circulaire du 12 mars 2009 précise les domaines nouveau ou en croissance nécessitant un renforcement des capacités d'expertise des services.
-Pour le ministère de l'agriculture et le ministère du développement durable : les circulaires du 10 avril et du 22 juillet 2008 listant douze champs prioritaires pour une ingénierie au service du développement durable.
[449] Chef de service ingénierie en DDEA, avril 2009.
[450] Directeur d'une DDEA, avril 2009.

Les directeurs qui préfigurent l'organisation des DDEA puis des DDT dans la période 2007-2010 travaillent dans un cadre assez peu défini, et qui ne se précise que peu à peu sur la réalité des nouvelles missions qu'il leur est demandé de mettre en œuvre. C'est un élément de contexte très important pour comprendre la manière dont ils doivent faire des choix d'organisation de la direction et d'organisation du travail des différents services, et de ré orientation des compétences dont ils disposent. La multiplicité des domaines que la direction doit couvrir, et du type de fonctions que les services sont susceptibles de remplir interroge sur le mode d'établissement des priorités.

Cette difficulté à définir des priorités d'action est soulignée par un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable sur les besoins d'expertise technique dans les services territoriaux[451]. Ce rapport dresse un panorama des différentes fonctions que les unités remplissent, puis s'intéresse aux besoins d'expertise technique associée. Il organise ces fonctions en quatre grands groupes.

- les fonctions de connaissance, d'évaluation et d'études des territoires

« Les services territoriaux de l'État doivent se positionner […] *en éclaireurs des différentes parties prenantes, confrontées à la complexité des enjeux, et construire la production de connaissances et de données, avec leur collecte, leur structuration, leur interprétation, leur synthèse et leur diffusion, en liaison avec les autres créateurs de données* […] *l'établissement de diagnostics territoriaux et d'exercices de prospectives* […] *la formulation de propositions soumises au débat et utilisables par tous les acteurs locaux… »*[452].

- les fonctions régaliennes et de régulation

Les auteurs considèrent que ces fonctions regroupent notamment des actes réglementaires (actes d'autorisation, d'approbation, d'encadrement, avis de l'État sur les procédures menées par les collectivités ou d'autres tiers), des actions de contrôle et de police, des missions de prévention et d'intervention en cas de crises. Ce groupe de fonctions comprend également des missions techniques de maîtrise d'ouvrage pour l'État dans les champs où il a conservé une responsabilité directe (immobilier de l'État[453]). Il s'agit enfin

[451] LAGAUTERIE Philippe, LENOËL François, ROUDIER Jacques, RUELLE Louis, *L'ingénierie dans les services déconcentrés du MEEDDAT. De l'ingénierie à l'expertise,* Rapport du CGEDD, avril 2009.
[452] *Ibid., p. 15.*
[453] Les circulaires du premier ministre aux ministres et aux préfets du 16 janvier 2009 impulsent un travail de recensement et d'entretien du patrimoine immobilier de l'État, avec une mise à niveau au regard des exigences du Grenelle de l'environnement. Le MEEDDAT et ses services territoriaux doivent réaliser une mission technique d'appui à France Domaine.

de veiller à la traduction des différentes politiques publiques sur le territoire, dont la « territorialisation » du Grenelle.

- L'animation, l'information et l'impulsion

Le rapport résume la problématique comme suit : *« L'État faisant moins lui-même, orientant plus et canalisant l'action opérationnelle d'une grande diversité d'acteurs de la société, le rôle de ses services pour porter l'information sur le contenu des politiques publiques et les outils de leurs mises en œuvre, pour animer des communautés et contribuer au partage d'expérience, pour impulser les initiatives, est incontestablement accru. L'attente à l'égard des services de l'État est d'autant plus forte que les politiques engagées sont plus innovantes et que les méthodologies sont progressivement à construire collectivement. Ceci est particulièrement vrai pour construire un développement durable du territoire »*[454].

- les missions pour les collectivités locales prévues par la loi et les actions pour le compte d'autres entités

Les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture sont prestataires pour d'autres entités d'activités encore productives (instruction de dossiers, mise en œuvre de procédures…). Leurs services interviennent, par exemple, pour le compte de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) ou de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Mais il s'agit surtout de missions rendues obligatoires par la loi de continuer à réaliser des missions au bénéfice des collectivités locales. C'est le cas en particulier de l'Application du Droit des Sols (ADS) pour les petites communes qui en font la demande. C'est également le cas de l'Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT). Ainsi, même si les activités d'ingénierie publique concurrentielle sont supprimées, les directions départementales doivent continuer à assurer des missions techniques pour aider les petites communes et leurs groupements, quand elles ne disposent pas de moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences, dans le domaine de la voirie, de l'aménagement, de l'habitat. Le maintien de ce type de mission ne facilite pas la lisibilité externe et interne sur la réorientation du travail d'une direction départementale.

Toute la difficulté pour organiser le travail d'une DDEA est d'identifier où doit se situer le curseur entre les différentes fonctions. Pour pouvoir inciter et animer, il est parfois nécessaire d'assister les collectivités dans un projet. Mais jusqu'où le faire sans se substituer à elles et sans mobiliser trop de moyens dont les autres missions ont aussi besoin ? Comment faire de

[454] *Ibid., p. 18.*

l'assistance technique aux communes qui soit réorienté vers les priorités du Grenelle et qui ne soit pas dans la continuité des habitudes des clients et des agents (entretien de voirie sans valeur ajoutée spécifique, par exemple) ? Comment remplir les obligations législatives en aidant les petites communes, mais sans freiner des processus d'évolution tels que leur regroupement en intercommunalités ? Ces questions sont autant d'exemples de la difficulté à trouver un bon positionnement dans les relations des services de l'État avec les collectivités locales, et une organisation du travail optimisée par rapport à la multitude des missions à remplir.

1. 2 – La difficile transition vers de nouvelles formes de l'action sur le territoire

Les enquêtes de terrain révèlent une contrainte récurrente dans les choix d'organisation des DDEA. Elle se résume en une forme de tiraillement entre deux postures possibles de l'action de l'État sur les politiques d'aménagement du territoire à une échelle départementale. La question posée, dont nous avons vu qu'elle est ancienne, est celle de la réalité d'un besoin d'une couverture fine du territoire par les services de l'État. Elle oppose une logique de service aux acteurs du territoire et une logique de présence plus limitée visant à porter des politiques plus qu'à les mettre en œuvre. La présence de cette opposition au moment de la création des DDEA montre la lenteur de l'évolution des modèles d'action publique, déjà analysée en 1996 par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig[455]. La création des DDEA est ainsi traversée par le débat ancien sur la territorialisation de l'action publique.

En préfigurant une DDEA, le directeur reçoit des injonctions de ses différents commanditaires qui relèvent, selon le cas, davantage d'une logique de service à des « clients » ou d'une logique de partenariat. Par exemple, les acteurs centraux du ministère du développement durable lui demandent d'organiser ses services de telle sorte qu'ils ne soient plus que dans un rôle d'animation, de conseil et d'expertise. Mais en parallèle, certains textes continuent à imposer des missions d'assistance en ingénierie aux plus petites communes.

[455] DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique,* 1996, vol.46, n°4, pp. 580-623.

Il ressort de cette difficulté à gérer les injonctions contradictoires de ces deux logiques que la manière de positionner le curseur entre les différentes fonctions que doivent assumer les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture s'apprécie de façon différenciée selon les contextes. Le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable expose en avril 2009 cette imprécision dans l'organisation des missions des nouvelles DDEA : « *Cette question n'a pas de réponse générale et systématique* […] *Plus le problème à traiter est complexe ou nouveau, plus il nécessite des solutions et méthodes innovantes, plus il est envisageable et même souhaitable que les services de l'État apportent une assistance importante, donnant à leur intervention une dimension de soutien à l'élaboration et d'expérimentation. De même, plus la collectivité ou l'entreprise concernées sont petites, plus le support apporté par les services peut être important »*[456].

La disparité territoriale de la réponse apportée à la question de l'équilibre entre les différentes fonctions des directions de l'équipement et de l'agriculture s'apprécie au regard des caractéristiques des départements, et des collectivités. Mais elle s'explique aussi par la vision des acteurs et la trajectoire suivie dans les années précédant les réformes. Les propos relevés par l'enquête montrent comment les choix de priorité dans l'organisation locale se font par l'imbrication des points de vue de nombreux acteurs : élus, préfets, cadres des DDEA eux-mêmes.

> « L'histoire de la DDE fait beaucoup, avec l'implication que les élus ont ou non dans le fonctionnement de la DDE... et du coup le Préfet quand certains élus haussent le ton, et la plupart ne veulent pas de vagues.[457] »

> « J'avais été avant dans un département où on avait anticipé tout cela, fermé beaucoup d'unités, commencé à freiner fortement l'ingénierie…là j'ai eu l'impression d'arriver dans un autre temps, une structure territoriale très étoffée, une ingénierie comme on n'en avait il y a dix ans, dominée par des interventions courantes en voirie et tuyau d'assainissement avec très peu d'assistance à maîtrise d'ouvrage de haut calibre... Le discours classique qu'on m'a servi « on est dans un département rural, qu'est-ce qu'ils feront sans nous ? »…Mon diagnostic était que la DDE vivait largement au-dessus de ses moyens.[458] »

[456] *Ibid. , p. 19.*
[457] Ingénieur Général du MAAP, novembre 2009.
[458] Directeur d'une DDEA, septembre 2009.

> « Soit l'analyse n'avait pas été faite, soit on n'avait pas eu le courage d'aller plus loin…peut-être le Préfet n'était-il pas prêt à l'entendre... et pourtant moi aussi j'ai été formé à cela depuis ma jeunesse, on l'a chevillé au cœur, on a un brin de nostalgie.[459] »

> « J'ai toujours pensé qu'on marchait sur la tête depuis 20 ans, qu'on avait distrait l'ingénierie d'Etat au profit de prestations de bas étages pour les collectivités…au début pour les rentrées d'honoraires, ensuite pour la reconnaissance sociale…et que du coup on a laissé péricliter des vrais sujets où l'Etat a un rôle à jouer, par exemple l'inventaire sur les digues.[460] »

L'évocation dans le chapitre 1 des habitudes de travail des directeurs de l'équipement nous a permis de souligner leur tradition d'autonomie dans l'organisation du travail au sein de leur unité. Au fur et à mesure que se superposent les différentes couches de réformes à partir de 2007, leurs propos expriment peu à peu une difficulté à définir les priorités locales, faute aussi de bénéficier de consignes précises de la part de leurs commanditaires sur la bonne manière de « territorialiser » les différentes politiques portées par les deux ministères.

> « Tant qu'on n'aura pas une nouvelle structuration des territoires, une intercommunalité suffisamment forte pour prendre le relais, on ne pourra pas nous laisser fermer la présence territoriale…Tant qu'on demandera encore à des agents de l'Etat d'assurer par exemple une présence dans les commissions sur l'accessibilité, la sécurité, on devra garder un minimum de présence car les gens ne pourront pas passer leur temps sur les routes…à un moment donné, il faut que les responsables politiques nous disent quelles sont exactement les missions de l'Etat car en réduisant ainsi les effectifs, on ne pourra pas tout faire…[461] »

> « Si on ne traite pas ce sujet, on va arriver rapidement dans l'impasse. Il faut absolument que la RGPP aborde la question des missions[462]. »

> « La contrainte, c'est de trouver le juste équilibre entre ce qu'on a envie de faire sur le terrain qui correspond aux spécificités locales, ce que le préfet et les grands élus attendent de l'État dans un contexte bien spécial, et ce que l'administration centrale se représente comme devant être le rôle des services déconcentrés, avec maintenant un filtre interministériel…[silence]…pas simple… [463]»

[459] Directeur d'une DDEA, juillet 2009.
[460] Directeur d'une DDEA, juin 2009.
[461] Directeur d'une DREAL, juillet 2009.
[462] Directeur d'une DDEA, décembre 2009.
[463] Directeur d'une DDEA, juin 2009.

Une des hypothèses de cette recherche trouve sa confirmation dans ce renvoi partiel sur les directeurs départementaux des décisions consistant à définir des priorités et guider l'organisation du travail, alors même que le nombre de commanditaires de leur action augmente.

1.3. La problématique du réseau territorial

La tension entre la logique de service et celle de portage de politique se cristallise sur l'organisation infra départementale des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

Toutes les DDE ont réorganisé leur présence infra départementale à l'occasion du transfert des missions routières aux conseils généraux en 2006 et 2007. Cette réorganisation s'est faite dans une logique de rationalisation et de resserrement de l'activité dans les anciennes subdivisions. Les directeurs ont alors procédé à la fermeture de certains sites, à des regroupements au sein d'un nombre plus réduit d'unités territoriales, souvent re baptisées agences territoriales.

Quand le chantier de création des DDEA par fusion des DDE et DDAF est lancé en 2007, la question se pose de resserrer à nouveau le dispositif infra départemental. Plusieurs arguments militent dans ce sens. Certains préfigurateurs aimeraient profiter de la nouvelle réorganisation pour poursuivre un processus qu'ils considèrent inachevé. La transition d'une logique de présence territoriale vers une logique d'animation de politiques publiques suppose un besoin moindre de proximité physique avec les acteurs du territoire, et la capacité à travailler davantage en réseau. Enfin, dans un contexte de réduction des effectifs, une présence infra départementale importante est consommatrice en effectifs, et contraint les marges de manœuvre possibles pour procéder à des transformations d'organisation, et à des mouvements de personnels.

Le schéma consistant à limiter au maximum le nombre d'implantations en dehors du siège est valorisé au sein du ministère du développement durable. Mais la consigne est donnée aux préfigurateurs de ne pas ré ouvrir le chantier de l'organisation infra départementale. Cette consigne s'explique par la crainte d'une détérioration du climat social, compte tenu de la succession rapide des réorganisations dans le temps, par le contexte

politique des relations avec les élus locaux, ainsi que celui des relations des ministères techniques avec le ministère de l'intérieur.

> « C'est hypersensible les sous-préfectures... C'est aussi sensible que les autres mais avec en plus le symbole…les sous-préfectures quelquefois ne font pratiquement plus rien, mais retirer le drapeau, pour le maire de la sous-préfecture c'est le drame…retirer l'atesat, fermer une subdi de l'équipement c'est ennuyeux, cela suscite des contestations d'un ensemble de maires mais ça n'a pas la valeur symbolique d'une sous-préfecture…,là même s'il n'y a plus personne, …localement les gens parfois ils s'en fichent du sous-préfet, ils traitent avec le préfet… mais le fait que ça se retire… tout message qui passe là dessus engendre des protestations à l'Assemblée, au Sénat pour des choses mineures…[464] »

> « A part le chef lieu, il y avait besoin d'un pôle, il ne se justifiait pas, avec une dizaine de personnes ce n'était pas assez conséquent, mais on ne pouvait pas faire autrement à cause des distances…forcément ceux qui sont sur le 3ème sommet du triangle, les élus ont râlé… Je me suis fait imposer le 3ème pôle par le Préfet…à la limite il aurait mieux valu dire qu'on quittait totalement le territoire[465]. »

> « On rassure les Préfets…les trésoreries diminuent leurs implantations…vu nos missions qui collent au territoire, on a plus de chances de justifier une présence qu'une sous-préfecture…si vous saviez maintenant le nombre de sous-préfets qui sont célibataires géographiques[466]... »

> « Il faut une réforme qui soit en même temps ambitieuse pour faire réellement la réforme, et prudente pour ne pas la casser.[467] »

> « L'organisation est dispendieuse en matière de personnels, et on va la fermer petit à petit…et on finira par arriver à un fonctionnement avec quelques chargés de mission territoriaux qui seront un peu les spécialistes à mettre en face des élus mais qui pourront être au siège…aujourd'hui je ne peux pas dire cela aux syndicats, le message n'est pas vraiment audible…[468]

De nombreux directeurs interrogés sur ce thème se projettent dans un scénario de fermeture des agences à terme. Ce scénario est présenté dans les discours comme corrélé au transfert des activités d'instruction de permis de

[464] Cadre, ministère de l'Intérieur, novembre 2008.
[465] Directeur d'une DDEA, juin 2009.
[466] Directeur d'une DDEA, juillet 2009.
[467] Cadre, services du Premier Ministre, juillet 2009.
[468] Directeur d'une DDT

construire. Il s'inscrit dans un raisonnement similaire à celui tenu par Jean-Claude Thoenig décrivant le processus de décentralisation en DDE, en mobilisant l'image d'un cheminement dont on connaît le point d'arrivée, mais pas les différents jalons : *« Il en va des DDE, et plus généralement de l'Équipement, comme il en va de nombreuses autres réformes de l'État et de son administration. Elles se déroulent sur une durée de vingt à quarante ans. Elles se dirigent de façon inexorable vers des horizons certains, même si le chemin qu'elles empruntent est parsemé d'obstacles, de résistances, de moments d'arrêt voire de retour en arrière et de compromis boiteux »*[469].

La position des directeurs, quant à l'urgence de fermer des subdivisions, est plus ou moins précise selon le contexte plus ou moins contraint dans lesquels ils travaillent (s'ils ont encore un tissu infra départemental très fort à manager, ils sont plus inquiets de cette contrainte), et selon la période où ils sont interrogés (au fur et à mesure qu'ils apprennent les réductions cibles d'effectifs qui leur sont demandées, la question des subdivisions devient plus sensible).

> « On n'a pas franchi toutes les étapes. Au moment de la création des DDT, on va rester tel quel, mais on sera encore amené à faire évoluer les agences dans les années à venir[470]. »

> « Il y avait tellement d'enjeux au moment de la décentralisation donc on n'a pas franchi le cap complet…il fallait réussir le transfert…là aussi avec la création des DDT, il y a beaucoup d'enjeux, donc on travaille sur les services du siège et on limite les risques en ne travaillant pas sur le réseau territorial…en termes de management, c'est pratique parce qu'on n'ouvre qu'un feu à la fois…sauf que le réseau territorial continue à s'inquiéter et on lui passe le message qu'on va maintenir mais tout en sachant qu'on va sûrement y revenir…[471] »

> « Je pense que si on prenait le problème autrement, sans se contraindre par ce qui existe, on identifierait le besoin de quelques représentants territoriaux, mais je ne suis pas sûr qu'on les implanterait sur le territoire…je suis même sûr qu'actuellement je les mettrais au siège…[472] »

La situation au regard de l'organisation infra départementale des DDEA doit s'analyser en fonction du contexte local, et de plusieurs variables.

---

[469] THOENIG Jean-Claude, « Les Directions Départementales de l'Équipement face à la décentralisation », *Pour Mémoire, Revue du Comité d'Histoire,* Ministère de l'Écologie, N° hors série, novembre 2009, pp. 73-89.
[470] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.
[471] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.
[472] Directeur d'une DDEA, septembre 2009.

Du côté des ex DDAF, à l'exception de quelques rares départements, toutes les activités étaient traditionnellement regroupées au chef lieu du département. Du côté des DDE, la question nécessite d'être éclairée par l'histoire récente, en revenant sur l'examen de la manière dont la décentralisation des routes s'est faite sur chaque département. Les directeurs de l'équipement et de l'agriculture héritent d'une situation variable selon les cas. Il y a eu parfois suppression totale de la présence infra départementale, et il subsiste parfois une organisation comprenant encore un assez grand nombre d'unités hors du siège.

> « Dans le département X, ils ont tout ramené au siège…Cela a été une réorganisation courageuse du précédent directeur… il vaut mieux un grand choc que plein de petits chocs…c'est ce que je retiens de toutes les réorganisations que j'ai vécues.[473] »

> « La plupart ont gardé des implantations territoriales parce ce que c'était difficile de tout faire avaler d'un coup aux élus, et aussi aux agents c'était plus facile de leur faire avaler un petit déplacement que tout de suite un rapatriement au siège qui ne serait pas politiquement correct…il y a d'autres départements comme dans le Nord qui avaient anticipé, et la plupart n'ont pu avancer que quand ils ont pu se prévaloir du mouvement d'ampleur national.[474] »

L'enquête réalisée pour cette thèse a révélé que le directeur d'une DDEA est largement influencé par la position tenue par les acteurs de son environnement sur ce sujet de la présence territoriale des services, notamment la position tenue par le préfet, et le point de vue des élus locaux. Outre les relations avec les élus locaux, le contexte social et les problématiques de gestion du personnel ont pesé sur la manière dont le processus a été conduit. Selon les départements, les mouvements de personnels vers le Conseil Général ont été plus ou moins importants. Les conditions offertes par le Conseil Général, la personnalité des équipes d'encadrement au Conseil Général, la plus ou moins grande frilosité à quitter la fonction publique d'État peuvent expliquer des positions plus ou moins grandes d'immobilisme des équipes d'exploitation routière. Certains directeurs départementaux de l'équipement ont accepté le transfert de « chaises vides ». Ils ont alors un nombre important d'agents en subdivisions, quelque fois des sureffectifs sur ces catégories (les contrôleurs notamment), des agents souvent pas faciles à reconvertir et peu mobiles géographiquement. Les directeurs qui ont pu aller plus loin dans le processus de transfert des agents ont pu procéder à davantage de

[473] Directeur d'une DDT
[474] Ingénieur Général

resserrement de leur organisation infra départementale. La compréhension de la trajectoire antérieure à 2007 des directions départementales est nécessaire pour étudier la dynamique de leur transformation à compter de 2007.

> « Les agents de la DDE y sont allés…le DGS de l'époque au conseil général était un ancien de la DDE, connu, avec la confiance des gens…les choses se sont faites correctement, on s'est bien partagés les bons et les moins bons.[475] »

> « Dans le département X, j'ai dit dès le départ l'objectif c'est zéro poste vacant transféré, quand je suis arrivé ici, il y avait un sur effectif énorme…le préfet précédent n'avait pas eu le courage de supprimer certaines unités territoriales, le directeur et l'adjoint étaient du style « on arrange »…j'ai pu un peu progresser parce que le nouveau préfet était d'accord pour y aller, mais je suis quand même parti avec un lourd handicap et j'en souffre encore aujourd'hui…il a fallu que je l'intègre en termes de stratégie que je n'aurais pas du tout de sang neuf…à part rendre des postes, je ne peux plus recruter.[476] »

La possibilité de pouvoir rapatrier des personnels d'agence vers le siège et rester proche des territoires d'action tout en ayant les personnels dédiés en siège est aussi dépendante en partie de la morphologie du département.

> « Vu la surface du département et sa densité, on est obligé de créer des grands territoires pour couvrir un nombre de personnes important et avoir un minimum d'antennes…plus de la moitié du département est à plus de 1h de route du siège, voire une heure et demi de route, voire même deux heures pour la zone montagneuse, …en plus le siège est excentré…ce n'était pas comme dans X où j'étais avant, où le siège était pile au centre du département et où on pouvait aller partout en moins d'une heure[477]. »

> « Vous prenez l'Isère avec toutes ces vallées, c'est pas jouable[478]. »

> « Le département est trop écartelé, et les deux principales villes sont assez distantes et s'ignorent complètement.[479] »

> « La géographie et le politique se mêlent…bien sûr la ville X par son importance justifiait une antenne, mais il y a eu une exigence pour qu'on y mette un cadre A+…c'est symbolique…elle s'est toujours vue en concurrence avec le chef lieu…[480] »

[475] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.
[476] Directeur d'une DDEA, novembre 2009.
[477] Directeur d'une DDEA, novembre 2009.
[478] Directeur d'une DDEA, août 2009.
[479] Directeur d'une DDEA, novembre 2009.
[480] Directeur d'une DDEA, mars 2009.

Cet argument de l'éloignement et de l'isolement de certaines agences est présenté, à l'inverse, dans certains cas, comme une raison supplémentaire de les fermer, car ils peuvent contribuer à nuire à la qualité de l'action qui y est conduite, via notamment un pilotage relâché par les services du siège. Ce peut être le cas notamment si le renouvellement des personnels y est difficile.

> « Quand il y a des postes vacants au fin fond des campagnes qu'on n'arrive pas à pourvoir, à quoi ça sert ?…j'ai vu une expérience assez dommageable de positionnement d'un TPE sortie d'école sur un poste territorial et on nous a appelés au secours. »[481]

Ainsi le même argument, celui de l'éloignement et de l'isolement, est utilisé pour justifier le maintien, ou à l'inverse la fermeture de sites. La question se pose d'identifier jusqu'à quel point l'organisation appuyée sur un réseau territorial encore important est une contrainte qui s'impose, ou un schéma d'organisation qui reste dominant dans la représentation des cadres socialisés dans cette manière de travailler la territorialité. Le concept de « chemin de dépendance » (path dependency) éclaire sur cette tendance des personnes à utiliser les outils et les méthodes qu'elles savent utiliser. Fabien de Geuser et Michel Fiol ont réalisé une étude sur un groupe de managers et sur la manière dont ils prennent leurs décisions, en les soumettant à des études de cas fictives ou en les interrogeant sur des situations qu'ils avaient vécues. Ils concluent que *« les managers ont tendance à considérer leurs croyances comme des vérités absolues, à répliquer des solutions qui ont précédemment fonctionné sans s'interroger sur la pertinence et l'adaptation de ces solutions, à limiter leurs analyses à un champ socio-temporel très restreint et plus généralement à simplifier le monde de manière inconsciente »*[482]. Nous posons dans cette recherche l'hypothèse que les acteurs de la création des DDEA se différencient selon leur représentation de la manière d'organiser les interactions avec les acteurs de l'aménagement du territoire, selon leur manière de « travailler la territorialité ».

Les propos recueillis auprès des directeurs de l'équipement et de l'agriculture font résonner d'anciens débats sur la force et la faiblesse de la tradition de grande implantation territoriale des services déconcentrés.

> « Une politique de l'Etat, c'est concentrer les moyens où il le faut. Être présent partout, cela consomme des ETP, de l'énergie pour piloter…soigner une dent ou l'enlever ce n'est pas la même chose…il faut arrêter le système féodal où Mr le subdi était le roi

[481] Ingénieur général, mai 2009.
[482] GEUSER (de) Fabien, FIOL Michel, *La déformation continue des managers,* Notes d'HEC Paris, 2002.

> des petits maires pour l'ingénierie, pour les permis, avec un patron qui était loin mais qui était d'autant plus grand baron que le système reposait sur les petits baronnets.[483] »

> « En réunion, X développait la théorie « aménagement du territoire » : « je suis le seul à avoir des ramifications jusqu'au fin fond du territoire avec les agents oranges et les subdi qui chapeautent tout, je pèse sur le territoire »…et moi je lui disais que c'était le territoire qui pesait sur lui…on se faisait plaisir à dire qu'on était le 3è employeur du département, mais on ne faisait que le sale boulot de chef de pers, les CAP, les CTPM, les grèves alors que c'était le conseil général l'employeur…cela a été libératoire cette purge mais elle avait 15 ans de retard.[484] »

Mais les cadres rencontrés sont nombreux à reconnaître combien cette habitude à organiser l'action au travers d'une implantation territoriale dense est attachée à leur organisation. Comme le laisse entendre Jacques Chevallier[485], le changement de paradigme encourage à de nouvelles formes de gouvernance avec *« les connotations positives qui s'attachent au vocable »* et qui prône le recours aux modes d'organisation en réseaux du « nouveau monde industriel » décrit par Pierre Veltz. Ce nouveau paradigme remet en cause les habitudes de fonctionnement pyramidal.

> « C'est culturel, on se tient par ce qu'on a hérité de l'histoire…on a été tellement habitué à être présents auprès des maires, des élus par l'ingénierie et la proximité, qu'on a du mal à imaginer qu'on puisse être présents autrement que par la proximité.[486] »

Cette habitude d'organiser l'action autour d'un maillage fin du territoire est bien illustrée par un slogan utilisé en 1988 par le ministère de l'équipement lors d'une campagne de communication destinée au grand public : *« Les hommes de l'équipement : leur bureau, c'est la France. »*

Une bonne illustration de la manière de concevoir la territorialisation de l'action publique au travers de la proximité géographique ou d'autres formes de proximité se retrouve dans la manière dont les agents des DDAF et DDE découvrent des différences dans leurs habitudes de travail, au moment de la fusion. Souvent pour occuper des agents en cours de

[483] Directeur-adjoint d'une DREAL, juillet 2009.
[484] Directeur-adjoint d'une DRREAL, août 2009.
[485] CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », in CHEVALLIER Jacques, ROUBAN Luc (Coord.), « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003.
[486] Directeur d'une DDEA, octobre 2008.

reconversion dans les agences, ou pour favoriser la création d'une culture commune, les préfigurateurs envisagent de délocaliser certaines activités du champ de l'agriculture dans les agences territoriales, notamment l'accueil des agriculteurs pour les campagnes de la politique agricole commune. Les agents du ministère de l'agriculture ne voient pas forcément l'intérêt de réaliser leur mission en étant physiquement proches des usagers alors qu'ils ont toujours fonctionné depuis les services du siège en entretenant différents réseaux de communication.

> « Ils nous regardent en disant « c'est quoi ce truc ? à quoi ça sert ?je me débrouille très bien en gérant depuis le siège »[487]. »

> « L'Agriculture a l'habitude de travailler la territorialité au siège. Je pense que là-dessus, on a beaucoup à apprendre d'eux. Sans avoir de services territoriaux, ils ont un vrai enracinement territorial, mais qui ne passe pas comme nous par les élus directement…ils ont tout un réseau, notamment avec les associations…or il y a beaucoup de chasseurs qui sont élus, beaucoup de pêcheurs qui sont élus, beaucoup de viticulteurs qui sont élus…ils vont nous apprendre la patience du pêcheur et l'économie de moyens du pêcheur…c'est-à-dire comment faire beaucoup d'effet avec peu d'énergie…s'ils vont trois fois au repas des chasseurs, ils ont plein d'infos d'un coup, ils les voient tous… on sait bien que les affaires ne se traitent pas toutes en réunions institutionnelles[488]. »

Le fait de devoir délocaliser des activités en agence pour occuper des agents illustre l'interaction entre le choix d'organisation spatiale du travail dans la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture d'une part, et les questions d'adaptation des personnels d'autre part. La difficulté à fermer des subdivisions, du fait de la faible mobilité géographique d'agents travaillant dans l'organisation infra départementale, est un facteur de contingence important. Elle invite à investiguer davantage le deuxième système de contraintes qui s'impose aux directeurs, celui relatif à la gestion des emplois et des compétences. D'autant que, dans cette période de changement, ses différents commanditaires demandent en effet aux directeurs d'adapter l'organisation et de faire évoluer les compétences des agents pour répondre à de nombreux objectifs dont nous avons montré qu'ils n'étaient pas toujours précisés, ni hiérarchisés, ni arbitrés.

[487] Chef de service en DDEA, octobre 2008.
[488] Directeur d'une DDEA, décembre 2007.

Les débats encore présents dans la période de référence sur ce que doit être la territorialisation de l'action de l'État a des conséquences en matière de gestion des emplois et des compétences. Suivant la manière dont le « curseur » est positionné dans l'histoire récente des pratiques et de l'organisation des services départementaux, le nombre d'agents exerçant encore sur les missions d'ingénierie concurrentielle est plus ou moins important. Leur reconversion vers des missions techniques correspondant mieux aux nouvelles postures de l'État a été plus ou moins amorcée dans les années précédant la décision de la RGPP. Le travail de ré organisation et ré orientation des métiers est plus ou moins complexe.

I. 4. La réforme implique un chantier important d'adaptation de la main d'œuvre

Conduire un chantier d'adaptation de main d'œuvre nécessite d'une part de connaître le point de départ (quelle est cette main d'œuvre en nombre et en qualité ?) Et le point d'arrivée (Combien d'agents ? Avec quelles compétences ? Localisés à quels endroits ?).

Une première difficulté des réorganisations locales est le manque de visibilité des directeurs sur les compétences existantes dans leur organisation.

L'administration ne connaît pas bien ses fonctionnaires. La démultiplication actuelle des démarches entamées par les ministères et visant à répertorier les métiers, à développer les processus d'évaluation des agents et à capitaliser les informations dans des systèmes d'informations de gestion des ressources humaines rénovés porte ses fruits lentement. Du fait de la réforme de l'administration territoriale de l'État, baptisée RéATE par les services des administrations centrales, de nombreuses démarches sont menées avec certaines catégories d'agents visant à les aider à se reconvertir, au travers notamment de bilans de compétences ; émergent alors des informations qui surprennent fréquemment les managers qui les encadrent. L'injonction des réorganisations, et surtout des réductions d'effectifs, pousse les ministères à lancer de grandes campagnes d'identification des compétences des agents et de comptage. Au moment où la décision est prise d'arrêter l'ingénierie publique concurrentielle, l'administration centrale du ministère du développement durable demande à ses services d'élaborer un plan de redéploiement de l'ingénierie en région (PRIR). La première étape de ces plans consiste à établir un état des lieux. Les gestionnaires en administration centrale du ministère reconnaissent ne pas avoir une bonne vision au fil de l'eau de l'état de l'ingénierie concurrentielle dans les services, et avoir eu

besoin de lancer une enquête de comptage. Dans leur incitation à un renouvellement de la sociologie des administrations, Philippe Bezes et Odile Join-Lambert proposent justement de s'intéresser à ce qu'ils appellent les *« activités administratives constituantes* » c'est-à-dire des *« activités par lesquelles se fait l'administration »,* telles que «*recruter, évaluer pour promouvoir, mobiliser une expertise distinctive, compter les fonctionnaires, construire des procédures d'allocation de ressources »*[489]. Observer l'activité de comptage et de répartition des « chaises » et des agents au ministère du développement durable a alimenté notre thèse. En effet, nous y avons observé cette administration centrale se livrer à une opération de comptage des agents exerçant des activités d'ingénierie publique. L'objectif affiché est de disposer d'un état actualisé des chiffres dont elle dispose et d'un plan de travail pour reconvertir ces agents. Le processus prend du temps. Quand il aboutit, les gestionnaires des services centraux sont étonnés de l'écart (largement à la baisse) de ces effectifs. Les directeurs départementaux n'ont pas attendu que *« le ministère »* compte les agents ni ne pense un plan de reconversion…

Une deuxième difficulté relative à la gestion des emplois et des compétences découle du constat que l'on vient de voir que l'administration ne connaît pas bien ses nouvelles missions. Le manque de visibilité sur les nouveaux besoins découle directement de la difficulté à clarifier les priorités dans les nouvelles missions à conduire que nous avons détaillées précédemment. Les monographies conduites en Seine Saint-Denis et dans le Jura avaient mis en évidence la difficulté des équipes de direction à identifier précisément les contours des métiers qu'ils auraient à exercer à l'avenir. Les entretiens auprès du panel de directeurs de l'équipement et de l'agriculture ont confirmé que l'identification des compétences à mobiliser pour « territorialiser » les décisions du Grenelle de l'environnement prenait du temps et laissait encore planer de grandes zones d'incertitude. L'imprécision décrite précédemment sur les fonctions à assumer prioritairement dans les services entretient cette incertitude. Quelle expertise technique maintenir au niveau départemental ? Quelle articulation entre directions régionales et directions départementales ? Quelle articulation entre services de l'État et d'autres partenaires notamment certains opérateurs qui développent eux-même leur expertise sur les mêmes champs [490]?

[489] BEZES Philippe, JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, Vol.52, 2010, pp. 133-150.

[490] L'exemple des rôles respectifs des DDEA et de l'ADEME dans le domaine des politiques énergétiques a fréquemment été mis en avant lors des entretiens.

Les entretiens ont mis en évidence également les interrogations de certains agents et de leur encadrement sur la nécessité de conserver certaines compétences dans les DDEA même si elles ne sont plus en charge des missions dans ce domaine. La manière dont évoluent les missions liées à la politique agricole commune amène certains agents à constater que le travail nécessite de moins en moins de compétences techniques (ici au sens de connaissance des variétés de culture, du matériel agricole, par exemple). Mais ils s'interrogent alors sur les modes de relation avec les exploitants dans d'autres champs de leurs missions si la DDEA perd ses compétences dans ce domaine. Cette problématique s'illustre aussi clairement dans le domaine routier. Alors que les directions départementales n'ont plus de missions dans le domaine de l'entretien des routes, les cadres rapportent les demandes récurrentes émanant de la préfecture, qui leur demande, par exemple, un avis sur une décision du conseil général en matière d'entretien routier. Une ambiguïté plane toujours sur les missions des futures DDEA, d'autant qu'elles conservent des compétences en matière de sécurité routière. Les directeurs rappellent régulièrement les nouvelles frontières de leur mission, notamment lorsqu'ils sont sollicités par la préfecture, mais ils pensent aussi que l'ambiguïté ne sera définitivement levée que par « l'assèchement » des compétences, avec le départ des derniers agents ayant un peu d'expertise dans ce domaine. Tant que ces agents travaillent dans l'organisation, il leur est difficile de résister à un travail qui correspond à ce qu'ils savent et aiment faire.

Enfin, une contrainte importante pour conduire la réorganisation des directions départementales réside dans le fait que les bonnes compétences ne sont pas toujours localisées au bon endroit. Ce n'est pas un phénomène nouveau dans la fonction publique d'État. Il est partiellement renforcé par les transformations actuelles. Il convient de décrire les difficultés traditionnelles de « remplissage des postes », et d'identifier les tendances les plus récentes, pour mieux appréhender la réalité du travail des directeurs.

L'adaptation par les mouvements de main d'œuvre est contrainte par le double financement des postes.

Patricia Vendramin développe longuement les différentes formes de flexibilité qui accompagnent tendanciellement les transformations organisationnelles. Elle met notamment en avant la manière dont les évolutions dans les stratégies des organisations, leurs productions ou les services qu'elles rendent déterminent des besoins de « *flexibilité fonctionnelle qui concerne la rotation des tâches, la polyvalence, la mobilité*

professionnelle et l'adaptation des travailleurs »[491]. Cependant, comme le rappelle Pierre Veltz, *« les hommes sont, encore, de loin, les ressources les moins mobiles »*[492].

Les difficultés de remplissage des postes sont traditionnelles dans la fonction publique d'État, et les tendances observées sur la période 2007-2010 indiquent qu'elles ont plutôt tendance à s'accroître.

La mobilité, en particulier géographique, dans les services déconcentrés de l'État, est assez importante, mais elle est souvent à l'initiative quasi exclusive des agents, faiblement corrélée à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les observateurs mettent en avant la spécificité du cadre statutaire dans la fonction publique pour expliquer ce qui y singularise les relations employeurs / agents mettant ces derniers dans une sorte de position de force. Les directeurs de services déconcentrés y subissent les contraintes traditionnelles d'un marché fermé du travail[493]. Dans ce contexte, une difficulté importante de gestion pour les ministères ayant des services déconcentrés a toujours été celle des déséquilibres géographiques. La carte des origines géographiques des agents n'y est pas superposable à celle des besoins[494]. Les services centraux gestionnaires de ressources humaines ont souvent cherché à construire des parcours permettant de satisfaire le souhait de retour vers la région d'origine des fonctionnaires tout en les assortissant de conditions sur des postes de formation, ou de mobilités géographiques et fonctionnelles à effectuer d'abord. La mobilité peut constituer une condition de progression dans la carrière lorsque les ministères employeurs fixent des règles de gestion spécifiques pour les corps correspondants[495]. Mais ces stratégies ont leurs limites. L'enquête réalisée en direction départementale de l'équipement de Seine Saint-Denis était particulièrement révélatrice de l'effet repoussoir des services franciliens où les postes sont souvent remplis en sortie d'école de façon contrainte, avec comme contre partie un *turn over* important. Une fois

---

[491] VENDRAMIN Patricia, *Le travail au singulier. Le lien social à l'épreuve de l'individualisation*, Paris, L'Harmattan, 2004 (Coll. « Sciences & Enjeux »).

[492] VELTZ Pierre, *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2002.

[493] Catherine Paradeise définit les marchés de travail fermés comme des *« espaces sociaux où l'allocation de la force de travail aux emplois est subordonnée à des règles impersonnelles de recrutement et de promotion », in* PARADEISE Catherine, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie,* Vol. XXV, 1984.

[494] MASSAL Pierre, « Mobilité et retour au pays des agents de l'État », *Point stat,* n°6, DGAFP, mars 2005.

[495] Ces règles étaient formalisées au ministère de l'équipement dans des chartes de gestion par corps.

obtenue une affectation qui les satisfait, les agents deviennent souvent peu mobiles, surtout les agents de catégories B et C, la mobilité géographique ayant un coût important pour les salariés les moins rémunérés.

Une partie du travail du directeur de service déconcentré consiste ainsi à réduire l'écart entre le panorama de « chaises » budgétaires dont il dispose et le panorama d'agents qui travaillent réellement. Si le service est en sureffectif, les gestionnaires évoquent des « bosses ; s'il est en sous-effectif, il y a des « creux ».

Du fait du fonctionnement vertical « en silo » par ministère de la gestion des ressources humaines, chacun d'entre eux fonctionnait traditionnellement comme un micro marché fermé du travail. Cela limitait les passerelles de mobilité interministérielles, susceptibles notamment de rééquilibrage local entre les « bosses » et les « creux ». L'exercice de rééquilibrage local trouve ses limites dans le fait qu'une région peu attractive l'est souvent pour les agents de tous les ministères. Cependant, la décision de fermeture de sites militaires dans l'Est de la France et l'identification de passerelles vers les ministères civils ont montré que les mobilités interministérielles pouvaient avoir un sens.

L'idée de basculer d'un fonctionnement en bassin d'emplois national pour chaque ministère vers un fonctionnement en bassin d'emplois régional interministériel et inter fonction publique est portée depuis longtemps par les ministères transversaux, notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Un premier frein a longtemps résidé dans les différences de modes de gestion entre ministères. La très grande disparité des modes de gestion des ressources humaines dans les services déconcentrés de l'Etat s'explique par l'historique du statut des fonctionnaires. Les règles générales définies à l'origine par le statut de 1949 ont par la suite été complétées et personnalisées ministère par ministère, corps par corps. Chaque ministère a fait évoluer sa gestion dans une logique d'adaptation des recrutements et des parcours professionnels à ses besoins de compétences propres et aux grandes caractéristiques de son organisation et de son dialogue social. De nombreuses pratiques de gestion des ressources humaines illustrent cette diversité. Selon les ministères, les actes de gestion et la paye sont centralisés ou plus ou moins déconcentrés. Le contenu des prestations sociales varie également. Les règles suivies pour déterminer des avancements sont propres à chaque corps. En ce qui concerne la rémunération, les diversités de régimes indemnitaires[496] pour

[496] La rémunération des fonctionnaires est composée d'une rémunération de base dite indiciaire, et de primes intégrées dans ce qu'on qualifie de « régime indemnitaire ». Les régimes indemnitaires sont propres à chaque corps, et certaines pratiques, notamment de modulation des primes, sont différentes d'un ministère à l'autre.

des corps homologues[497] dans des ministères différents ont souvent été mises en avant comme l'une des raisons au manque de mouvements des agents publics entre les ministères. Ainsi, dans les ministères de l'équipement et de l'agriculture, le régime indemnitaire était lié aux rémunérations des prestations d'ingénierie publique, mais avec des modes de redistribution plus égalitaire entre les corps administratifs et les corps techniques dans les services du ministère de l'agriculture. L'héritage de ces pratiques a conduit à des écarts de rémunération en faveur des corps administratifs au ministère de l'agriculture et des corps techniques au ministère du développement durable.

Au-delà de la « biodiversité » des pratiques de chaque ministère employeur en matière de rémunération et de gestion des carrières, la culture « corporatiste » a souvent été considérée comme un frein à la mobilité interministérielle. Cela explique le courant de réforme que nous avons détaillé en introduction de cette thèse et qui vise à faire évoluer la gestion des ressources humaines d'une logique de corps et de gestion de statuts, vers une logique de métiers et de gestion des compétences.

Faute d'un « grand soir » de fusion des corps, les acteurs de terrain continuent à tenter de « remplir » leurs postes en faisant appel aux modes de gestion des personnels de plusieurs ministères. Dans le contexte du big bang des réformes depuis 2007, nous allons montrer que les difficultés de recrutement s'accroissent, car chaque service recrute des agents gérés par des ministères plus nombreux. Et les ministères ont tendance à pérenniser leur pratique antérieure de gestion sous la pression notamment des organisations syndicales qui relayent les inquiétudes des agents. Leurs administrations centrales s'engagent donc dans un processus d'harmonisation des pratiques, mais avec difficulté et lenteur.

Quand la décision est prise de préfigurer les directions départementales interministérielles, elle implique que 50.000 agents relevant en gestion de cinq ministères et affectés dans 70 corps environ vont être regroupés dans deux (parfois trois) services départementaux. Cela soulève de très nombreuses questions opérationnelles. Dans le management quotidien se heurtent deux logiques, celle de l'identité de cette nouvelle structure interministérielle, et celle de l'identité de gestion du corps par un employeur ministériel. Avant même la généralisation de l'exercice à tous les ministères courant 2009, la constitution des premières DDEA témoigne en 2008 de cette difficulté, alors même qu'il s'agit de faire fonctionner l'entité en s'accordant sur des modes de fonctionnement entre deux ministères seulement.

[497] Corps recrutant au même niveau de qualification et souvent dans les mêmes écoles, pour exercer des métiers proches, mais dans deux ministères différents.

Pour pouvoir procéder à des mouvements de personnels, les directeurs d'une structure qui dépend de plusieurs ministères sont confrontés à une première contrainte qui découle de la LOLF. Ainsi les directeurs de l'équipement et de l'agriculture ne bénéficient pas d'un premier niveau de souplesse qui consisterait à pouvoir organiser librement les effectifs qui leur sont alloués par les deux canaux ministériels. Les dialogues de gestion tels qu'ils se déclinent entre le niveau central et le niveau régional, puis entre le niveau régional et le niveau départemental, veillent à ne pas leur laisser ce degré de liberté. Les deux ministères ont en revanche réussi à leur accorder un deuxième niveau de souplesse, celui de pouvoir générer des mobilités croisées d'agents entre les programmes. Le principe général est que la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture hérite dans le dialogue de gestion, et en reprenant les images utilisées par les gestionnaires des deux ministères pour décrire le système qu'ils ont mis au point, de « chaises » bleues (portées budgétairement par le programme soutien du ministère du développement durable) et de chaises vertes (portées budgétairement par le programme soutien du ministère de l'agriculture). La DDEA a aussi des agents qui ont des « costumes » bleus s'ils appartiennent à un corps gérés par le ministère du développement durable ou « verts » s'ils appartiennent à un corps gérés par le ministère de l'agriculture. Il est tout à fait possible qu'un agent en costume vert soit assis sur une chaise bleue, ou vice versa, à la condition que sa paye soit prise en charge par le ministère de la couleur de la chaise. Pour tout ce qui concerne le cadre opérationnel de leur gestion, les agents sont soumis au système du ministère qui gère leur corps (détermination de la rémunération, prestations sociales, évaluation, règles de mobilité,…)[498].

Le système fonctionne durant les premiers mois d'existence des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Mais la RGPP introduit une nouvelle donne, celle de la volonté de réduction drastique des effectifs. Le mouvement de re centralisation verticale par les ministères gestionnaires décrit dans le chapitre 1 se met en place. Au cours du deuxième semestre 2009, les deux administrations centrales bloquent finalement les mouvements d'agents sur des chaises de l'autre couleur. Se met en place une stratégie protectionniste consistant à réserver les chaises d'une couleur aux agents de la même couleur auxquels il faut trouver un « endroit où s'asseoir ».

[498] Le ministère du développement durable et le ministère de l'agriculture parviennent à harmoniser quelques domaines véritablement fondamentaux pour faire fonctionner une communauté de travail unique, par exemple les modalités de temps de travail. Mais sur de très nombreux autres sujets, les deux systèmes cohabitent et mettront probablement beaucoup de temps à trouver une issue d'harmonisation. Ainsi les postes sont-ils publiés deux fois ou trois fois par an selon le cas. Deux agents n'ayant pas le même ministère employeur peuvent effectuer les mêmes missions dans le même service avec des conditions de rémunération assez différente.

La reconversion des agents de l'ingénierie publique en DDAF est une bonne illustration des conséquences de la tension entre la logique budgétaire verticale par ministère, et la logique horizontale qui peut inciter un directeur à organiser ses services en effectuant des mouvements de main d'œuvre entre les différents domaines d'activité sans être bloqué par les questions de « coloration budgétaire » des agents. Ainsi, pendant la préfiguration des DDEA, les directeurs ont souvent constaté et encouragé un flux de reconversion d'agents du ministère de l'agriculture exerçant en ingénierie publique concurrentielle vers les services en charge de la police de l'eau. Quelques agents pouvaient rejoindre d'autres domaines d'activité tels que celui de l'économie agricole, mais les besoins de renfort n'y étaient pas forcément très importants (notamment en l'absence de visibilité sur la politique agricole commune), et les passerelles moins naturelles pour les agents. A contrario, les besoins en matière environnementale et notamment de police de l'eau étaient croissants. Les profils de compétence des agents exerçant en ingénierie encourageaient à ce type de reconversion, à la fois du point de vue de l'organisation et souvent du point de vue des agents et de leurs centres d'intérêt.

Début 2009, dans le contexte de tension sur la masse salariale, le ministère de l'agriculture donne consigne aux directeurs régionaux et départementaux de ne plus mettre d'ETP « verts » sur le programme « police de l'eau ». La raison en est la crainte que le ministère du développement durable ne prenne prétexte que ces ETP sont alloués à des missions qui sont sous sa responsabilité pour obtenir le rapatriement de ces effectifs sur son budget. La priorité pour le ministère de l'agriculture est de protéger son périmètre budgétaire, il préfère sursaturer ses effectifs sur politique propre que de s'exposer à une « OPA » partielle du « grand frère ».

> « Côté MAAP, la stratégie vient de s'afficher. Les agents sont orientés exclusivement vers la politique agricole, il ne faut surtout pas qu'ils aillent sur l'eau et la biodiversité, c'est au MEEDDM d'en faire son affaire »[499]

Cette stratégie se comprend à une échelle nationale où chaque ministère défend âprement son budget dans un contexte de pénurie générale. Mais elle peut ne pas faire sens localement pour un directeur de structure qui aimerait positionner ses « chaises » budgétaires et les agents sur les politiques sur lesquelles il ressent davantage les besoins. Elle peut également être difficile à comprendre pour des agents qui se voient refuser des mobilités internes pour une question de « couleur budgétaire » alors qu'ils ont exprimé des préférences quant à la construction d'un parcours, et qu'ils entendent par ailleurs un discours sur la volonté de prise en compte de leurs aspirations dans les processus de reconversion.

[499] Directeur de DDEA, juin 2009.

Ce retour en arrière dans la possibilité de faire des mouvements croisés provoque à l'unanimité l'indignation des directeurs départementaux[500].

> « Au moment de la fusion, on a expliqué que c'était formidable, qu'on allait faire des choses plus grandes, que les agents auraient un espace professionnel plus large, et maintenant les verts ne peuvent aller que sur les chaises vertes et les bleus sur les chaises bleues, c'est dramatique »[501].

> « Ou on meurt, ou on décolore ; chez nous, la feuille de comm interne est turquoise ! »[502]

Cette nouvelle règle pose plusieurs types de difficultés. D'une part, elle dé légitime le discours porté jusque là sur les bénéfices de la réforme (augmentation de passerelles entre les métiers). D'autre part, elle diminue les marges de manœuvre pour des mouvements d'agents permettant d'adapter la main d'œuvre aux besoins de la structure.

> « Je vais avoir des missions sans agent et des agents sans missions »[503].

> « Ce problème de la coloration des postes est d'autant plus grave quand on a des sureffectifs sur certains catégories, on ne peut pas redéployer ni sur des métiers ni sur des sites »[504].

La succession de réformes accroît les difficultés de recrutement, car elle augmente la tendance à associer les personnels à différentes catégories : les corps, les grades, les couleurs, les programmes budgétaires … Elle ne facilite donc pas le travail de « remplissage » des postes qui s'appuie largement sur la possibilité de rééquilibrage des bosses par les creux, avec des problématiques tant quantitatives, géographiques, catégorielle, que qualitatives.

Les réformes affichent l'idée que le remplissage des postes et le rééquilibrage entre les « bosses » et les « creux » seront facilités par un raisonnement à l'échelle de bassins d'emplois régionaux. Du point de vue des directeurs rencontrés, ce raisonnement induit, dans certains cas, plus de rigidité que de souplesse. Pour eux, il simplifie le travail des gestionnaires

[500] Les questions soulevées par ce frein à la mobilité croisée sont tellement antinomiques avec les objectifs poursuivis par la réforme qu'une injonction est faite aux deux ministères de trouver une solution. En 2010, ils s'acheminent vers un pis aller consistant à permettre des espaces de mobilité internes aux DDi du moment qu'ils se font sur le principe d'un échange neutre (échange symétrique d'un agent d'un ministère et d'un agent de l'autre, à condition qu'ils appartiennent à la même catégorie).
[501] Directeur de DDT, avril 2010.
[502] Directeur de DDT, avril 2010.
[503] Directeur de DDT, avril 2010.
[504] Directeur de DDT, avril 2010.

d'administration centrale et renvoie au niveau local la gestion des contradictions.

> « Midi-Pyrénées est typique. Il y a beaucoup de petits départements sur lesquels les gens ne sont pas mobiles, l'Ariège, l'Aveyron, le Gers... La région est en sureffectif sur telle et telle catégorie. Mais il y a des problèmes de recrutement en Haute-Garonne, mais on ne peut pas y redéployer des effectifs. On n'autorise pas souvent Toulouse à ouvrir des postes à la vacance. C'est l'architecture qu'on a retenue, ce prisme régional. C'est les limites du système. La question c'était : est-ce qu'on veut des déséquilibres entre chacune des régions ou des déséquilibres à l'intérieur d'une région ?»[505]

Le champ d'influence d'un directeur porte dorénavant sur un périmètre beaucoup plus réduit, celui de la région. Il ne dispose que très peu de marge de négociation ou d'influence sur le processus de partage du « gâteau » régional lui-même en « cure » permanente d'amaigrissement. Et c'est avec ses collègues de la même région qu'il doit discuter, ce n'est plus avec l'administration centrale.

> « Quand on a besoin d'un TPE, et qu'on négocie, cela devient à petite échelle…le gâteau est plus petit, si on me le donne à moi, on le prend au voisin…quand on discutait à Paris, le collègue à Paris avait aussi un effectif limité, mais on était dans les grands nombres.[506] »

> « Ne pas découper, ça donne une gestion plus fine de la masse salariale, au lieu de la travailler sur de petits périmètres, on la travaille sur un périmètre plus grand ce qui donne de l'intelligence au système. »[507]

Ainsi, du point de vue des directeurs interrogés, pourvoir des postes est un travail que les différentes réformes ont tendance à rendre plus ardu, car elles réduisent la taille des « réservoirs » dans lesquels les directeurs peuvent puiser.

Les acteurs préfectoraux, porteurs d'une réforme visant à fluidifier les mouvements locaux interministériels, se font l'écho du même constat de très grande difficulté à organiser les mouvements locaux.

> « On voit s'il y a des mouvements qui peuvent se faire…mais souvent on n'a pas la main localement pour muter les gens. Ce sont des commissions nationales qui font les mouvements. Et l'administration centrale doit continuer d'exister, une régulation nationale, pour ne pas vider complètement une

[505] Chef de bureau, administration centrale, septembre 2009.
[506] Directeur-adjoint d'une DDEA, novembre 2008.
[507] Secrétaire général d'une DDEA, février 2009.

> région au détriment d'une autre. Donc on est dans un système d'une complication incroyable. »[508]

> « Nos plates-formes ne sont pas reliées entre elles, mais on se réunit régulièrement. On essaie de voir en lien avec toutes les administrations centrales les mouvements possibles…Mais en fait on n'y arrive pas…Cela fait un an qu'on essaye de mettre la machine en route. Le risque, c'est qu'on ne voit pas du tout la solution…Le système est tellement complexe que l'on ne voit pas collectivement la solution. »[509]

> « C'est l'enfer ce que je vous raconte, ce que l'on vit au quotidien…Il faut ouvrir un dispositif qui est complètement fermé. Les pas de temps ne sont pas les mêmes, personne ne veut bouger ce mois-ci mais la CAP arrive. Quand il y a un poste dans telle direction régionale, le ministère a ses propres agents qu'il veut faire bouger d'abord. Il y a de tels verrous dans les statuts de personnels et dans la gestion des effectifs qu'on n'arrive pas à mettre de la souplesse dans le dispositif. »[510]

Les responsables de plates-formes RH décrivent une mise en mouvement interministérielle qui ne peut s'instrumenter que dans le cadre d'arrangements locaux.

> « Ce que je parviens à faire avec des outils excel et des échanges avec les directeurs, …je mets en place des chambres de compensation. Un service perd une personne, mais en gagne une autre. »[511]

Ce qui est ainsi décrit est cohérent avec les seules marges de manœuvre que les gestionnaires d'administration centrale parviennent aussi à trouver pour concilier fléchage des postes et fluidité des mouvements.

> « Pour permettre à un agent bleu de s'asseoir sur une chaise verte, on fait du donnant-donnant. On permet au directeur régional de procéder à des mouvements du moment qu'au niveau macro, ils parviennent à un équilibre. Et si un directeur régional n'y parvient pas, il peut nous faire remonter une demande, on voit si l'on peut compenser au plan national avec une autre région. »[512]

Ainsi, que l'on se place à un niveau national[513], régional ou infra régional, le sujet de la mobilité est celui de la capacité à dégager des « chaises » pour

---

[508] Secrétaire Général aux Affaires Régionales, novembre 2010.
[509] Directeur de plate-forme RH, octobre 2010.
[510] Directeur de plate-forme RH, décembre 2010.
[511] Secrétaire Général aux Affaires Régionales, novembre 2010.
[512] Cadre administration centrale MEEDDM, juin 2010.
[513] Cette problématique se définit dans les mêmes termes à toutes les échelles. C'est le cas sur un périmètre régional. A l'échelle nationale, nous avons relaté dans le chapitre I la stratégie des deux ministères de l'équipement et de l'agriculture visant à conserver un taux de vacance suffisant, pour maîtriser leur masse salariale, et conserver des possibilités de recrutement.

enclencher des possibilités minimales de mouvements « en cascade » et éviter de rentrer dans un cercle vicieux de blocage de la mobilité.

De faibles possibilités « d'outplacement », donc de faibles possibilités de recrutement

Le nœud du travail d'adaptation de la main d'œuvre dans une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture réside dans la capacité à dégager et conserver suffisamment de chaises vides pour ne pas bloquer d'éventuels mouvements.

L'équation à laquelle travaillent les directeurs de l'équipement et de l'agriculture peut ainsi se résumer en une éventuelle recherche d'outplacement des agents peu « employables » dans la nouvelle organisation, d'optimisation de mouvements internes à la direction, et une volonté d'optimiser leurs recrutements (quand ils ont réussi à dégager la marge de manœuvre pour recruter) avec des agents ayant un profil adéquat par rapport aux besoins des ministères.

Les possibilités « d'outplacer » les personnels sont contraintes par le cadre de la gestion des ressources humaines publique, et la priorité reste longtemps celle du repositionnement des agents.

Lorsque les directeurs essayent d'accompagner des agents dans une mobilité externe, ils sont confrontés à plusieurs difficultés. La première est celle de l'immobilité géographique et des craintes exprimées par les agents vis-à-vis d'un changement d'employeur. Par ailleurs, les viviers d'emplois possibles à proximité géographique sont d'importance variable selon le territoire. Il est, par exemple, plus facile à un directeur de l'équipement et de l'agriculture de proposer une mutation lorsqu'il y a d'autres services du même ministère à proximité : chef-lieu de région, directions routières, services de navigation, office national des forêts, …Les stratégies protectionnistes des ministères décrites ci-dessus limitent les passerelles interministérielles. Enfin, de nombreux freins statutaires subsistent. La direction générale de l'administration et de la fonction publique travaille à un toilettage des textes permettant la mise en œuvre d'une plus grande fluidité des mouvements des fonctionnaires, mais la mise au point des outils ne va pas à la même vitesse que l'expression des besoins sur le terrain. On retrouve ici l'idée de dyschronie soutenue par Nicolas Alter. D'après ce dernier, le social se caractérise par une diversité de temporalités relatives au changement. Il observe que *« les analystes du changement ou de l'innovation laissent trop souvent de côté la question des conflits de*

temporalité que représentent les dyschronies. Ainsi les uns vont s'intéresser au changement de technologie, d'autres au changement dans les méthodes de gestion, d'autres au changement dans le rapport au client, enfin d'autres au changement dans les procédures de traitement des carrières. Chacun va rapporter l'avant et l'après, en traitant sa question de manière indépendante des autres questions, en ignorant que la question de fond est celle de la juxtaposition, de l'interdépendance et du caractère continu de ces changements »[514]. Les directeurs se sont régulièrement plaints, au long de cette enquête, des décalages entre les priorités des services centraux et les leurs.

> « Une dame chez moi, faisant de l'ADS…on déplaçait la subdi de 40 kms donc c'était compliqué…elle habitait en plus le département limitrophe, on a trouvé une solution où elle pouvait rejoindre à mi –temps en détachement une petite commune où elle s'est retrouvée à tout faire, y compris sa fiche de paye…le maire extrêmement content, « vous avez extraordinairement bien formé vos agents, on veut la garder… »…simplement il fallait lui trouver un autre mi-temps…j'ai trouvé au Conseil Général…et ben ça s'est révélé pas possible parce que quand vous êtes de l'Etat, vous ne pouvez pas être détaché vers deux patrons…j'ai finalement trouvé comme solution qu'on la perfuse pendant 6 mois financièrement pour qu'elle n'ait qu'un mi-temps et son salaire complet, jusqu'à ce qu'elle puisse opter pour la territoriale et régler son problème…des scories comme cela, il va falloir qu'on nous les balaye un bon coup, sinon on va jamais s'en sortir…[515] »

> « On n'a pas besoin que la centrale cogite autant sur les missions Grenelle, on a suffisamment à s'occuper, on a commencé tous les diagnostics thermiques…par contre on aurait besoin qu'ils avancent sur les sujets d'harmonisation RH.[516] »

En 2008 et 2009, les directeurs travaillent ainsi ponctuellement à chercher des solutions « d'outplacement » mais rarement de manière massive, et souvent dans le cadre de l'accompagnement d'un projet voulu par les agents. La priorité est souvent celle du repositionnement des agents dans la structure fusionnée. L'enquête a révélé qu'un directeur de l'équipement et de l'agriculture va souvent jusqu'au bout de la logique consistant à utiliser les « amortisseurs » possibles du système pour replacer des agents qui n'ont pas leur place dans l'organisation. Un gestionnaire peut ainsi garder des sur effectifs sur un territoire parce qu'il y a un sous effectif ailleurs. Il peut « outplacer » des fonctionnaires parce qu'un autre ministère en réorganisation a de son côté des besoins sur ce territoire où il est lui-même

[514]ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 2000, p. 201.
[515] Directeur-adjoint d'une DDEA
[516] Directeur d'une DDEA

en sur effectif. Il peut parfois inciter à la création d'intercommunalités ayant des besoins de recrutement de fonctionnaires. Et si les micro solutions n'existent vraiment pas, il essayera sans doute de conserver les agents par exemple en tentant leur reconversion avec une logique où les compétences définissent les problèmes à résoudre, plutôt que l'inverse, ou en délocalisant des missions quand les fonctionnaires ne sont pas mobiles, quitte à adapter l'organisation aux compétences.

Ce constat relativise les propos de certains agents des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture qui évoquent parfois le « plan social » de l'ingénierie publique. Les agents s'inquiètent en effet des dispositifs prévus pour accompagner concrètement la RGPP. Il s'agit notamment de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique, dite « loi mobilité ». Certains ont vu dans ces dispositifs l'instauration de plans de restructuration, à l'image de ceux engagés lors de l'ouverture à la concurrence des entreprises publiques telles que La Poste et France Télécom[517]. Certains dispositifs sont prévus pour encourager la mobilité lors des restructurations au moyen de primes. Et la « loi mobilité » prévoit une mise en mouvement forcée, avec notamment une possibilité de mise en disponibilité d'office du fonctionnaire après trois refus de mobilité. Tous les ministères concernés par des restructurations se dotent de services chargés d'accompagner les fonctionnaires concernés[518]. Cependant ces évolutions réelles des règles du jeu doivent être relativisées à la lumière des réalités de leur mise en œuvre. Une bonne illustration de ce phénomène se trouve dans le mouvement de mutualisation des fonctions supports du ministère du développement durable et du ministère de l'agriculture. Des centres support mutualisés ont été créés au niveau régional. Les gestionnaires d'administration centrale reconnaissent s'être trompés en misant sur un mouvement des agents ayant les compétences concernées (gestion administrative, comptabilité) du niveau départemental au niveau régional. Les agents correspondants restent au niveau départemental, et y occupent des « chaises » voire gonflent les sur effectifs. Et les postes en région sont difficiles à pourvoir.

> « On aurait dû aller moins vite pour la mise en place des CSM. S'il y avait eu mouvement, c'était neutre. Mais il a fallu recruter et reconvertir car les gens en département ne sont pas venus dans les CSM comme on pouvait le supposer »[519].

---

[517] JEANNOT Gilles, « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'Etat », *Esprit*, décembre 2008.

[518] C'est le cas, par exemple, du ministère de la Défense qui a créé une agence de reconversion des personnels militaires. Au sein du MEEDDAT, des centres interrégionaux de valorisation des ressources humaines sont chargés d'aider les services à reconvertir les personnes. Dans le même objectif, les SGAR sont renforcés par des plates-formes régionales interministérielles d'appui à la GRH.

[519] Chef de bureau d'administration centrale, décembre 2009.

La recherche a montré que l'accompagnement du départ de certains agents est difficile, et les marges de manœuvre sur les recrutements sont aussi étroites. Aussi les témoignages des directeurs reflètent un pessimisme croissant sur l'adaptation de leur organisation par mouvement de main d'œuvre. Ils insistent donc sur l'enjeu d'optimisation des ressources existante. Mais ils travaillent là-aussi dans un système contraint.

Le potentiel et les limites d'adaptation des agents

L'un des gros chantiers de la constitution des DDEA est la reconversion d'un certain nombre d'agents qui restent dans le même service départemental, mais dont les métiers sont supprimés (ingénierie publique concurrentielle), ou déplacés (fonctions supports). Les directeurs témoignent de multiples leviers et freins à ces processus de ré orientation des agents.

L'exercice de reconversion est compliqué par le paramètre d'éparpillement géographique des agences territoriales.

> « On peut avoir des postes qui se libèrent, mais des gens qui doivent bouger qui ne pourront pas les prendre soit parce qu'ils n'ont pas les compétences ad hoc, soit parce que cela impose une mobilité géographique[520]. »

La capacité à se reconvertir est diversement appréciée par les managers. La tendance des changements implique souvent pour les agents d'avoir à intervenir sur plus de champs qu'auparavant. Dans une direction départementale *interministérielle,* un gestionnaire de personnel doit, par exemple, maîtriser dorénavant les modes de gestion de plusieurs ministères. Cette évolution est moins difficile à vivre pour les agents originaires du ministère de l'agriculture qui avaient davantage l'habitude d'être polyvalents que les agents du ministère du développement durable.

De nombreux cadres jugent positivement le potentiel de réorientation de leurs collaborateurs. Les campagnes d'entretiens proposées aux agents de la filière de l'ingénierie publique concurrentielle sont souvent des mines d'information surprenantes pour l'encadrement. Tel dessinateur que l'on croyait peu adaptable en dehors de la préparation de projets routiers avait exercé telle activité dans le secteur du bâtiment avant d'intégrer la fonction publique, et s'avère une ressource précieuse pour le service en charge de la mise en œuvre d'actions en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments. Tel contrôleur de travaux, bien que proche de la retraite, insiste

[520] Secrétaire Général d'une DDEA

pour s'engager énergiquement dans des actions liées au Grenelle de l'environnement. Dans la réorientation des compétences dont ils disposent, c'est bien un travail fin et individualisé qu'effectuent les managers de terrain, et qui s'appuie largement sur les liens de confiance établis avec leurs collaborateurs. Et il s'avère simpliste de réduire ces questions à des conclusions hâtives sur la plus ou moins grande adaptabilité de telle ou telle catégorie de fonctionnaires. De ce point de vue, l'accompagnement du changement n'est peut-être pas si difficile du côté des personnels techniques de l'ingénierie. Ainsi, dans certains départements, un travail d'élaboration d'un référentiel de compétences et de professionnalisation des agents « correspondants territoriaux » crée une nouvelle dynamique dans les agences et pour ces agents aux profils techniques. Les plus grosses difficultés apparaissent du côté de personnels administratifs. Ils se trouvent parfois en situation de sous-activité, ce qui entraîne un profond mal-être. S'ils envisagent une mobilité, par exemple dans le cadre de la réorganisation des fonctions supports, ils s'inquiètent de devoir rejoindre de grands services massifiés où l'organisation du travail serait « taylorisée ».

Les managers décrivent souvent deux phases dans les mouvements de personnels. Ils observent qu'après des périodes d'attente et d'observation, leurs agents « se mettent en mouvement » comme s'ils réalisaient soudain que dans une organisation plus resserrée, ils risquent d'avoir moins de choix, et qu'ils avaient une soudaine angoisse de ne pas retrouver de poste.

L'un des freins à la reconversion évoqués par les directeurs est le décalage entre l'ampleur de l'exercice et les moyens dont ils disposent (formation, moyens financiers, possibilité de recrutement, suppression de verrous budgétaires empêchant des mobilités,…). Ce qui pose problème ce n'est pas la volonté de les mettre en place du réformateur, c'est la grande lenteur avec laquelle tous ces moyens d'accompagnement du changement se mettent en place. Certains cadres, plus souvent issus du ministère de l'agriculture, relativisent ce problème dans leur propos. Ils racontent un travail de reconversion parfois plus volontariste de la part des organisations. C'est le cas notamment dans certains départements de l'est de la France où il existait des subdivisions de DDAF qu'il a fallu fermer. Les cadres qui ont eu à piloter ces mouvements de personnels, avec parfois des changements de métiers, mettent plus facilement en avant le recours à des procédés tels que le compagnonnage. Nous faisons l'hypothèse qu'il y a là une culture du « bricolage », de l'arrangement local, plus forte dans les services du ministère de l'agriculture que dans ceux de l'ex ministère de l'équipement. Nous faisons aussi l'hypothèse que l'encadrement du ministère de l'agriculture conduit de façon plus frontale le chantier de réformes de la RGPP. L'encadrement de l'ex ministère de l'équipement inscrit avec précaution ce nouveau chantier dans un cycle de réformes qui a déjà laissé des traces.

Enfin, l'analyse de l'activité de « recherche de ré emploi pour leurs agents » donne à voir une nouvelle fois les contraintes relatives à la perte d'autonomie ressentie par les directeurs dans le nouveau contexte de la gestion des ressources humaines au croisement des réformes LOLF et RGPP. Ils peuvent se trouver en situation d'avoir un agent motivé, un ETP disponible pour effectuer le mouvement, et ne pas pouvoir le concrétiser, par exemple parce que l'agent n'a pas la bonne « couleur » ministérielle, ou n'a pas le grade correspondant à l'emploi budgétaire ouvert.

In fine, la question se pose aussi de l'implication des agents dans la réforme et de leur motivation pour entamer ce qui relève souvent d'une ré orientation professionnelle. Selon les estimations des services de la DRH du ministère du développement durable, c'est environ un agent sur huit qui est concerné par un changement de poste.

Des marges de manœuvre différenciées selon la situation de l'emploi

Les marges de manœuvre des directeurs pour procéder à des mouvements de main d'œuvre (recrutements, mouvements internes) sont largement différenciées selon le niveau d'attraction du service. Les services en situation chronique de sous-effectif trouvent quelques contre-parties à leur problème d'attractivité, car les directeurs y dégagent plus facilement quelques marges de manœuvre pour ajuster l'organisation. Le fait d'avoir quelques postes vacants est devenu un réel atout pour pouvoir procéder à un minimum de mouvements.

Le fait d'avoir des postes vacants permet aussi d'avoir davantage de possibilités pour repositionner des agents au mieux selon leur profil. Une des difficultés des réformes est la montée en complexité des missions portées par les fonctionnaires. Elles évoluent vers des activités à plus haute valeur ajoutée, notamment des activités de conseil et d'expertise amont. Dans un département peu attractif, le directeur joue positivement de ses difficultés. Il peut en effet renouveler ses équipes, réajuster plus souvent ses compétences, avoir des marges de recrutement de profils plus jeunes et donc a priori mieux formés aux nouveaux enjeux. Mais il risque parallèlement de voir s'aggraver ses difficultés à attirer des fonctionnaires, comme l'a révélé l'enquête en direction départementale de l'équipement et de l'agriculture du Jura.

A une échelle départementale, les avantages de la vacance se mesurent ainsi dans la capacité qu'elle donne à un directeur dans un département en sous effectif à redéployer les agents dont le métier est supprimé. Le même type

de mécanisme s'observe à une plus grande échelle. Le ministère du développement durable et le ministère de l'agriculture se différencient par leurs pratiques en matière de maintien d'un taux de vacance structurel plus ou moins grand.

Le ministère de l'agriculture avait davantage tendance à recruter en se rapprochant de son plafond d'emplois. Ainsi, au 31 décembre 2008, son taux de vacance est estimé à 1,1%[521]. Pour faire face aux objectifs de réduction d'effectifs, il a réalisé tôt la nécessité impérieuse de ne pas compter sur les seuls redéploiements internes et de jouer la carte de l'inter ministérialité en rentrant dans une démarche de déclinaison régionale fine de la gestion prévisionnelle de ses effectifs. Il s'est inscrit parmi les ministères pionniers pour étudier la manière dont ses agents pourraient être plongés dans une « piscine interministérielle »[522] de gestion. Il s'est porté volontaire dès 2008 auprès de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) pour expérimenter un exercice de démarche prospective sur trois ans, balayant l'ensemble de ses métiers et décliné au niveau régional, visant à identifier la localisation des suppressions d'emplois, et les mouvements de redéploiement possibles. Ce projet, dénommé Plan Emplois-Métiers-Horizon 2012, a donné lieu à une expérimentation dans quelques régions communes aux ministères de l'agriculture, de l'intérieur et de la défense. En ce qui concerne les redéploiements internes au ministère de l'agriculture, le projet a conduit à mettre au point un plan d'actions pour accompagner les agents dans leur mobilité, avec une identification des passerelles de mobilité entre métiers. Des grilles font correspondre à des « emplois de départ » des types « d'emplois d'appel ». Ainsi, un chargé

[521] Source : bilan social 2008 du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.

[522] Nous proposons cette image pour rendre compte de la situation nouvelle à laquelle sont confrontés les ministères du développement durable et de l'agriculture. Environ la moitié des agents dont ils gèrent la carrière sont employés par des services sur lesquels ils n'ont plus d'autorité directe. Leurs recrutements doivent irriguer une grande « piscine interministérielle », mais aussi continuer à alimenter leurs propres services, les services régionaux, ainsi que les services sur lesquels ils ont autorité pour la conduite de certaines politiques publiques. Pour le ministère du développement durable, c'est le cas, par exemple, des directions interdépartementales des routes ou encore de son réseau scientifique et technique. Pour le ministère de l'agriculture, c'est le cas du réseau de l'enseignement agricole ou encore de tout un ensemble d'organismes sous sa tutelle (ONF, haras nationaux….). Il est fort probable que les ministères techniques subissent dorénavant force pression pour autoriser les recrutements dans telle ou telle DDi qui sera considérée par son préfet comme plus prioritaire que telle autre. C'est donc un « tuyau » sensible que celui qui alimente les DDi. C'est surtout une multiplicité de « tuyaux » puisque les ministères dialogueront dorénavant avec autant d'employeurs interministériels qu'il y a de bassins d'emploi locaux, là où ils dialoguaient auparavant avec leurs propres services, même si l'organisation suppose un dialogue limité aux seules directions régionales. L'enjeu pour chaque ministère de réussir ce dialogue est celui de continuer à piloter une politique RH cohérente avec la stratégie ministérielle. Il s'agit, par exemple, de ne pas « tarir » le recrutement des filières spécialisées. Il s'agit de maîtriser la capitalisation des compétences et la formation des agents chargés de la mise en œuvre des politiques.

d’opérations techniques en ingénierie publique peut se voir proposer sept « emplois d’appel » : chargé de l’agriculture durable et du développement durable en région, responsable de la valorisation des filières de biomasse et du plan performance énergétique, chargé de l’amélioration régionale de l’offre alimentaire, chargé du suivi et de la qualité de l’offre nutritionniste au niveau départemental, gestionnaire des projets départementaux de développement durable, assistant à la réalisation du plan performance énergétique des exploitations agricoles, assistant à la gestion des zones à protection règlementaire dans l’agriculture. Des modalités d’accompagnement individuel des agents sont mises en place en parallèle.

Les redéploiements au ministère du développement durable n’ont pas été organisés aussi précisément par les services centraux. Ils ont fait l’objet d’un travail local au sein de chaque direction départementale de l’équipement et de l’agriculture. Le ministère n’a rejoint la démarche prospective sur les emplois proposée par la direction générale de la modernisation de l’État qu’un an après le ministère de l’agriculture. Il baptise son propre projet « Perspectives RH 2013 ». L’objectif est de disposer de bilans régionaux cohérents avec les questions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences abordées dans les documents de stratégie régionale remontés par les directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement, permettant de proposer des plans individuels de mobilité pour les agents concernés par les réformes locales, notamment en leur facilitant des passerelles en compétences, et éventuellement inter ministérielles et géographiques.

Nous expliquons le fait que le ministère du développement durable ait tardé à lancer ce type de démarche par son histoire qui avait donné l’habitude à l’ensemble des acteurs de l’organisation de travailler séparément un exercice stratégique de répartition de « chaises » sur les territoires et entre programmes consistant à discuter d’objectifs et de moyens, et un exercice gestionnaire de répartition des autorisations d’asseoir des agents sur ces « chaises » consistant à s’intéresser à la réalité locale de l’organisation du travail et du profil des agents au travail. La vacance structurelle plus importante dans cette administration a longtemps aidé l’organisation à donner du choix à ses agents. Elle a certes permis aussi de traverser les vagues de décentralisation des missions routières avec le transfert d’un tiers des effectifs du ministère de l’équipement vers les collectivités locales dans de bonnes conditions. Il est compréhensible aussi que le ministère du développement durable confronté à de plus nombreuses et délicates réorganisations depuis quelques années, avec également des enjeux de relations sociales plus difficiles, ait cherché à conserver des marges de manœuvre plus grandes sur sa masse salariale, lui permettant notamment d’abonder les régimes indemnitaires des personnels, et ait donc eu moins tendance que le ministère de l’agriculture à chercher à recruter en se

rapprochant de son plafonds d'emplois. La première cartographie produite dans le cadre de Perspectives RH 2013 fait ressortir mi 2010 un taux de vacance au ministère du développement durable de 3,7%, variant entre -1,9% et +7,5% selon les régions.

Disposer d'un plus grand taux de vacance et d'une plus grande marge de manœuvre facilite les redéploiements mais peut s'avérer aussi un *« oreiller de paresse »*, pour reprendre l'expression de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig. Ce n'est que mi 2010 que la DRH du ministère du développement durable entame réellement un travail de gestion prévisionnelle des ressources humaines, avec une photographie des agents et des postes qu'ils occupent, la mesure des écarts vis-à-vis de la structure d'emplois projetés, et l'identification des passerelles de redéploiement possible. Et c'est bien parce que ce travail de redéploiement a déjà été largement réalisé au niveau local que l'exercice arrive un peu tardivement. Sur un plan global, cela conduit les services centraux à réaliser qu'ils ne pourront pas atteindre les quotas de poste à supprimer demandés par le ministère de Bercy en utilisant certains réserves, telles que celles de l'ingénierie publique concurrentielle. En effet, certains postes ont déjà été supprimés ou recyclés. La question se pose d'en tenir compte dans les négociations interministérielles sur les réductions d'effectifs, ou alors de procéder à des suppressions de postes dans d'autres domaines d'action. Les gestionnaires d'administration centrale sont de plus confrontés à un inexorable processus qui réduit les possibilités de choix. En effet, le ministère en chargé des finances s'emploie à réduire la vacance, en procédant à ce qu'il appelle pudiquement, en projet de loi de finances, des « correctifs techniques ».

Localement, nous constatons le même phénomène : mieux vaut être allé vite dans les restructurations et les réductions volontaristes d'effectifs. Les directeurs départementaux disposent en fin de période de notre recherche d'une meilleure marge de manœuvre pour adapter leur structure d'emplois s'ils ont procédé en début de RGPP à des choix plus drastiques en matière de reconversion de personnels. Nous l'illustrerons au travers de la description du travail qu'ils réalisent pour essayer de dégager des postes et des possibilités de recrutement orientés vers leurs nouvelles priorités de travail.

Conclusion de la partie I

Le panorama brossé sur le contexte du travail de création des DDEA a révélé l'imbrication des questions posées par la priorisation de l'action publique départementalisée, le choix de l'organisation du travail pour la conduire, les marges de manœuvre pour positionner les bons agents sur les bons postes, avec les bonnes compétences, et leur mobilisation autour de ces changements. Plusieurs exemples relevant des modes de territorialisation des politiques et des processus de mise en mouvement des personnels ont permis d'étayer notre thèse sur le rôle central du directeur d'unité départementale pour trouver des compromis qui n'ont pas été identifiés à une autre échelle. Comment ces compromis se construisent-ils concrètement sur le territoire ? La réponse à cette question nécessite de reconstituer le travail d'organisation de la DDEA par son directeur.

Partie II : le travail des directeurs, la création d'une nouvelle organisation

La phase de création d'une nouvelle DDEA a fourni une opportunité exceptionnelle pour tenter de décortiquer la manière dont « se construit » une administration locale.

Dans leur récit de l'histoire de la modernisation de la maintenance du matériel roulant à la SNCF, Gilbert de Terssac et Karine Lalande[523] décrivent un « travail d'organisation » visant à remplacer le schéma d'organisation de la maintenance des machines à vapeur. Ils détaillent trois phases d'apprentissage caractérisant cette transformation de l'organisation. La première est expérimentale et consiste en l'invention de nouvelles formes de régulation du travail. La deuxième phase est celle de la généralisation à l'ensemble des établissements et des matériels. Enfin, un processus de différenciation voit le schéma d'organisation s'adapter à des situations singulières. Dans leur description de la phase d'apprentissage, les auteurs s'attardent sur l'enjeu que constitue l'organigramme *« tant au plan de la définition des places qu'au plan du contrôle de l'affectation et des compétences »*[524]. Pour les auteurs, l'organigramme est aussi un vecteur de socialisation des individus car son architecture *« définit la place de chacun »* et *« un dispositif de suivi des compétences de chacun »*. Ils décrivent comment, dans le dépôt de Mohon, *« on a mis un organigramme dans le bureau du chef d'atelier. C'était une échelle en tôle avec le nom des équipes, du chef d'équipe, de chaque compagnon, avec une fiche par compagnon qui comportait toutes les formations et les stages qu'il avait eu, les équipes où il était allé, ses origines, ce qu'il désirait. »*[525]En développant les phases de généralisation et de différenciation, de Terssac et Lalande montrent comment des problèmes pratiques et singuliers à chaque établissement amènent à la construction de formes de régulations sociales spécifiques.

L'approche développée par ces auteurs nous paraît stimulante à bien des égards pour s'intéresser au travail d'organisation des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Peu d'auteurs examinent ainsi de près l'organisation du travail à une échelle où l'on puisse mettre en exergue la manière dont la hiérarchie affecte les individus dans des postes en développant une préoccupation de gestion des compétences alors que l'organisation doit faire face à des transformations importantes de métiers. L'analyse de la préfiguration des DDEA nous amène aussi à suivre

[523] TERSSAC (de) Gilbert, LALANDE Karine, *Du train à vapeur au TGV : sociologie du travail d'organisation,* Paris, P.U.F., Coll. « Le travail humain », 2002.
[524] *Ibid., p. 52.*
[525] *Loc. sit.*

de Terssac et Lalande quand ils affirment que «*la bonne organisation ne tire pas ses vertus d'un modèle auquel elle se référerait mais de la pertinence de la réponse qu'elle a construite à un problème singulier »*[526]. Ils attribuent un rôle fort à ce travail d'organisation qu'ils placent dans une perspective active : *« Le travail d'organisation est un processus d'apprentissage* […] *pas la mémorisation ou l'adoption d'une connaissance ou d'une pratique déjà établie, mais l'acquisition et l'invention de nouvelles pratiques et de nouvelles connaissances. »*[527]

Par rapport aux analyses de ces auteurs, notre lecture du travail d'organisation des DDEA intègre davantage l'idée d'un processus d'apprentissage qui soit centré sur les décisions d'organisation prises par le directeur de l'établissement lui-même. Le travail des préfigurateurs peut s'analyser commodément au travers de trois étapes : le diagnostic, la décision, la mise en œuvre.

II. 1. Diagnostiquer : l'origine des choix d'organisation

Les grandes finalités des politiques publiques appliquées au territoire guident prioritairement les choix d'organisation.

Les choix d'organisation des DDEA ont pu être analysés au travers de la lecture des documents de préfiguration des directions, la conduite des entretiens auprès de directeurs, et l'observation plus détaillée du processus de préfiguration dans un département. Il en ressort que la recherche d'un juste équilibre entre les priorités des politiques et les spécificités locales est une préoccupation constante et première de la préfiguration. Les directeurs se concentrent sur cette recherche, en essayant de ne pas trop être influencés par les pressions de leur environnement, ou encore par les questions de gestion des compétences.

Le premier constat est celui de l'hétérogénéité des organisations retenues. Les directeurs de l'équipement et de l'agriculture ont la liberté d'adapter leurs organisations aux spécificités de l'action à conduire localement.

Historiquement, les organigrammes des directions départementales de l'agriculture et de la forêt étaient relativement similaires d'un département à l'autre. Au ministère de l'équipement, depuis les années soixante et les

[526] *Op. cit., p. 6.*
[527] *Loc. sit.*

organigrammes « Bideau-Foche »[528], la doctrine avait largement évolué incitant les directeurs à personnaliser davantage leurs organigrammes pour les adapter aux besoins locaux.

> « Jusqu'aux années 80 on fonctionnait avec les organigrammes Bideau-Foche du nom des deux inspecteurs qui les avaient inventés…dans toutes les DDE, il y avait la même organisation, un GAC groupe administratif central, un UOC urbanisme opérationnel et construction, un GEP groupe études et programmations…avec la décentralisation, on a donné beaucoup d'autonomie aux directeurs en considérant qu'il fallait adapter les organisations aux contextes locaux…quelque part on en revient avec les débats actuels sur la création des DDI.[529] »

En 2007, quand la généralisation de la fusion se décide, la volonté des services centraux des ministères de l'agriculture et du développement durable est de laisser beaucoup de liberté aux préfigurateurs. Pour l'administration centrale, il s'agit de valider les choix s'ils sont dûment justifiés et d'exprimer une opposition uniquement si les organigrammes ne sont pas suffisamment « ramassés » autour d'un nombre raisonnable de services.

> « Le principe de base était vraiment de baser la structure du futur service sur une réflexion stratégique, et aussi de le faire porter par les services…c'est donc normal qu'on aboutisse à cette disparité.[530] »

> « La consigne était d'éviter la juxtaposition des deux services, de passer outre les contraintes des chefs de service, de faire un effort pour ne pas faire un organigramme en râteau.[531] »

[528] du nom de Emile BIDEAU et Jacques FOCHE, deux inspecteurs généraux de la construction qui s'étaient vus confier un rapport de préfiguration des directions départementales.
[529] Directeur-adjoint d'une DDEA
[530] Cadre administration centrale, mars 2009.
[531] Cadre administration centrale, mars 2009.

Schéma n°2 : Un bilan des organigrammes des DDT(M)[532] établi en mars 2010 révèle que ces directions comprennent 4 à 5 services (ou missions) dans 40% des cas, 6 à 7 dans 40% des cas, 8 ou 9 dans les 20% restants.

Ces services sont constitués autour de 5 grandes familles de missions :

1. ressources naturelles – dont forêts – milieux naturels, biodiversité,

2. risques, sécurité, transport, gestion de crise et éducation routière,

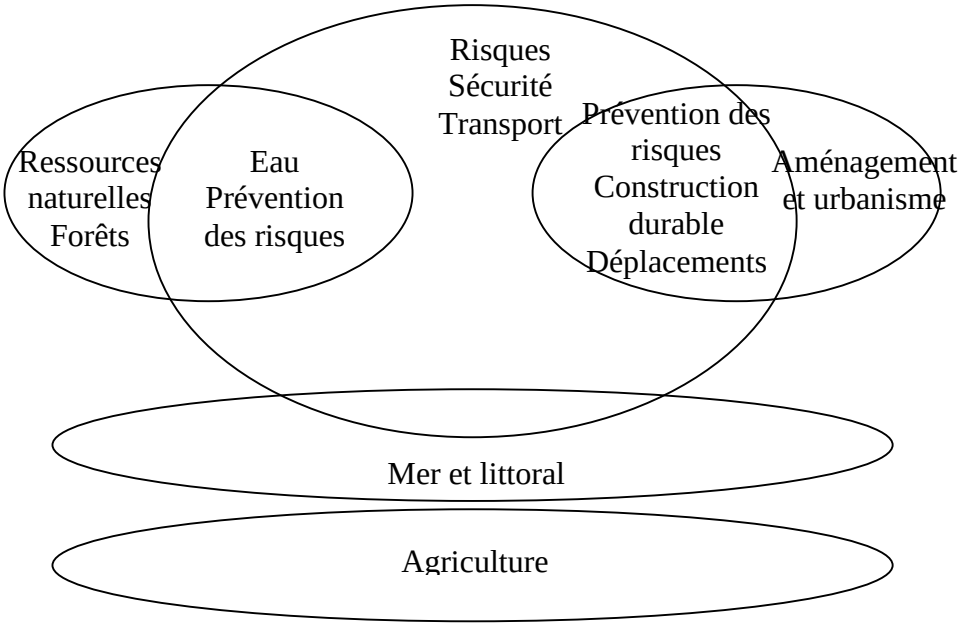
3. aménagement et urbanisme, connaissance des territoires, et construction durable,

Ces 3 grandes familles constituent un service ou deux selon l'importance de la mission.

4. service spécifique agriculture

5. service spécifique mer et littoral en DDTM

Les regroupements entre ces familles de missions peuvent se faire avec différents types de jonction, représentés par le schéma ci-dessous :



[532] La réforme en Ile-de-France adopte une organisation territoriale qui comprend quelques différences par rapport à l'organisation que se déploie sur le reste du territoire métropolitain. La région est dotée de cinq directions régionales spécifiques, parmi lesquelles la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE), la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) et la direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, l'agriculture et la forêt (DRIAAF). Dans les départements de grande couronne, le dispositif des trois directions départementales interministérielles est le même que dans le reste du territoire national. Dans les départements de petite couronne, dont la Seine Saint-Denis, seules deux directions interministérielles sont crées, celle dédiée à la protection des populations, et celle chargée de la cohésion sociale, qui n'intègre pas la politique de l'hébergement. Les questions de logement, d'aménagement et d'équipement, d'alimentation et d'agriculture sont traitées au sein d'unités territoriales des directions régionales nouvellement créées.

L'analyse plus détaillée des quarante-cinq dossiers dans lesquels les préfigurateurs des futures DDEA de la 1ère vague ont présenté leur stratégie et leur projet d'organigramme simplifié permet de comprendre dans le détail la justification par les directeurs de cette diversité de choix.

Dans certains cas, les services en charge du logement sont dédiés, dans d'autres départements, ils se voient rattacher d'autres missions à géométrie variable selon les cas : soit l'urbanisme-application du droit des sols, soit les constructions publiques, soit la connaissance des territoires et la planification. En ce qui concerne les missions de prévention des risques, trois types de choix d'organisation sont relevés. Elles sont regroupées avec les missions de police de l'eau, d'environnement et souvent aussi ce qui relève de la forêt. Elles sont parfois associées aux missions de sécurité routière, d'éducation routière et de gestion de crise. Dans d'autres cas, on les trouve dans le même service que les missions d'aménagement, de planification et d'application du droit des sols.

Cette hétérogénéité s'explique par de nombreuses raisons, qui, selon les départements et les préfigurateurs, se hiérarchisent ou se cumulent :

- les enjeux locaux variables selon les départements, par exemple, des enjeux de logement plus ou moins importants justifiant un service dédié ou non.

- le comportement des acteurs extérieurs.

Certains directeurs ont raconté comment, anticipant le risque que le préfet ait des velléités de « piquer » telle mission, ils ont fait le choix de marier certaines missions pour « montrer » la cohérence de les laisser regroupées en DDEA.

- les synergies entre différentes missions compte tenu du diagnostic des deux organisations qui fusionnent.

- la gestion des compétences à optimiser.

- des raisons ponctuelles, telles que la résolution d'une difficulté avec un organigramme transitoire en attendant le départ à la retraite ou la mobilité de quelqu'un.

Les directeurs affichent clairement avoir construit un macro organigramme basé prioritairement sur les priorités de politique publique et leur analyse sur la manière optimale de les territorialiser. Ils effectuent, au sens que lui donne la sociologie de la traduction, une activité innovatrice consistant à rendre compatible les positions de différents acteurs, prescripteurs, usagers,

partenaires, avec les intérêts du territoire, une sorte de rencontre de *« forces »*[533], en empruntant cette image à Nicolas Dodier.

> « Le macro organigramme de la structure, on l'a rédigé assez rapidement. Il s'est imposé à nous et n'a pratiquement pas évolué ensuite. Il est une réponse dans les grandes lignes aux problèmes spécifiques du département.[534] »

> « Il y a eu clairement surtout une réflexion sur les missions et les métiers, avant de bâtir l'organigramme.[535] »

Cependant, en questionnant plus en détails certains choix du macro organigramme, ou le détail des micro organigrammes[536], il apparaît que d'autres paramètres s'entremêlent souvent dans les choix d'organisation retenus, notamment tout ce qui concerne les questions de gestion des personnels.

De l'art d'ajuster l'organigramme à des contraintes liées aux agents

Les préfigurateurs des services citent quelques exemples où certains choix se sont imposés au moment de la réflexion sur les organigrammes du fait des profils de certains agents. Même s'ils considèrent que les grandes lignes de l'organisation se sont imposées du fait des enjeux spécifiques du département, ils évoquent ces contraintes, et parlent de leur espoir d'en avoir tenu compte mais sans les laisser non plus conduire leur réflexion.

> « C'est plus dans le détail du micro organigramme que des situations individuelles se sont imposées à nous. Par exemple, on a mis en place pour le service d'économie agricole un organigramme à 4 unités, parce qu'il fallait trouver la place pour un agent de catégorie A. Si on avait eu un B à la place du A, cela aurait été plus logique, plus fonctionnel de n'avoir que 3 unités…en fait on était parti sur un schéma à 3, et on s'est rendu compte qu'on n'avait pas l'agent de catégorie B qui aurait été pivot de l'organisation et qu'en revanche, on avait un A à placer.[537] »

---

[533] DODIER Nicolas, *Des hommes et des machines*, Paris, Métailié, 1995.
[534] Directeur d'une DDEA, mai 2009.
[535] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.
[536] Le macro organigramme définit les grandes lignes de l'organisation, son « squelette » avec les principaux services qui la constitue. Le micro organigramme habille ce squelette et précise le détail de l'organisation de chaque service ou mission.
[537] Directeur d'une DDEA, juillet 2009.

> « Il faut en fait théoriser une organisation qui est optimale puis en constituer la chair en prenant en compte les hommes qu'on va mettre sur le squelette. C'est vrai qu'on peut toujours concevoir une organisation parfaite mais si on n'a pas les bonshommes qui vont bien à mettre dessus, ça sert à rien.[538] »

> « Ce sont les compétences qui construisent les problèmes.[539] »

> « Un soir, on réfléchissait avec X à l'organisation de son service, avec le problème de ces deux anciens PNT[540] avec beaucoup d'ancienneté qu'on n'arrive pas à faire travailler ensemble…on y a passé des heures, en rentrant chez moi je me suis dit y'en a marre, on va faire demain l'organisation type sans tenir compte des personnes et après on les mettra dedans, et ceux qui ne rentrent pas dedans, et ben tant pis, on forcera.[541] »

Un élément qui émerge systématiquement dans le bilan que les directeurs dressent de leur travail de réflexion sur le macro organigramme de la future direction départementale des territoires, c'est l'importance qu'ils ont accordée à « recaser » les membres des deux anciens comités de direction dans la nouvelle organisation. Ils ont considéré comme vital de positionner des chefs de service de telle sorte qu'ils soient dans une véritable dynamique, très soudés entre eux, très motivés par le projet de création d'une nouvelle structure.

> « Les services environnement pouvaient être plus ou moins complets, ambitieux, avec ou non les risques…moi j'ai vite tiré la conclusion que c'était des questions de casting. »[542]

> « On a bien vu que toutes les discussions qu'on a eues avec les directeurs pour des points d'organisation qui ne nous semblaient pas cohérents étaient en fait liées à des questions de repositionnement de cadres...On a aussi été contraignant parce qu'on ne voulait pas du schéma avec un directeur et deux adjoints l'un s'occupant des sujets équipement et l'autre des sujets agriculture…quand on a accepté deux, c'était l'un transversal et l'autre sur une thématique spécifique, par exemple sur les départements littoraux, ou dans des gros départements ou de façon temporaire.[543] »

> « Ici, on était dans l'expérimentation…le service connaissance des territoires et prospective, c'était une super idée, c'est

[538] Directeur d'une DDEA, septembre 2009.
[539] Ingénieur Général, avril 2009.
[540] Personnel non titulaire (contractuel).
[541] Directeur d'une DDEA, avril 2009.
[542] Ingénieur général, février 2009.
[543] Cadre administration centrale, mars 2009.

> transversal, cela mélange les deux cultures…mais à la base c'est parce qu'il restait un cadre de la DDA à recaser.[544] »

> « Ils se sont presque tous débrouillés pour avoir un service par encadrant ce qui impact nécessairement leur choix d'organigramme…tout en étant persuadés que l'organisation évoluerait en fonction des départs. »[545]

Les préfigurations se distinguent selon un contexte favorable qui donne au directeur la possibilité de s'abstraire des hommes (des départs, des postes vacants) ou un contexte plus délicat qui l'oblige à composer avec les cadres en surnombre.

> « S'agissant des cadres sups, j'ai eu une chance inouïe, c'est que rapidement j'ai pu trouver chaussure à leur pied à tous les cadres…il y a eu un départ à la retraite, le SG DDAF était très jeune, donc il a trouvé naturel d'être positionné en adjoint…j'ai évité des cas de rivalités ou de rancœur comme cela a pu se voir dans d'autres départements…je suis donc parti sur de bonnes bases avec eux.[546] »

> « Il y a tellement de postes vacants que je n'ai pas eu de concurrence pour les postes de chef de service.[547] »

> « On s'est senti mal quand on a été à une réunion d'inter région, et chacun présentait son organigramme…les autres c'était assez lisible, nous c'était d'un compliqué, avec tout ce monde directement rattaché à la direction. »[548]

L'attention portée par le directeur à ses cadres qui sont ses plus proches collaborateurs est récurrente dans leur récit et utilise fréquemment les images sportives pour traduire l'idée d'une équipe soudée et gagnante.[549]Ils estiment ne pas pouvoir conduire le changement s'ils ne s'entourent pas d'une équipe de direction motivée. Et la motivation des cadres passe par le fait d'être satisfait de leur propre repositionnement dans la nouvelle organisation. Renaud Sainsaulieu a montré combien l'identité se construit sur la reconnaissance par les pairs, et les supérieurs hiérarchiques[550]. Claude Dubar attire l'attention sur le fait que cette dimension de l'identité est plus

[544] Secrétaire Général d'une DDEA, août 2009.
[545] Ingénieur général, mai 2009.
[546] Directeur d'une DDEA, décembre 2009.
[547] Directeur d'une DDEA, novembre 2009
[548] Chef de service en DDEA, avril 2009.
[549] Rejoint les constats des enquêtes menées dans le secteur privé (réseau bancaire)
[550] SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail,* Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1977.

importante pour les cadres qui sont plus sensibles à leur position dans l'organisation[551].

En dehors des problématiques de motivation du « top » management, le profil des agents de l'organisation influence largement les choix d'organigramme. C'est particulièrement le cas dans les modes d'articulation choisis entre les services du siège et les services territoriaux. Les choix d'organisation recoupent ici largement la difficulté à trouver un équilibre entre une logique de présence territoriale et une logique d'animation de politiques publiques.

La première stratégie, celle vers laquelle les directeurs pensent souvent qu'il faut tendre, consiste à ramener au maximum les activités vers le siège du département.

> « On peut avoir une présence territoriale sans avoir une enseigne territoriale…je pense organiser des bureaux de passage, avec des facilités de raccordement informatique.[552] »

Quand le directeur est contraint à maintenir des « enseignes », la stratégie peut alors consister à délocaliser des missions du siège. Les problèmes d'effectifs président largement aux choix.

> « Elle voulait partir car son mari était muté à X, je ne voulais pas la perdre, on s'est organisé pour que son travail soit fait depuis X. »[553]

> « On peut envisager de basculer des missions du siège vers les services territoriaux…les actions de protection des captages prioritaires, par exemple…[554] »

> « Les agents de la DDAF ont un mal de chien à identifier cette confrontation entre services fonctionnels et services territoriaux, mais on leur a dit qu'on n'avait pas assez de moyens sur l'eau et la biodiversité, je ne peux pas récupérer les gars à X, je vais expliquer au chef de service biodiversité de s'appuyer sur eux mais en se démerdant en les laissant là-bas.[555] »

[551] DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles, op. cit.*
[552] Directeur d'une DDEA, mai 2009.
[553] Directeur d'une DDEA, septembre 2009.
[554] Directeur adjoint d'une DDEA, juin 2009.
[555] Directeur d'une DDEA, juin 2009.

> « J'ai là-bas plus de 10 personnes qui sont sans emploi et je n'ai pas de solutions internes…j'ai délocalisé des activités sur les risques, j'ai fait installer la visioconférence.[556] »

Dans l'objectif d'optimiser la production des effectifs en unité territoriale, les directeurs essaient le plus souvent d'imaginer des organigrammes « matriciels » entrecroisant les activités de siège et d'agence.

> « Selon les départements, j'observe une valorisation soit de la polyvalence du réseau, soit une recherche de spécialisation…si on prend les relations avec la profession agricole, pour simplement déposer un dossier, cela peut avoir un intérêt pratique de le déposer en subdi sans monter au chef lieu…mais on voit souvent que l'agriculteur qui a besoin de discuter de son dossier, il va préférer venir pour voir le spécialiste au service d'économie agricole[557]. »

Le choix d'une organisation plus ou moins délocalisée, et plus ou moins matricielle, dépend de la situation de l'emploi (cas des services en sous-effectifs ou en sur effectifs) ainsi que des compétences (estimation des possibilités de reconversion des agents en unité territoriale).

La structure d'emplois influence une fois de plus les choix.

Dans les départements peu attractifs, les directeurs ont le sentiment de ne pas pouvoir se permettre une présence territoriale trop forte.

> « C'est trop luxueux par rapport à la vacance. Du coup un certain nombre de fonctions du siège sont insuffisamment assurées…le côté réglementaire de l'urbanisme, la vision prospective, les risques…[558] »

Les directeurs de l'équipement et de l'agriculture dans des départements peu attractifs ont par ailleurs des postes vacants, et une partie de leur personnel plus mobile, ce qui leur permet d'opérer des mouvements. Le problème est qu'il s'agit souvent aussi de départements ruraux où l'ingénierie traditionnelle est encore très forte. Et il y a souvent des « poches » de sur effectifs peu mobiles dans certaines zones. La monographie effectuée dans le Jura a mis en évidence comment l'équipe de direction cherchait à orienter des missions vers l'une des agences en sous emploi.

[556] Directeur d'une DDT, février 2010.
[557] Directeur d'une DR, novembre 2009.
[558] Directeur d'une DDT, avril 2010.

La délocalisation des activités dans les agences dépend aussi de la capacité des agents à se reconvertir. Les choix d'organisation sont intimement liés aux réflexions menées en parallèle sur l'évolution des métiers en agence, notamment les nouvelles missions des référents territoriaux, ces « représentants de commerce » de la direction départementale sur le territoire. Contraints par le profil des agents ainsi que par les relations avec les élus, les directeurs opèrent des choix assez variés. Cette variété se retrouve dans les référentiels que les directions cherchent à mettre au point sur les métiers de ces correspondants territoriaux, souvent avec l'aide des centres de valorisation des ressources humaines (services inter régionaux du ministère qui assistent les unités et les agents dans le domaine de la gestion des ressources humaines). Et ces référentiels métiers sont relativement hétérogènes d'un département à l'autre.

Dans certaines unités territoriales, il s'agit d'anciens contrôleurs, dans d'autres il s'agit d'anciens subdividisionnaires. Dans certains cas, ils font partie d'une organisation classique adossée à une agence. Dans d'autres cas, ils sont rattachés au siège. Il existe aussi des cas de figures où l'organisation comprend plusieurs niveaux de référents territoriaux : un niveau qui correspond plus aux anciens subdivisionnaires, et un niveau qui correspond plus aux anciens contrôleurs.

La frontière est quelque fois présentée par l'encadrement lui-même comme ténue entre la recherche de ce que l'on pourrait confier aux agents en place, et la recherche des agents en poste les mieux placés pour prendre en charge telle mission qui devient prioritaire. Les monographies réalisées en Seine Saint-Denis et dans le Jura ont révélé plusieurs situations où c'est la présence de tel ou tel agent qui conduit à développer plus particulièrement une mission, ou à l'inverse un départ qui conduit à supprimer l'implication de la direction départementale dans tel ou tel domaine. Au moment de la préfiguration des DDEA, certains directeurs envisagent de délocaliser en agence territoriale un travail de premier niveau sur l'économie agricole. Est-ce pour mieux organiser cette mission et améliorer le service apporté aux agriculteurs ? Est-ce pour « occuper » des agents administratifs des anciennes subdivisions de l'équipement ? La surveillance de travaux liée à la police de l'eau et à l'application des plans de prévention des risques apparaît comme une mission qui peut aussi se développer dans les agences pour des agents aux profils techniques. L'idée est de leur confier des missions assez proches du métier d'origine qu'ils exerçaient dans le domaine routier (levés topo, visites sur le terrain…).

Plus ouvertement souvent que leurs directeurs, les propos tenus par les chefs d'agence en DDEA illustrent le poids de cette logique de présence territoriale dans l'organisation des agences décentrées par rapport au siège.

Dans ces dernières, les managers sont plus contraints par les profils des agents qui sont souvent eux-mêmes moins mobiles.

> « Mes collègues ont conservé les cellules classiques ADS, planification, aménagement…moi j'ai fait le choix d'une approche plutôt géographique et sur chaque territoire l'unité traite l'ensemble de la chaîne d'aménagement, …cela a surtout changé le travail des chefs d'unité qui doivent vraiment embrasser plus de champs qu'avant, alors que pour les chargés d'études cela va être une évolution lente... une de mes motivations c'était d'éviter aussi de conserver une cellule ingénierie déguisée avec un nom du style cellule aménagement… moi j'ai raisonné par rapport au territoire, et eux ont beaucoup plus raisonné par rapport aux gens qu'ils ont en place, mais eux ne sont pas au siège.[559] »

Nous avons montré que le travail d'organisation des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture nécessite par conséquent de composer avec les profils des agents qui travaillent dans les deux anciennes directions à fusionner. Mais il nécessite aussi que le préfigurateur co produise son diagnostic avec certains acteurs externes.

De l'art de composer avec l'environnement de la DDEA

Les préfigurateurs de DDEA ne peuvent pas imaginer leur organisation uniquement en fonction de l'analyse qu'ils font de la manière de faire se rencontrer les priorités nationales et locales, ni en fonction du diagnostic des compétences internes. Ils doivent tenir compte des avis exprimés par différents acteurs, voire essayer de les contourner ou les orienter vers leur propre vision de l'organisation du travail. C'est plus le cas encore pour les préfigurations de la deuxième vague car le rôle futur des préfets comme patrons de direction départementale interministérielle y est affiché.

Les préfigurateurs mettent en avant qu'un atout (ou un handicap si cela se passait moins bien) était la qualité de leur relation avec le Préfet de département, et le fait de partager avec lui la même vision sur les grandes lignes de l'organisation à mettre en place.

> « Ma chance, c'est d'avoir eu le plein appui du Préfet…cela a été très important, surtout quand je vois des collègues de départements voisins qui n'ont pas eu cet appui voire qui ont dû lutter contre des forces centripètes ou centrifuges du préfet qui voulait s'approprier des bouts de services, de missions, y compris contre les intérêts généraux des ministères…[560] »

[559] Chef d'agence en DDT, janvier 2010.
[560] Directeur d'une DDT, mars 2010.

> « Les Préfets sont plus ou moins interventionnistes sur l'organigramme. Certains considèrent que telle ou telle politique publique peut être traitée de façon autonome, ou qu'elle doit être panachée. Je prends l'exemple des services d'économie agricole, ils peuvent être transférés bloc à bloc de la DDA vers la DDT. Certains préfets considèrent que l'espace agricole n'est pas un territoire en négatif par rapport aux autres territoires, qu'on doit interagir avec les autres documents programmatiques»[561]

La période de préfiguration des DDEA se traduit par d'importants jeux d'acteurs et parfois des luttes de pouvoir.

> « Pour la sécurité routière, on a fait comprendre au Préfet que s'il récupérait les emplois, il ne fallait pas qu'il vienne nous chercher pour des conseils en matière de sécurité routière...dans une compétence, ce ne sont pas les quelques ETP qui pèsent, c'est aussi leur insertion dans l'ensemble d'une équipe.[562] »

> « C'est quand même la personnalité du directeur qui a beaucoup joué, car certains ont fait appel à nous, pour que le secrétariat général du ministère intervienne quand le préfet leur résistait.[563] »

Quand le scénario final de la réforme de l'administration territoriale de l'État est annoncé (création des DDi), les préfigurateurs chargés de fusionner une DDE et une DDAF dans le cadre de la deuxième vague comprennent qu'ils ne vont pas passer par la phase DDEA, qu'ils vont travailler directement à organiser une DDT. Ils vont ainsi devoir encore davantage que leurs collègues de la première vague composer avec l'avis du préfet. Le fait que le choix de confirmer leur nomination comme directeurs de la future direction départementale des territoires à l'issue de la phase de préfiguration relève du ministère de l'intérieur et non plus des deux ministères techniques pèse dans l'organisation des jeux d'acteurs. Il s'agit, plus encore qu'auparavant, de ne pas déplaire à son préfet.

L'hétérogénéité des contextes dans lesquels s'inscrit le travail des préfigurateurs s'explique aussi par les questions de temporalité et de chevauchement de différentes réformes qui ne s'opèrent pas de même manière dans le contexte des huit premières directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, de la première et de la deuxième vague. Ainsi, pour les départements expérimentaux, la difficulté a été de gérer en même temps la décentralisation des routes.

[561] IG du MAAP, septembre 2009.
[562] Directeur-adjoint d'une DDT, avril 2010.
[563] Cadre administration centrale, février 2009.

> « Il y avait une partie des gens qui avaient le regard sur la DDEA et une partie soit sur le conseil général soit sur la DIR…c'était d'ailleurs rigolo, j'avais plusieurs CTP selon les sujets…[564] »

Pour le processus de généralisation de la fusion DDE-DDAF, le chevauchement des calendriers qui ne coïncidaient pas toujours entre les réorganisations du niveau régional et du niveau départemental a posé des difficultés spécifiques. C'est le cas, par exemple, des imbrications incontournables des réorganisations des fonctions support en région et dans la direction départementale du chef lieu de région.

> « Dans la mesure où les décrets DREAL sont sortis très tardivement, il y a des agents qui ont flotté administrativement pratiquement jusqu'à début mars.[565] »

> « Heureusement que la DDEA s'est préfigurée en même temps que la DREAL, sinon cela aurait été bordélique, notamment au niveau de l'organisation des fonctions supports.[566] »

Si la préfiguration des DDEA se fait alors que celle des directions régionales a commencé, le processus au niveau régional peut peser dans les choix au niveau départemental. Si la préfiguration se fait au niveau départemental avant la réforme du niveau régional, le directeur départemental dispose de davantage de marges de manœuvre.

Il apparaît clairement dans les entretiens que plus le processus de préfiguration du niveau départemental se fait tard, plus les directeurs départementaux expriment perdre en autonomie de choix d'organisation interne. Le propos ci-dessous d'un ingénieur général qui dresse le bilan comparatif de l'organisation des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture de son inter région, résume ainsi la situation :

> « Les directeurs départementaux qui ont le plus de marge de manœuvre sont ceux dont le préfet n'est pas très mutualisant, dont le DRAAF n'est pas prêt et dont le DREAL est très préoccupé de la préfiguration de la DREAL. »[567]

Après avoir identifié les éléments de contexte susceptibles d'orienter les choix de la préfiguration, la recherche a conduit à retracer, au travers du récit des directeurs, le travail qu'ils ont réalisé pour organiser leur nouvelle unité.

[564] Directeur d'une DDT, juin 2010.
[565] Directeur d'une DDT, mars 2010.
[566] Directeur-adjoint en DR, décembre 2009.
[567] IG du MAAP, octobre 2009.

II. 2. Décider l'organisation d'une DDEA : un travail de « bricolage », mais aussi une « vision »

Un travail d'accommodation

Le management d'une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture s'analyse, dans les propos de son directeur, comme consistant à ajuster les priorités fixées par les ministères porteurs des politiques publiques au contexte d'un territoire et de ses acteurs. A la suite de Serge Alecian et Dominique Foucher, nous pouvons utiliser ce terme de management en le définissant comme *« un métier qui consiste à conduire, dans un contexte donné, un groupe d'hommes et de femmes ayant à atteindre en commun des objectifs conformes aux finalités de l'organisation d'appartenance »*[568].

A l'instar de la littérature sur le management, il nous semble que le travail de préfiguration des nouvelles directions départementales de l'État nécessite de la part des préfigurateurs un travail d'ajustement aux singularités du contexte dans lequel ils agissent. Nous suivons à nouveau de Terssac et Lalande dans un travail d'organisation décrit comme un déplacement vers le bas de l'organisation de la stratégie du top management. *« Il y a déplacement de l'initiative au niveau des exécutants qui ont leur mot à dire pour co élaborer des règles pratiques, pour avoir une activité réflexive sur les pratiques »*[569] Les deux auteurs affirment également : *« Le travail d'organisation ne devient effectif que dans les pratiques concrètes, au sein de territoires professionnels déjà structurés avec des acteurs qui ont une histoire, une trajectoire, une variété d'expériences »*[570].

Les auteurs qui s'intéressent au travail des cadres citent le point de vue du japonais Nonaka[571] sur le rôle central des cadres intermédiaires pour ajuster une tactique organisationnelle à un contexte. Nonaka fait ainsi référence à une capacité de combiner des informations macro stratégiques et micro stratégiques afin de construire des liens entre un management déductif et un management inductif.

---

[568] ALECIAN Serge, FOUCHER Dominique, *Le management dans le service public*, Paris, Éditions d'Organisation, 2002, p. 10.
[569] TERSSAC (de) Gilbert, LALANDE Karine, *Du train à vapeur au TGV : sociologie du travail d'organisation, op. cit.*, p. 62.
[570] *Op. cit*, p. 121.
[571] Les japonais Ikujiro NONAKA et Hirotaka TAKEUSHI sont à l'origine de méthodes de création de connaissances nouvelles : NONAKA Ihujiro, « Toward middle-up-down management : accelerating information creation », *Sloan Management Review*, 1988 ; NONAKA Ihujiro, Hirotaka TAKEUSHI, *The knowledge-creating company*, Oxford University Press, 1995.

Céline Desmarais entrevoit aussi cette tendance dans l'évolution du rôle des managers publics qui leur donne de plus en plus de responsabilité dans l'interprétation de la stratégie des organisations publiques. Dans son introduction à un dossier de la *Revue française d'administration publique* consacré aux spécificités de l'encadrement dans le secteur public, elle mentionne l'idée suivante : *« Réduits au rôle de courroie de transmission dans les organisations bureaucratiques, ils sont amenés à jouer un rôle de plus en plus actif dans les nouvelles organisations »*[572].

Les différentes approches développées ci-dessus rejoignent ainsi la lecture que nous faisons du travail des directeurs. Leurs choix reposent sur un travail d'articulation de plusieurs leviers dont ils disposent (l'organisation de la DDEA, les agents, leurs compétences et leurs motivations) pour « produire » une action publique sur le territoire qui fasse l'objet d'un compromis entre les différentes parties prenantes internes et externes à leurs ministères, et qui soit adaptée aux besoins de ce territoire.

Dans le récit de la préfiguration des directeurs que nous avons interviewés, nous avons relevé seize critères qu'ils énoncent de façon récurrente lorsqu'ils s'expriment sur la manière dont le contexte local influence de façon différenciée leur travail. Certains critères sont liés à l'identité du territoire et à la sociologie des individus qui y travaillent (sa géographie, son histoire sociale, le comportement de mobilité des agents par exemple)[573]. Une autre famille de critères est liée à la manière dont s'exprime dans le contexte local la tension entre la logique de présence territoriale de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture, et la logique

[572] DESMARAIS Céline, « Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques », *Revue française d'administration publique*, n°128, 2008, pp. 659-664, p.661.

[573] L'un des paramètres est celui de l'homogénéité du territoire (l'organisation doit tenir compte de l'éventuelle spécificité de différentes parties du département : zone plus rurale, zone très éloignée…). Un paramètre est celui de la densité du département (si les sites sont peu excentrés, cela induit de plus grandes possibilités de mouvements des agents). Un autre paramètre est celui de la « mixité » des personnels (l'organisation du travail et la gestion des compétences est facilitée lorsque la DDEA ne subit pas de trop gros problèmes de turn over et bénéficie d'une bonne mixité dans la présence d'agents locaux et de passage). Le paramètre « sureffectifs locaux ou catégoriels » mesure d'éventuelles contraintes liées à des sureffectifs (qui peuvent aussi être uniquement relatifs à une catégorie d'agents ou être localisés sur un site). Le paramètre « force de l'identité » est cité par les directeurs lorsque les habitants du département, et notamment les agents à manager, sont décrits comme ayant une forte identité locale, un fort sentiment d'appartenance locale ; c'est le cas souvent dans des départements appartenant à une région montagneuse ou littorale ; ce n'est pas le cas, en revanche, quand le département est décrit comme étant sous l'influence de plusieurs régions voisines et n'ayant pas d'identité propre définissable. Le paramètre « rapports sociaux » est considéré comme important : certains directeurs décrivent des situations contestataires dans lesquelles ils peinent à établir des consensus. Le paramètre « travail et hors travail » est relatif à l'investissement dans le travail des agents. Enfin certains directeurs souligne aussi le poids d'un paramètre relatif à l'adaptabilité au changement des agents.

d'animation de politiques publiques (cela inclut des critères liés à la trajectoire antérieure de l'organisation, ainsi qu'au point de vue d'acteurs extérieurs)[574].

Nous avons déjà reconstitué comment certains de ces critères imposent des choix dans l'élaboration du macro organigramme de la structure (cas de l'importance du réseau infra départemental imposée par la géographie ou la pression des acteurs extérieurs). L'étude du contenu du travail des directeurs est aussi révélatrice de la manière dont les managers actionnent plus ou moins les différents leviers de management dont ils disposent en fonction de la manière dont le contexte de travail dans lequel ils s'inscrivent leur impose ou non certaines contraintes, et probablement aussi en fonction de leur propre sensibilité à ces contraintes. La description ci-dessous des caractéristiques dominantes du travail de management mis en avant par les directeurs de deux DDEA illustre cette composante inductive du management d'une unité départementale. Il y a bien une forme de co production par les acteurs internes, externes, par le territoire lui-même, de l'organisation de la structure mais aussi de l'organisation du travail au sein de la direction, et du travail du directeur lui-même.

[574] L'un des paramètres est celui de la « force de la logique territoriale » : il caractérise la manière dont la morphologie du territoire elle-même est plus ou moins un frein au développement de la logique de développement durable (travail possible depuis le siège sans antennes délocalisées, par exemple). Le paramètre « action territoriale de l'État» exprime la manière dont les services ont déjà significativement fait évoluer ou non la nature de leurs missions dans une moindre logique de présence territoriale. Un paramètre spécifique « héritage logique territoriale » consiste à apprécier si la décentralisation des routes a permis de pousser le processus dans le sens d'une rationalisation de la présence infra départementale. Le paramètre « poids territorial acteurs » s'intéresse à la manière dont les acteurs extérieurs à la DDEA (élus, préfets) favorisent le désengagement de la logique de présence territoriale. Le paramètre « structuration locale de l'offre d'ingénierie» évalue le potentiel de substitution du travail d'ingénierie qui était auparavant exercé par les services de l'État (bureaux d'études, intercommunalités, agences…) par d'autres acteurs que la DDEA. Un paramètre « enjeux présence territoriale » est moins important si le territoire est à fort enjeu de développement durable (poids des milieux naturels, par exemple). Les paramètres « représentativité régionale » et « qualité dialogue régional » resituent le département dans sa région. Ils sont facilitateurs du travail du directeur de DDEA lorsque le dialogue régional est constructif (consensus plus facile à obtenir, vision partagée entre les départements et les directions régionales) et lorsque le DDEA ne se sent pas isolé du fait des spécificités de son département dans la région (ce critère est au contraire dégradé, par exemple, lorsque les acteurs d'un département rural se sentent isolés au sein de débats régionaux sur des thématiques plus urbaines).

Encadré n° 9 : les préoccupations de Pierre T. et Maurice I., directeurs dans deux départements semi-urbains de taille moyenne : DDEA a et b

Pierre T. est un ingénieur en chef des travaux publics de l'État de 58 ans. Son parcours est représentatif d'une carrière qui s'est déroulée de façon classique uniquement en services déconcentrés. Ses premiers postes d'ingénieur des TPE lui ont permis d'exercer tour à tour des responsabilités dans le domaine des infrastructures et dans celui de l'urbanisme, plutôt dans des départements du nord-est de la France. Il a accédé à son premier poste de direction en 1999. Depuis cette date, ses affectations ont été dans des départements du sud de la France dont il est lui-même originaire, comme le révèle largement l'accent chantant qui rythme ses propos. Dans le département A où nous l'avons rencontré, il est arrivé en 2006 comme directeur départemental de l'équipement, sur son troisième poste de DDE, et il a été chargé de la préfiguration de la DDEA.

Pierre T. décrit un département caractérisé par son attractivité du fait de la qualité de vie qui y est réputée, avec un personnel relativement sédentaire, qu'il présente cependant comme « adaptable ». Il indique néanmoins que le poids du «hors travail » est prégnant dans le mode d'investissement dans l'activité professionnelle au sein des services. « Ici, c'est quand même plus important de se retrouver le soir sur un cours de tennis ou une plage ». Le directeur raconte conduire le changement dans un contexte pas toujours facile « il y a un climat social assez lourd de revendication et d'opposition ». Cependant il se montre à l'aise avec ce travail de préfiguration, et ses propos confiants renvoient souvent à sa propre expérience de la direction de DDE, ainsi qu'à sa connaissance du département où il travaille déjà depuis quelques années.

La DDEA dirigée par Pierre T. est handicapée par la présence de sureffectifs dans certaines agences territoriales. Les agents n'étant pas forcément mobiles, le directeur s'implique dans la recherche d'organisation matricielle entre siège et agences, permettant de maintenir les personnels dans les agences, tout en maîtrisant la pression qui peut venir de certains acteurs de ces zones plus isolées pour le maintien d'activité d'ingénierie publique concurrentielle. Le directeur est ainsi confronté à des problématiques de reconversion d'agents qui ne sont à la fois pas mobiles géographiquement et pas très mobiles fonctionnellement d'autant qu'il est encore obligé en phase transitoire de les faire travailler sur les missions en décroissance. Pierre T. revient de façon récurrente lors de l'entretien sur sa préoccupation première qui est celle d'« entraîner » le personnel, de donner du sens, de mobiliser autour des objectifs redéfinis par les différentes réformes. « Mon job c'est de leur faire faire une mobilité intellectuelle. »

Maurice I. décrit une sociologie de ses agents assez différente. Il a beaucoup de turn-over, souvent des agents jeunes notamment de catégorie A et B. Le

département est considéré comme peu attractif donc la DDEA souffre de problème de vacance sur les postes d'encadrement notamment. Cela demande au directeur un investissement spécifique dans les activités de recrutement (veille, mobilisation de ses réseaux…) et dans le soin à apporter à l'intégration et à la formation des agents, ainsi qu'aux questions de transfert de compétences, de façon à maximiser le retour sur investissement dont un service peut bénéficier de la part des agents « de passage ».

« Mes chefs de service et moi aussi, on est très souvent en interim, on fait les pompiers sur les dossiers…on fait feu de tout bois pour avoir la sortie d'école, pour aller chercher quelqu'un qu'on connaît dans un autre département où l'on a déjà été en poste, pour obtenir une mise à disposition d'un agent d'un autre ministère, dénicher un travailleur handicapé… »

Maurice I. a 48 ans, il est ingénieur en chef des ponts, eaux et forêts, il a effectué son parcours au ministère de l'agriculture. Avant d'être désigné préfigurateur de la DDEA, il était directeur de la DDAF dans le même département. Il revient régulièrement pendant l'entretien sur les questions de gestion de personnel qui sont pour lui une préoccupation constante, d'une part du fait de la difficulté à le fidéliser, d'autre part parce qu'il est préoccupé d'avoir à adapter son management à un nombre beaucoup plus important d'agents qu'il n'en avait l'habitude en DDAF.

« Je suis beaucoup moins sur les aspects techniques et sur les relations avec l'extérieur. Je suis beaucoup sur des questions d'intendance, et il faut aussi que je me forme aux sujets équipement, et aux modes de gestion équipement. »

Maurice I. reconnaît avoir des difficultés à revoir l'organisation pour la préparer aux nouvelles missions qui vont être celles d'une direction départementale des territoires, en mettant en avant les problèmes que lui posent la structuration de ses emplois et les mouvements de personnels. Même si sa direction est en sous-effectif chronique, elle est encore organisée autour d'un nombre important d'agences territoriales où sont concentrés les agents plus sédentaires, et l'organisation des activités est encore beaucoup centrée sur une logique de présence territoriale, du fait notamment du poids des acteurs locaux et de l'héritage de la décentralisation des routes. Maurice I. évoque avec envie les organisations qu'ont pu mettre en place certains de ses collègues.

« Quand je pense que dans le département X, ils ont réussi à mettre en place un observatoire du territoire avec 9 agents, moi je suis à des années lumières de pouvoir faire cela, je vais ouvrir un petit poste pour pouvoir faire une petite interface informatique, un petit volet connaissance des territoires, mais je n'ai même plus de compétences en système d'information géographique…c'est un peu la misère hein…c'est vrai que de l'extérieur on donne encore l'impression d'être gros, mais on n'est pas redéployé là où il faudrait, l'organisation est encore loin d'être à la hauteur de ses nouvelles missions ».

Les deux entretiens ont laissé entrevoir deux contextes territoriaux assez différenciés, mais aussi deux personnalités assez contrastées. L'un des directeurs manifeste la confiance tranquille d'un cadre proche de la retraite pour lequel le management de la DDEA est assez proche de celui d'une DDE dont il a déjà une bonne expérience. Il ne s'agit que d'une réorganisation de plus dans la longue série de ces dernières années. L'autre directeur manifeste plus d'inquiétude face au défi que représente pour lui la préfiguration de la DDEA. Pierre T. et Maurice I. se rejoignent dans la manière dont ils évoquent en fin d'entretien leur optimisme sur l'avenir des directions départementales des territoires.

« Pour moi, il y a véritablement un job, même si on ne sait pas trop dans 10 ans quelle tête on aura, mais gérer la complexité de la parole de l'État sur un territoire, cela a un sens » (Pierre T.) ;

«C'est une autre forme d'expertise vers laquelle on va, faire de la médiation avec des collectivités, des usagers, des contre-pouvoirs comme les associations qui travaillent sur l'environnement, les collectivités n'ont plus besoin de notre expertise technique, il faut ouvrir les yeux, elles ont des services pour ça, par contre elles auront besoin de nous pour percevoir les changements, la pression communautaire, comprendre les nouvelles réglementations, se faire mettre sur de bons axes, pêcher de bonnes idées. » (Maurice I.)

Le fait de devoir ajuster à la réalité locale les priorités organisationnelles exprimées par les acteurs centraux des ministères nécessite de la part des directeurs une forme de ré appropriation des politiques. Face aux contradictions entre différentes prescriptions des administrations centrales (ne plus travailler dans une logique de présence territoriale, mais ne pas faire de vagues » avec les élus ou les préfets, par exemple), les cadres départementaux ne peuvent qu'opérer un travail de traduction, que certains auteurs décrivent comme une recherche de réduction entre le travail réel et le travail prescrit. Dans les récits des directeurs, c'est ainsi que l'on peut trouver concomitamment une description de la nécessité d'organiser les futures DDEA sans agence, et une justification de l'organisation retenue autour d'un réseau territorial, « parce que l'on ne peut pas faire autrement ». Les directeurs sont bien dans ce type de situation des décideurs à la *« rationalité limitée »* selon Herbert Simon. Ils ne cherchent pas une solution parfaite, mais satisfaisante. Ils se projettent plus dans un scénario cible qu'ils atteindront après avoir mis au point une série de décisions qu'ils peuvent prendre au fur et à mesure des ressources qu'ils rencontrent dans l'action. Simon évoque à ce sujet la notion de *« rationalité procédurale »*[575].

[575] SIMON Herbert, *Administrative Behavior: a study of decision-making processes in Administrative Organizatio,* The Free Press MacMillan Publishing, 1976.

Quand les contraintes internes et externes ne permettent pas d'organiser une direction comme une « administration rêvée », la tâche du directeur consiste à trouver des compromis qui optimisent la production de l'action publique par la DDEA. Les décisions qu'il est amené à prendre en matière d'organisation du travail et de gestion des compétences s'entremêlent dans ce but. Afin de préciser les actions des directeurs d'unité opérationnelle lorsqu'ils adaptent les cadres formels à la réalité de leurs besoins opérationnels, nous pouvons reprendre les concepts d'assimilation ou d'accommodation[576] développés par certains auteurs. Frédéric de Coninck s'est ainsi intéressé à l'interface entre les savoirs abstraits et formalisés, et leur mise en œuvre concrète. *« D'un côté, l'individu doit assimiler une situation concrète nouvelle et la rapporter à ses connaissances antérieures. Il doit ramener la situation concrète à son savoir abstrait et c'est un travail en tant que tel. De l'autre, il doit accommoder son savoir aux défis qu'il rencontre, il doit le réaménager à la marge.»*[577]Ce concept d'accommodation est aussi utilisé par Anne Barrère à propos du travail d'enseignement[578], et repris par Olivier Cousin pour décrire le travail d'encadrement : *« Les managers ne se sentent pas trahis ou dévalorisés, ils ne paraissent pas perdre une part de leur identité en étant obligés de procéder à des accommodations et à opérer par bricolage* […] *peut-être parce qu'à la différence des enseignants, ils ne perçoivent pas leur position comme un métier, mais bien plus comme un travail »*[579].

La littérature qui s'intéresse au management y associe souvent l'image du bricolage. Les auteurs ne manquent pas de rappeler que le sens premier de « manager » est « se débrouiller ». Anne Bartoli développe longuement l'étymologie du mot et les malentendus autour de son utilisation : *« On croit généralement que « management » est un terme anglo-saxon,* […] *il s'agirait en fait d'un vieux mot français d'origine latine (venant de « manus », la main), proche du verbe italien « managgiare » (manier, conduire)* […] *De fait, il n'a souvent été utilisé en France que comme traduction du substantif équivalent anglo-saxon, et généralement par abus*

[576] Le psychologue suisse Jean Piaget s'est intéressé à l'éducation et la socialisation de l'enfant. Il pensait que les individus sont actifs dans leur socialisation, qu'ils y participent. Par l'assimilation, l'individu chercherait à modifier son environnement pour le rendre plus conforme à ses désirs. Par l'accomodation, à l'inverse, l'individu tendrait à se modifier pour répondre aux contraintes de son environnement. Certains sociologues ont repris ces concepts pour décrire des processus de socialisation.

[577] CONINCK (de) Frédéric, « L'entreprise, l'école et les savoirs : figures de la tension entre l'entreprise et la cité, *in* JEANNOT Gilles, VELTZ Pierre (coord.), *Le travail, entre l'entreprise et la cité,* Colloque de Cerisy, Paris, Éd. De l'Aube, 2001, pp. 81-96.

[578] BARRÈRE Anne, *Les enseignants au travail,* Paris, L'Harmattan, 2002.

[579] COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « Le sens social », 2008, p. 155.

de langage, comme un synonyme du mot « gestion »[580]. L'auteur soutient également l'idée que le management n'est pas *« une simple logique d'animation des hommes, ni un synonyme du terme « encadrement »*[…] *Le management, tel qu'il est conçu aujourd'hui, cherche à apporter des réponses pertinentes aux défis occasionnés par l'environnement turbulent. Pour cela, il ne peut pas se réduire à un ensemble d'outils »*[581]L'auteur entrevoit ainsi un rôle bien plus créatif du manager en citant V-M. Santo et P-E. Verrier : « *Le management n'est pas la somme des outils modernes de gestion : c'est la mise en perspective stratégique de ces outils »*[582].

La nécessité de « se débrouiller » est récurrente dans les récits du travail de management des DDEA. Elle passe notamment par des formes de contournement des cadres de gestion formels. La réalité sociologique de l'administration française est bien celle de l'existence de procédures et autres formes de règlements à côté desquels foisonnent de multiples formes de contournement.

Une des formes classiques de « bricolage », voire de « transgression », dans les services déconcentrés de l'État concerne l'activité de « remplissage » des postes dont nous avons décrit les contraintes. Quelques illustrations peuvent en être données au travers de pratiques habituelles aux directeurs des anciennes DDE et DDAF, qui sont autant d'astuces qu'ils ont l'habitude de pratiquer dans le domaine de la gestion des emplois. Au ministère de l'équipement, il arrivait fréquemment que tel ou tel directeur départemental exerçant dans une région déficitaire déploie des manœuvres actives pour encourager la promotion d'un agent d'un département limitrophe et qu'il espérait bien récupérer dans le cadre d'une mobilité post promotion. Pour maximiser leurs chances d'attirer des candidats, les directeurs des DDAF des régions déficitaires négociaient auprès de leur ingénieur général pour obtenir ce qu'ils nommaient la « part des anges »[583].

> « Moi je récupère au plus vite les listes des promos de tableaux d'avancement, et je repère tous les gars qui sont dans les départements limitrophes et je les appelle un par un…vous pensez bien que j'attends ni après le chargé de mission pour

[580] BARTOLI Anne, *Le management dans les organisations publiques, op. cit, p. 24-25.*
[581] *Op. cit., p. 204.*
[582] SANTO Viriato-Manuel, VERRIER Pierre-Eric, *Le management public*, Paris, P.U.F., Coll. Que sais-je ?, 2007.
[583] Référence à la fabrication du cognac : lors de son vieillissement en tonneau, une partie de l'alcool s'évapore, la « part des anges » est ce qui manque à un tonneau initialement plein au bout de quelques années.
L'image fait ici référence à la pratique consistant à multiplier les possibilités d'ouverture de poste dans les services déficitaires pour maximiser les chances de recrutement, dans un contexte de faible prise de risque de sur effectifs compte tenu du taux de vacance ou de l'importance du *turn over* dans ces régions.

> me trouver quelqu'un, j'attends encore moins la publication.[584] »
>
> « Moi je vais pêcher des gens dans les départements où j'ai été en poste, je garde des contacts, là j'ai réussi à faire venir un couple de divis.[585] »

Un autre levier d'action mis en avant est l'attention portée à l'environnement familial des agents, notamment à l'impact du travail du conjoint sur les contraintes de mobilité. Une astuce consiste à pouvoir proposer un binôme de postes à un couple, ou à repérer un agent dont le conjoint fonctionnaire d'une autre administration peut aussi bénéficier d'une affectation.

Une autre habitude consiste à utiliser ses réseaux, à être très présent auprès de la DRH à Paris pour vanter les atouts de son département auprès d'interlocuteurs susceptibles de « vendre » le département à des agents en recherche de poste, à rappeler régulièrement la situation dégradée du fonctionnement de son organisation, pour essayer d'obtenir les quelques marges de manœuvre qui sont entre les mains de l'administration centrale : la possibilité de publier un poste sur une liste en sortie d'école, l'accord pour obtenir un détachement entrant d'un fonctionnaire d'une autre administration ou d'une collectivité….

> « Il se trouve que X (sous-directeur à la DRH) est un ancien du département donc on est intervenu directement auprès de lui et cela a fait avancer la MAD[586].[587] »

Quand les cadres décrivent leur travail, et leurs contraintes, leurs propos trahissent un mélange de mécontentement d'avoir à procéder à du « bricolage » avec les règles mais aussi une forme de plaisir, parce que ce « bricolage » est aussi une marque de leur savoir-faire. Cette dualité est présente dans les propos tenus par les directeurs départementaux. Elle est bien résumée par Olivier Cousin : *« Cela engendre une frustration relative car ils ne font jamais vraiment ce qu'ils devraient faire. Il y a une sorte de mauvaise conscience alimentant non seulement des plaintes régulières, mais aussi un autre champ du travail, permettant le développement de savoir particulier, de ruse, de virtuosité, de détournement.* [Cette manœuvre] *procure une forme d'enrichissement complexe et paradoxal du travail puisqu'elle demande plus d'effort tout en permettant d'explorer d'autres*

[584] Directeur-adjoint d'une DDT
[585] Directeur d'une DDT
[586] Mise A Disposition (il s'agit d'une position administrative permettant d'affecter un agent géré par un ministère dans un autre ministère, l'agent reste en général payé par son ministère d'origine avec ou non remboursement par le ministère employeur)
[587] Directeur-adjoint d'une DDT

pistes, et de jouer finalement avec les règles. C'est là une des sources de satisfaction du travail qui, dans ce cas, tient moins au contenu qu'à l'activité sociale qu'il engendre »[588]. Lorsqu'il décrit la manière dont le personnel infirmier des hôpitaux joue des règles pour s'opposer aux demandes des médecins, Anselm Strauss suggère aussi que ce type de manœuvre procède moins d'une tendance humaine à la manipulation *« qu'à un honnête désir de voir les choses s'accomplir convenablement, comme elles le devraient. »*[589]Henry Mintzberg excuse lui aussi ce qu'il qualifie de côté *« canaille »* des managers en les décrivant comme « *des hommes qui sentent la nécessité d'être plus rationnels que la rationalité qui les entoure et trouvent ainsi le besoin de travailler dans un chaos calculé »*[590]. En étudiant le travail réalisé au sein des services en charge de gestion des ressources humaines à La Poste, Olivier Roblain mobilise la notion du bricolage dans le domaine de la gestion des ressources humaines, en dépassant l'image d'une simple technique : *« Il repose en fait sur un état d'esprit et une curiosité toujours en éveil* […] *La complexité du travail des RH, qui apparaît notamment à travers les cas, est étroitement liée à l'accélération des changements et aux décalages qui en résultent. Chargés de mettre en musique les règles, ils doivent composer avec les frictions entre les différentes réformes. La notion de bricolage permet de rendre compte de modalités d'action qui ne se résument pas seulement aux « bidouillages » mais concernent plus fondamentalement la réorganisation d'éléments hétéroclites et dispersés. Cette notion permet l'intérêt supplémentaire d'insister sur l'effort permanent que les acteurs déploient pour tenter de mettre un peu d'ordre dans « l'enchevêtrement » des régulations »*[591].

Dans le registre des actions de contournement menées par les directeurs de DDEA pour introduire de la rationalité, les exemples sont nombreux lorsqu'il s'agit de faciliter la fusion entre DDE et DDAF alors que les deux ministères de tutelle traînent à harmoniser leurs procédures et obligent les services déconcentrés à encadrer le quotidien du management des personnels avec deux cadres de gestion non harmonisés.

> « On ne peut pas se permettre d'attendre que le niveau national ait fini de réfléchir. La consigne est d'attendre pour avoir un règlement intérieur commun. Je ne l'appelle pas pareil, mais j'ai fait passer un règlement commun d'harmonisation des temps de

[588] *Ibid.* , p. 79.
[589] STRAUSS Anselm, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionniste, op. cit.,* p.93.
[590] MINTZBERG Henry, *Le management. Voyage au centre des organisations,* Paris, Éditions d'Organisation, 2008, p. 630. L'auteur se réfère aussi à l'article de Albert SHAPIRO, « What management says and what managers do », *in* MINTZBERG Henry, AHLSTRAND Bruce, LAMPEL Joseph (coord.), *Management, it's not what you think,* Paris, Lavoisier, 2010.
[591] ROBLAIN Olivier, « de la nécessité de bricoler dans les « espaces intermédiaires » : l'exemple du traitement des cas dans les services RH de la Poste », *op. cit.,* p. 119-120.

> travail que je fais passer en CTP. Les deux ministères se sont pas encore mis d'accord pour l'entretien annuel, j'ai fait bâtir par mon SG adjoint un cadre d'entretien professionnel commun. »[592]

> « Partager un agenda sur *google*, c'est interdit, nous on l'a fait pour mettre de la cohésion dans les équipes. »[593]

> « Les centrales n'ont toujours pas mis au point un budget de fonctionnement unique. C'est un casse-tête pour payer une facture comme celle d'électricité ou de télécom. Il existe une procédure de mise en place d'un compte-pivot, mais c'est ingérable car elle impose de ressaisir ensuite plein de fois les données pour faire des retours aux BOP. Dans mon département, mais je sais que ce n'est pas le cas partout, le TPG a accepté le principe d'un certificat administratif, le directeur engageant sa responsabilité pour payer une facture unique sur plusieurs mandants différents. »[594]

> « On reçoit des circulaires de la centrale qui ne servent à rien » ; « certains mettant à la poubelle…moi j'ai toujours eu une pile dans un coin de mon bureau, à ne ressortir que si on me le rappelle, et alors j'ai jamais rien reçu ! »[595]

Un autre domaine où les directeurs s'arrangent parfois avec le cadre normatif est celui de l'affectation des moyens aux missions. Il s'agit là du cœur de leur activité entremêlant l'optimisation des compétences avec l'organisation de la production de la DDEA. Leurs marges de manœuvre s'amoindrissent car les effectifs sont de plus en plus fléchés dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et les outils de contrôle de gestion se perfectionnent et se déploient. Cependant ils continuent à la marge à chercher à optimiser la répartition des effectifs entre les différentes unités en fonction de ce qui leur paraît être prioritaire dans la conduite locale des politiques. Et la répartition théorique des effectifs dans les dialogues de gestion entre les niveaux national et régional d'une part, régional et départemental d'autre part, ne conduit pas toujours, de leur point de vue, à cette optimisation dans la territorialisation des politiques, et peut justifier certains arrangements.

> « Il ne leur reste que la solution de tricher…en déclarant quelqu'un sur un programme alors qu'il fait autre chose…il y a des tas de combines que les directeurs se repassent... Les 50-50 des fois, ça peut être 60-40 et on peut faire basculer le 60 d'un côté ou le 40 de l'autre…mais ce sont de toutes petites marges de manœuvre…tant que nous on reste un peu plus souple que le

[592] Directeur d'une DDEA, novembre 2009.
[593] Directeur d'une DDCSPP, mai 2010.
[594] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[595] Propos tenus par des directeurs départementaux lors d'une réunion de concertation régionale, mai 2010.

> MEEDDM, c'est à la sagacité et à l'imagination des directeurs. »[596]

Le discours des préfigurateurs véhicule en effet l'idée qu'il vaut mieux ne pas « être trop bon élève » des réformes. Christophe Dejours indique que le travail, parce qu'il consiste à « *combler l'écart entre le prescrit et l'effectif* » nécessite *« discrétion, secret et clandestinité »*[597].

> « Sur la prévention des risques, on sait que le BOP est contraint…l'idée est de redéployer nos dessinateurs pour faire de la carto là-dessus, mais comme le BOP est saturé, on va les laisser sur UPEB, dire qu'ils font autre chose et se débrouiller comme cela…ça fausse un peu, mais je n'ai pas le choix, et puis tout est imbriqué, on ne peut pas dire que la prévention des risques n'a rien à voir avec l'urbanisme et la prévention, c'est pas complètement étanche ![598] »

Cependant les marges de manœuvre des directeurs pour « bricoler » s'amoindrissent au fil des mois. Les réformes de la LOLF et de la RGPP visent d'une part à renforcer les dispositifs de contrôle de la mise en œuvre des moyens dans les services au regard des objectifs fixés pour chaque politique. D'autre part, la transversalité induite par les réorganisations augmente le nombre de commanditaires auxquels les directeurs doivent rendre compte. Elle impose de rendre compte de façon fragmentée de la gestion. Elle oblige enfin les directeurs à trouver des compromis entre les visions des priorités locales développées par leurs différents commanditaires (directions régionales et préfets notamment). Les directeurs de l'équipement et de l'agriculture doivent « produire » une organisation du travail au sein de la DDEA qui fasse l'objet d'un compromis entre ces acteurs. Le travail de « bricolage » est de plus en plus difficile à opérer à l'abri du regard de ces acteurs plus nombreux.

[596] Ingénieur général, juillet 2009.
[597] DEJOURS Christophe, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation, op. cit.*, p. 14.
[598] Directeur d'une DDEA, novembre 2009.

Une "vision" de l'organisation

Un premier niveau d'analyse du travail d'accompagnement du changement par la sociologie des cadres consiste à souligner son caractère instable[599] et à le comparer à une forme de bricolage. Mais l'analyse du travail des cadres préfigurateurs de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture montre que ce bricolage est largement orienté selon la vision qu'ils développent du devenir de leur organisation.

Ce travail visionnaire apparaît lorsqu'ils évoquent leur obligation de faire des choix organisationnels assimilés à des « paris », malgré le manque de visibilité des priorités de leurs commanditaires.

Ainsi, ne pouvant tout à la fois maintenir des effectifs dispendieux dans le réseau territorial, construire des expertises dans tous les nouveaux domaines listés par le Grenelle, les directeurs procèdent à des choix.

> « En dialogue de gestion, il faut se positionner sauf qu'on ne sait pas demain ce qui se fera au niveau départemental, ou régional, ou à l'ADEME ou ailleurs…j'ai une métaphore qui me convient bien ; on est au quai d'une gare avec tous les trains prêts à partir, on est prêt, on voit les autres qui ne bougent pas, on part et le jour où le train DRE nous rattrapera, on montera dedans, ...on informe par contre on n'attend pas.[600] »
> « On devra faire des choix et résister à quelques bureaux parisiens intempestifs…mettre les moyens sur les missions qu'on considère comme fortes et, sur les autres, mettre des fantassins légers et faire semblant.[601] »

Les cadres décrivent alors le besoin d'orienter la préfiguration dans une direction souhaitée en faisant fi des incertitudes.

> « Mon idée est de bâtir une organisation qui réponde à la situation d'aujourd'hui et qui soit modulable pour l'avenir.[602] »

> « Quelle que soit la situation, je bâtis un plan d'actions pour la structure et je leur dis « oui il y a telle ou telle incertitude mais il y a tous ces éléments là sur lesquels de toute façon il faut avancer, alors au travail ! »[603] »

---

[599] Certains sociologues du travail soutiennent que le changement permanent ne permet plus de stabiliser les modes de management. Ainsi, Nicolas Alter évoque un état de perpétuel inachèvement des organisations, mettant les cadres dans un « entre-deux » permanent : *« le moment du passage entre deux états devient la situation normale »,* in ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire*, *op. cit.*, p. 119.
[600] Directeur d'une DDEA, avril 2009.
[601] Directeur d'une DREAL, juillet 2009.
[602] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.
[603] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.

Il est fréquent que les directeurs racontent avoir anticipé sur des réformes encore incertaines. Un retour sur les années passées donne une illustration de cet aspect du travail du manager territorial. Certains se projetaient plus que d'autres dans une réorientation de l'ingénierie d'aménagement territorial.

> « En ingénierie, on est passé par tout et son contraire en termes de directives et de management depuis 2001…moi je m'étais fait mon idée et dès 2006, je profitais des mutations internes pour encourager mes agents à aller vers d'autres services que l'ingénierie, mais j'étais pas forcément bien compris dans le codir…[604] »

> « Je me souviens quand on avait fait le PASRIAT, cela devait être en 2007, on avait eu une réunion à la DGUHC, je m'étais fait critiquer « il n'y a pas de souffle à votre machin, vous fermez la boutique »…donc de mauvais élève à l'époque, je suis repassé bon élève ![605] »

Selon nous, l'activité des directeurs départementaux met bien en exergue cette dimension de l'activité du directeur d'unité opérationnelle au sein d'une organisation. Elle consiste à définir une stratégie pour une unité de travail « malgré » certaines incertitudes sur le devenir des missions et des moyens, et en cherchant à anticiper sur ce devenir.

Les sociologues qui décrivent le travail des cadres ne relèvent pas seulement son caractère instable. Ils font plus ou moins référence à une sorte de ligne directrice qui guiderait le manager dans son activité d'encadrement. Les différents chercheurs rappellent alors souvent l'étymologie du mot « encadrer », donner un cadre. Cette caractéristique de l'activité rejoint le rôle entrepreneurial mis en évidence par Mintzberg. Frédérik Mispelblom-Beyer[606] utilise aussi des références au monde militaire, en décrivant des cadres qui *« ferraillent »*, qui *« tiennent une position »* (encadrer, c'est aussi diriger un « carré » de soldats). Keith Grint invite également les chercheurs à dépasser l'observation du *« manager pompier »*[607], en reconstruisant la manière dont ses tâches éparpillées s'inscrivent dans une histoire où chaque activité est autant de micro-décisions permettant au manager de construire sa rationalité en fonction de chaque contexte. En s'intéressant à l'activité des chefs de service d'une DDE dans les métiers de l'aménagement, Gilles Jeannot met aussi en évidence la manière dont des micro activités peuvent

[604] Chef de service en DDEA, juin 2009.
[605] Directeur-adjoint d'une DREAL, mai 2009.
[606] MISPELBLOM-BEYER Frédérik, *Encadrer, un métier impossible ?*, Paris, A.Colin, 2006.
[607] GRINT Keith, *Management, a sociological introduction*, Cambridge, Polity Press, 1995.

être reliées à ce qu'il qualifie de *« visée plus générale de l'aménagement »*[608].

Notre recherche conduit à étayer cette dimension du travail d'encadrement. Elle complète ces apports dans le sens où elle éclaire la manière dont l'activité de gestion des emplois et des compétences participe étroitement de la construction de cette « vision » sur l'organisation.

Les directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture reviennent tout au long des entretiens avec le chercheur sur l'organisation infra départementale de l'action dans le cadre des politiques publiques que leur unité porte.

Les entretiens ont révélé la manière dont le travail de préfiguration des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture était contraint par la question du maintien d'une présence infra départementale. Cependant certains directeurs, peut-être plus que d'autres, expriment qu'ils peuvent tenir une position active sur cette question pour imposer leur propre vision.

> « La DDE X a pris de la distance, provisoirement parce qu'ils reviennent un peu sur l'ATESAT…ça crie un peu mais pas tant que cela…bon la mentalité locale joue peut-être, ici ils ne savent pas s'unir…je connais d'autres départements, ça aurait crié plus…mais quand on a fermé la subdivision Y, le maire qui est aussi président du conseil général a bougé un peu mais ça s'est fait quand même…les élus ont finalement pas un rôle si important que cela..[609] »
>
> « Ils ont voulu aller loin dans le désengagement vis-à-vis des petites communes. On leur disait qu'ils avaient raison à long terme, mais qu'il fallait quand même faire gaffe sur ce petit département rural…mais finalement la vision du DDE elle peut aussi s'imposer au territoire[610]. »

Certains directeurs racontent les stratégies qu'ils ont déployées pour amener l'idée d'une perte d'intérêt d'un réseau territorial fort. Il peut s'agir de stratégies internes (ne pas remplacer les agents en antenne territoriale au moment des départs, dégrader les conditions de travail) ou externes (pousser les communes à se regrouper).

> « Pour l'ADS, clairement, on essaye de pousser les communes à reprendre les permis en faisant de la non qualité. »[611]

---

[608] JEANNOT Gilles, « Faire du général avec du singulier : les chefs de services d'une DDE et l'aménagement », *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, décembre 2000, pp. 49-57.
[609] Directeur-adjoint d'une DREAL, mai 2009.
[610] Directeur d'une DREAL, octobre 2009.
[611] Directeur d'une DDEA, avril 2009.

> « Pour l'antenne de X, c'est simple, je n'entretiens plus les locaux, plus de papier, plus de gomme, plus de crayon. »[612]

Ces exemples sont révélateurs de la manière dont le travail de direction amène à jouer sur différents leviers pour orienter le service dans la direction souhaitée. Les trois principaux leviers identifiés par l'enquête sont l'organisation du travail et la stratégie de production du service, la gestion des emplois et des mouvements de personnels, la pratique managériale.

Les directeurs doivent également procéder à des choix sur le contenu de l'action des services qu'ils encadrent.
Au moment de la préfiguration des DDEA, l'annonce de la suppression des missions d'ingénierie publique concurrentielle pose la question des modalités de maintien d'une capacité d'ingénierie dans les services de l'État qui soit réorientée dans une logique d'accompagnement des collectivités (assistance à maîtrise d'ouvrage, conseil amont) et vers les priorités du Grenelle de l'environnement. Les choix différenciés des préfigurateurs sur cette question illustrent la manière dont ils développent une « vision » différenciée de l'avenir et de l'organisation souhaitable des services de l'État dans ce domaine.

Sur les quarante-cinq départements de la première vague, huit préfigurateurs décident d'accélérer la suppression de cette mission d'ingénierie, et construisent leur organigramme sans service en charge dédié à une activité d'ingénierie d'appui territorial. Dans les autres, le service est maintenu provisoirement ou associé à d'autres missions.

A l'issue de l'ensemble des préfigurations, on constate qu'à peu près un tiers des organisations ont retenu le principe de ne pas conserver de service technique et de disperser les compétences existantes dans les services sectoriels de la direction départementale. Beaucoup de préfigurateurs conservant un service ingénierie ont néanmoins l'idée qu'il ne sera pas pérenne et qu'il faudra revoir l'organisation. Certains préfigurateurs auraient même souhaité que l'administration centrale soit plus dirigiste et impose des schémas d'organisation ; cela les aurait aidé à imposer ces choix aux acteurs locaux et aux agents.

L'organisation cible semble être à terme, pour une direction départementale des territoires, d'avoir une « *ingénierie d'appui territorial embarquée*[613] », c'est-à-dire qui ne soit plus dans les services territoriaux et qui soit adossée aux services régaliens. Mais tous n'y parviendront pas de la même manière ni selon le même rythme.

[612] Directeur d'une DDEA, juillet 2010.
[613] expression d'un préfigurateur de DDEA

« Il y a ceux qui disent qu'il vaut mieux faire très mal d'un coup, et ceux qui pensent que l'aspect social est primordial, qui se disent qu'ils ont jusqu'en 2011 donc qu'il faut le faire progressivement, cela donne un laps de temps supplémentaire pour occuper des personnes avant qu'elles ne partent à la retraite, ou des personnes dont on ne sait pas trop ce qu'elles peuvent faire d'autres mais cela laisse le temps d'y réfléchir, et cela laisse aussi le temps aux personnes en question de se poser des questions du genre « il faut que je trouve autre chose, tiens ma femme doit bouger, si du coup on en profitait pour déménager etc…. »…le patron fait son choix en fonction de nombreux paramètres : l'offre privée, le plan de charge, ce qui avait été ou non anticipé, la détermination du préfet, les entretiens qu'il a avec les élus et le conseil général, les échos extérieurs qu'il entend…[614] »
« Sur le point d'arrivée, on était d'accord avec X[615]…mais X a eu la trouille de ne pas mettre de service, il disait qu'il fallait terminer proprement les missions, que si cela s'écroulait brutalement, il y aurait des remontées d'élus.[616] »

« Fermer le service ingénierie ? je pense qu'il a raison à moyen terme, mais à court terme il vaut mieux maintenir, il faut quand même gérer la reconversion de 50 personnes, c'est plutôt pas mal de se dire que l'on met un chef pour cela…il y a un effet de taille.[617][618] »

« On partageait la préoccupation d'une sortie propre de l'ingénierie, terminer les opérations sans que les collectivités aient le sentiment d'un abandon brutal…on pensait que si l'on disséminait les compétences dans différents services, on n'arriverait pas à piloter…contrairement à d'autres DDEA, on a maintenu le service en l'étoffant avec des activités d'appui au Grenelle….maintenant quand le chef de service actuel va partir, je pense que la question se repose sérieusement, les choses ont évolué, on peut envisager de mettre les constructions publiques avec le service habitat, par exemple…on peut commencer à dispatcher.[619] »

« Avoir conservé le service permet aussi de mutualiser entre ce qui est en unité territoriale et ce qui est en service…une fois qu'on aura fini le plan de charge, on pourra casser le service, mettre ce qui est ingénierie de l'eau dans le service

[614] Ingénieur Général, janvier 2010.
[615] le préfigurateur
[616] Directeur-adjoint d'une DDT, février 2010.
[617] Directeur-adjoint d'une DR, mai 2010.
[618] à noter les difficultés rencontrées par les chefs de service ingénierie dont leur directeur reconnaît l'ingratitude de l'exercice qui leur demande une forme de « reniement ».
[619] Directeur-adjoint d'une DDT, février 2010.

> environnement, ce qui est bâtiment dans le service habitat etc…[620] »
>
> « Je pense que celui qui a éclaté le service, c'est que le fruit devait être mûr, celui qui l'a concentré c'était pour maîtriser la fin des programmes, et pour mettre sous embargo la publication de postes.[621] »

Une forme de clivage est identifiable dans les convictions affichées des préfigurateurs. Certains sont plus attachés à ce que les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture restent un service d'appui technique aux collectivités.

> « La vraie question est de savoir si l'on aura toujours besoin d'ingénieurs et de techniciens compétents…avec X on a des avis divergents qui reflètent bien les divergences entre MAAP et MEEDDM[622]…si les techniciens sont éparpillés dans les services régaliens, ils vont être soumis à la pression d'instruction des dossiers…je suis convaincu que c'est seulement s'il reste un service que l'on peut maintenir d'une part une attractivité pour les profils techniques, d'autre part une capacité à travailler avec les réseau, les cete, le cemagref, les labos…la vraie question c'est est-ce qu'on veut être seulement prescripteur et contrôleur, ça c'est la vision des préfets, ou est-ce qu'on veut qu'on soit conseil-prescription-contrôle-sanction ? [623] »
>
> « Le discours qui consiste à dire « on ne peut pas faire de régalien si on n'est pas dans la technique » a son contre-exemple avec les DRIRE. La question est de savoir si, compte tenu de l'évolution des techniques, on aura les outils de formation et d'information ad hoc pour se tenir au courant. »[624]
>
> « X imaginait que cela puisse être un service d'expertise en appui en interne des autres services. Moi personnellement je n'y crois pas du tout. D'abord je pense qu'on ne peut pas se le permettre en termes d'effectifs à jouer à ce genre de chose. Ensuite, je ne crois pas au principe de la prestation interne. Des gens qui avaient l'habitude d'avoir une gratification extérieure ne vont pas l'avoir en interne, cela va se scléroser, on va monter quelque chose qui va faire plus de mal que de bien…l'expertise

[620] Directeur-adjoint d'une DDT, février 2010.
[621] Cadre administration centrale, mai 2009.
[622] La tendance des préfigurateurs d'origine MAAP est davantage celle de conserver un service ingénierie pérenne. Cela reflète notamment la position de leur ministère de tutelle qui a résisté plus longtemps que le MEEDDM à l'orientation de suppression des activités concurrentielles. Nous l'expliquons aussi par le vécu de l'enchaînement des réformes qui a été différent pour les agents des DDAF et des DDE : ces derniers ont vécu plus douloureusement la décroissance des missions de production et probablement acquis la certitude d'un processus inévitable.
[623] l'autre directeur dans le cadre de la fusion
[624] IG du MAAP, septembre 2009.

> je pense qu'il faut l'avoir au niveau des services justement pour valoriser des rôles qui ne soient plus seulement des rôles d'instruction mais plus des rôles de médiation régalienne, à la fois du conseil, de l'impulsion politique et bien sûr *in fine* de l'instruction.[625] »

L'enquête révèle que ce sont surtout les directeurs qui anticipent une réduction très forte des effectifs qui s'empêchent d'imaginer la pérennité d'un service concentrant une expertise technique. Ce constat étaye notre thèse selon laquelle les questions d'organisation de l'action, d'organisation du travail et de structuration des emplois sont étroitement imbriquées dans la manière dont les cadres opérationnels ajustent l'organisation de l'unité qu'ils encadrent.

L'analyse longitudinale des transformations de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture du Jura illustre par l'étude d'un cas, le processus de réflexion qui conduit le préfigurateur à ses choix d'organisation. Ce processus étaye complètement notre thèse car il mêle étroitement des réflexions sur le devenir des missions, sur l'évolution supposée de la structure d'emplois, sur la manière de réussir la reconversion des compétences, et enfin sur les difficultés à mobiliser les agents en leur faisant dépasser le deuil de leurs anciens métiers.

[625] Directeur d'une DDT, janvier 2010.

Les réflexions de Gérard P. pendant la préfiguration de la DDEA du Jura

Gérard P. a été nommé DDE du Jura en 2006. Il s'agissait de son premier poste de directeur, il était auparavant directeur-adjoint dans un département voisin. Ingénieur des travaux publics de l'État, il a effectué l'essentiel de sa carrière en DDE. Bien que le Jura soit un département rural et aux enjeux agricoles assez importants, c'est le directeur de la DDE qui est désigné pour préfigurer la DDEA au cours de l'année 2008, la direction devant être créée dans le cadre de la première vague de fusion au 1er janvier 2009.

La préfiguration de la DDEA 39 est souvent montrée en exemple par différents acteurs interviewés en administration centrale des deux ministères.

> « C'est un département bien managé, avec un directeur énergique. Il a une hauteur de vue et sait donner l'impression à son personnel qu'il sait où il va. Il y en a d'autres qui sont plus au fil de l'eau, plus hésitants. Et puis c'est un département plutôt sympa, où il y a de quoi faire sur les sujets du Grenelle »[626].

Durant l'année 2008, le rapprochement entre les deux directions se fait dans un climat pas toujours facile. Le fait que le directeur de la DDAF n'ait pas été retenu pour préfigurer la DDEA a été assez mal perçu par le personnel de la DDAF. Au cours de l'année 2008, pendant la phase d'élaboration d'un document stratégique et d'un macro-organigramme, Gérard P. fait part à plusieurs reprises au chercheur et aux membres de son codir de ses hésitations quant au choix d'organisation de la fin des activités d'ingénierie publique. Il subit la pression de certains collaborateurs attachés à un scénario de cessation des activités en douceur. Lors d'une réunion de l'encadrement de la DDE et de la DDAF le 23 mai 2008, après une présentation du diagnostic territorial élaboré dans le cadre de la préfiguration, Gérard P. présente son projet de macro-organigramme.

> « C'est une ossature qui n'a pas vocation à résoudre tous les problèmes et résulte de certains choix : mixer les équipes, faciliter le travail en transversal, créer des lieux et des moyens pour mettre en place des équipes-projet ».

Au moment des questions, le directeur est plusieurs fois interpellé par des cadres de la DDAF sur son choix de ne pas conserver un service dédié aux activités d'ingénierie :

> Question d'un cadre : « On ne voit pas bien les liens entre la mission « pilotage de l'IAT » qui doit piloter l'ATESAT, et les services porteurs de politiques nouvelles. »
> Réponse de Gérard P. : « Les liens sont évidents et on va rajouter des flèches sur le macro-organigramme. La mission IAT devra

[626] Cadre administration centrale, mars 2009.

> gérer des interfaces et monter des équipes-projets. Il y aurait un autre choix consistant à garder un service ingénierie costaud, mais je pense que ce n'est pas un bon choix. D'abord pour avoir des compétences pointues, il vaut mieux que les gens soient dans le service ad hoc ; un spécialiste en sécurité routière est mieux dans le service qui s'occupe de sécurité routière que dans un service ingénierie. Et l'ingénierie d'appui aux collectivités locales peut se faire ailleurs que dans un service ingénierie. La notion d'ingénierie n'est pas liée à l'existence d'un service ».
> Question d'un autre cadre : « N'y aura-t-il pas une dilution des potentiels techniques dans la DDEA ? »
> Réponse de Gérard P. : « Une mission pourra avoir des compétences propres. Je vois la Mission Développement Durable autonome sur les SCOT. Par contre je vois davantage la mission IAT venir plutôt en apport de méthodes que de compétences. S'il n'y avait pas eu la fin de l'ingénierie publique concurrentielle à gérer, j'aurais peut-être rattaché la MIAT à la MDD, on y arrivera peut-être d'ailleurs »[627].

Un cadre de l'ex DDE confie en apparté au chercheur ce qu'il qualifie de « solitude du chef » dans la prise de décision.

> « J'ai eu le sentiment qu'au début il ne savait pas trop. Un jour en codir, il nous a dit qu'il ne savait pas et nous a demandé notre avis. Il a pris sa décision lors d'un week-end à rallonge début mai. Le vendredi soir, il nous a dit à X et à moi : vous saurez lundi soir ».

Olivier Cousin décrit la difficulté à comprendre le mécanisme de décision du cadre *« dont la visibilité ne se voit qu'avec un produit fini »*[628]. Un peu plus tard, le directeur s'en explique en ces termes lors d'un entretien avec le chercheur :

> « C'est vrai que c'est une décision que j'ai imposée. Certains membres du codir n'étaient pas d'accord. Mais il faut trancher selon sa conviction. C'est ça être chef aussi […] »

> « Le choix de ne plus avoir de service ingénierie ? Je pense que je l'ai plus ou moins fait avant l'annonce de la suppression. Mais je le voyais venir. Et la conviction qu'il faut aller vite. On a fonctionné trop longtemps sur ces questions d'ingénierie en se menant en bateau.
> Premièrement, il faut faire le deuil.
> Deuxièmement, garder un service mouroir, c'est pas top…à part ceux qui partent à la retraite d'ici 2011, comment motiver des gens à travailler dans un service qui n'existera plus à ce moment là ?
> Troisièmement il y a peut-être un débat de fond sur « est-ce qu'on peut faire dans un même service du régalien et du

[627] L'enquête révèle par ailleurs que la mission IAT est confiée au chef du service ingénierie de l'ex DDAF dont la retraite est proche.
[628] COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail, op. cit.,* p. 83.

> conseil ? » moi j'ai la conviction que oui…certes on éparpille les effectifs dans les services, mais je pense que c'est aussi le moyen de garder les compétences dans les services... A terme il faut avoir de bons techniciens dans les services en charge de la politique du domaine en question.
> Et puis c'était l'intérêt des agents d'avoir de la visibilité sur leur avenir professionnel. »

Le préfigurateur de la DDEA 39 souhaite également aller vite pour clore les engagements sur le champ concurrentiel, de façon à mobiliser rapidement des effectifs sur l'ingénierie du Grenelle. Il a la conviction de devoir livrer une course de vitesse. Le raisonnement consiste à rendre la DDEA rapidement opérationnelle et reconnue dans sa nouvelle posture, à asseoir sa légitimité avant que la réduction des effectifs ne l'en empêche. C'est aussi ce raisonnement qui l'amène à organiser un service transversal dans la DDEA, baptisé « mission développement durable » (MDD) et chargé de porter la territorialisation du Grenelle. Plusieurs préfigurateurs de DDEA ont fait ce choix, mais la mission développement durable du Jura se caractérise par l'importance des effectifs qui lui sont rattachés au moment de la préfiguration. Le directeur imagine un service fort, comprenant des chargés de mission territoriaux et des compétences spécialisées sur certains domaines émergents. Il souhaite aussi y développer un observatoire des territoires, associé à un système d'information géographique, et une capacité de prospective.

Échange avec Gérard P. en juin 2010

Deux ans après, le directeur ne regrette pas son choix d'organisation. Il revient sur l'intérêt d'avoir rapidement redéployé des effectifs sur le service transversal qu'est la mission développement durable.

> « L'organisation de la MDD a posé des difficultés ponctuelles, notamment parce qu'elle dépossédait les services et les agences. Mais elle a pu travailler sur quelques projets moteurs et asseoir la légitimité de la DDT. La MDD va devoir maintenant rendre aussi des effectifs. Je fais travailler mon codir sur un scenario basé sur – 60 agents au 1er janvier 2012 par rapport au 1er janvier 2010. La MDD ne pourra plus travailler en auto suffisance avec ses chargés de mission territoriaux et techniques. Peut-être doit-on imaginer des organisations en équipe projet avec d'autres partenaires internes à la DDT ou externes ? Mais on peut y aller maintenant parce qu'on s'est imposé en deux ans comme un acteur crédible. »[629]

[629] Propos tenus par le directeur de la DDEA39 et le chef de la Mission Développement Durable, juin 2010.

Le bilan dressé sur la reconversion des agences territoriales est plus mitigé. Le directeur considère que l'action de professionnalisation des correspondants entreprise trois ans auparavant avec l'aide du centre de valorisation des ressources humaines de son inter région, basé à Mâcon, avait sur estimé les capacités de changement de posture de certains agents. Selon lui, vouloir porter au même niveau tous les agents, espérer qu'ils sont tous à même de balayer l'ensemble des champs et d'adopter de nouvelles pratiques professionnelles vis-à-vis des élus locaux, était trop optimiste.

> « On a créé des correspondants territoriaux, des contrôleurs qu'on voulait amener vers ce référentiel de compétences. Mais vouloir amener tout le monde au même niveau ne marche pas »[630].

> « Il faut pouvoir mobiliser, balayer tous les champs, s'approprier tout le discours. Cela nécessite d'avoir un minimum de culture sur tous les champs pour pouvoir apporter des réponses. Ce n'est pas un positionnement habituel, être en position de présenter, sensibiliser, informer, questionner, échanger. C'est un peu à l'inverse de ce qui se faisait avant dans les subdis. En fonction des personnes, cela évoluera. Ils ont pourtant une connaissance du terrain dont ils ne perçoivent pas tout l'intérêt »[631].

Le directeur s'inquiète aussi de trouver davantage de missions à délocaliser dans les agences où certains agents sont en sous-activité. La DDEA fait appel en 2010 à un bureau d'études privé pour l'aider à développer une démarche plus individualisée et plus professionnelle de gestion des compétences.

Cet éclairage sur un exemple nous amène à mettre en lumière une autre dimension du travail du directeur de l'équipement et de l'agriculture que nous avons peu développée jusque là mais dont on constate qu'elle ne peut pas être isolée des autres leviers de transformation de l'organisation. Il s'agit de la pratique managériale par laquelle le cadre cherche à emporter l'adhésion des agents vis-à-vis des changements qu'il met en œuvre.

[630] Directeur de la DDEA, juin 2010.
[631] Cadre de la mission développement durable, DDEA 39, juin 2010.

II. 3. Emporter la conviction de ses collaborateurs

Entraîner dans une dynamique

Le chapitre 2 a donné de multiples exemples du caractère anxiogène des réorganisations pour les agents des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Les récits des directeurs montrent combien ils s'investissent dans la dimension managériale de leur action durant cette période, un travail de *« marketing interne »*[632].

Selon le constat des directeurs de plate-forme RH, la difficulté du volet RH de la RGPP est le caractère anxiogène du pari qu'il est demandé de faire aux agents.

> « On demande aux gens de bouger, mais, en bougeant, ils s'éloignent de ceux qui gèrent leur carrière, et ils risquent de progresser moins vite. A moyen terme, ils peuvent être gagnants, mais à court terme, ils peuvent être perdants. Il y a un saut dans l'inconnu qui peut générer de vraies difficultés »[633].

> « Il y a moins de monde en RH en proximité. Alors qu'on devait plus travailler sur le quantitatif, on s'est mis à fonctionner en cellule d'écoute. Car les gens sont perdus dans cette espèce de système, d'usine à gaz infernale »[634].

Le contenu du travail des directeurs est ainsi perturbé par le contexte de changement organisationnel, qui leur impose une activité consistant à rassurer les agents sur les implications de leur mise en mobilité. Ils s'occupent aussi beaucoup plus qu'en période routinière des questions d'intendance. Les agents sont très inquiets des problématiques des conditions de travail. Ils sont, par exemple, souvent très préoccupés des questions de déménagement. Les directeurs expriment souvent une confiance dans la capacité des agents à dépasser la phase de deuil, et à se re mobiliser sur les nouvelles orientations. Ils font en effet en général le constat globalement positif que leurs agents ont une grande capacité d'adaptation, mais à la condition qu'ils aient dépassé le stade de l'inquiétude sur le devenir de leur situation personnelle.

> « C'est faux de dire que les agents ont besoin de temps pour s'adapter. Ce que j'ai maintes et maintes fois constaté, c'est qu'une fois que la nouvelle organisation est formalisée, que les

[632] Nous empruntons cette expression à Emmanuel de la Burgade ; *Cf.* BURGADE (de) Emmanuel, « Le « prêt-à-poster », pointe avancée du modèle commercial à La Poste », in DEROCHE Luc, JEANNOT Gilles, (Coord.), *L'action publique au travail,* Toulouse, Octarès, 2003, pp. 33-40.
[633] Directeur de plate-forme RH, novembre 2010.
[634] Directeur de plate-forme RH, décembre 2010.

> agents connaissent leur chef, les 4 murs dans lesquels ils vont être, et leurs missions, c'est reparti et ça repart très vite. »[635]

La première priorité exprimée fréquemment par les préfigurateurs est de créer une dynamique de travail, de donner « envie » aux agents de la nouvelle direction de se mobiliser pour des actions dont ils perçoivent le sens.

> « Je préfère parler de dynamique avant de parler de culture commune…pour moi la culture commune, ce sera sur le plus long terme…là je veux arriver à une communauté d'objectifs.[636] »

> « Tous les directeurs ne donnent pas à leur personnel cette impression…ce n'est pas neutre, face à des organisations qui sont, il faut bien le dire, désemparées..[637] »

Les directeurs prêtent d'abord attention à leurs collaborateurs directs. Ce sont eux qui ont le rôle de courroie de transmission vis-à-vis des cadres intermédiaires et de l'ensemble des agents de leur service.

Une fois mise en place la cohésion du comité de direction rapproché, le directeur a un enjeu à cibler une action de management spécifique sur les cadres intermédiaires. Elle passe souvent par des réunions de cadres. Certains organisent des réunions régulières dans les unités.

> « Je les informe au fur et à mesure et le résultat, c'est que je trouve que les réunions sont de plus en plus dépassionnées.[638] »

> « Là c'est plus compliqué, parce que quand on fait passer les messages par les chefs de service, il y a toujours de la perte en ligne…on compense en faisant des séminaires où ils entendent la parole directoriale donc cela fait écho…le chef de service a dit ça, le directeur dit à peu près la même chose…tout compte fait c'est sans doute la vérité, ou du moins c'est fédérateur…et en plus j'ai eu un allié objectif dans le Préfet…on se connaît bien, j'ai compris son système, je lui fais partager les orientations puis je lui mâche le boulot…alors en réunion de cadres il ressort le discours que je lui ai préparé, donc d'une autre façon les cadres entendent toujours la même chose.[639] »

[635] Directeur-adjoint d'une DDEA, décembre 2008.
[636] Directeur d'une DDEA, juin 2010.
[637] Ingénieur Général, février 2010.
[638] Directeur d'une DDEA, juillet 2010.
[639] Directeur d'une DDEA,octobre 2010.

Vis-à-vis des agents, les directeurs utilisent aussi la voie directe, avec l'organisation de forums réunissant l'ensemble des agents. Enfin, ils misent fortement sur la qualité de leur dialogue social.

> « On essaye de maintenir le dialogue le plus constant possible. Le directeur est très vigilant là-dessus, il ne rechigne absolument pas à rencontrer les OS aussi souvent que nécessaire, ce n'est pas forcément suffisant pour apaiser toutes les craintes mais c'est nécessaire.[640] »
> « Il faut être proactif, relayer le maximum d'informations même si ce sont des questionnements et des incertitudes. »[641]

Les périodes de préfiguration poussent à des formes de dialogue social qui contournent les modalités habituelles. Les directeurs estiment mener un dialogue plus poussé qu'en période routinière.

> « On se réunit tout le temps avec les syndicats, et souvent on n'a rien de nouveau à dire, mais on revient sur les mêmes sujets, cela permet aussi de préciser encore davantage les choses ».[642]

> « On ne peut pas encore avoir de comité technique paritaire commun. Moi j'ai choisi de réunir toutes les OS. C'est informel, cela ne repose pas sur une idée de proportionalité. Mais on a ainsi toutes les composantes de la future direction. On associe tout le monde au projet. »[643]

Plusieurs directeurs dressent le constat que le dialogue social très riche pendant les périodes transitoires, se durcit une fois l'organisation définitive en place.

> « Oui on discute beaucoup, mais l'impression c'est quand même qu'il n'y a pas de franchise. On est dans un mouvement qui ne date pas d'hier. Il faudrait qu'on sache jusqu'où on va ».[644]

> « On n'a pas le temps de souffler, d'analyser. Les gens saturent de ce mouvement permanent ».[645]

Une fois la préfiguration achevée, le dialogue social reprend des formes plus traditionnelles. Par ailleurs, les directeurs décrivent un climat social plus tendu quand le processus de réorganisation est plus avancé dans le temps et quand les nouvelles décisions de la RGPP, et les problèmes associés à de nouvelles annonces de réduction d'effectifs, les obligent à revenir en arrière vis-à-vis de principes qu'ils avaient affichés : passerelles entre postes relevant de différents programmes, écoute des préférences des agents...La tension croissante sur les réductions d'effectifs les obligent à abandonner

[640] Directeur-adjoint d'une DDEA, septembre 2010.
[641] Directeur d'une DDEA, décembre 2010.
[642] Secrétaire Général d'une DDEA, janvier 2009.
[643] Directeur d'une DDEA, septembre 2009.
[644] Représentant syndical, juillet 2008.
[645] Représentant syndical, avril 2009.

une démarche plus participative pour embrasser des modes de management plus contraints. Selon la personnalité des directeurs, selon le climat social qu'ils ont à gérer, selon le moment où on les interroge, ils envisagent d'être plus ou moins précis dans le discours qu'ils tiennent vis-à-vis des agents et de leurs représentants au sujet de la mise en œuvre des futures réductions d'effectifs.

> « Moi j'ai un problème, je ne sais pas quoi dire aux OS. Les OS veulent absolument me faire dire ce que je vais faire ou abandonner. La difficulté est de dire à peu près la vérité et ne pas démoraliser »[646]

> « Pour ne pas figer la situation, quand je procède à une consultation pour une mobilité interne, je déclare les postes susceptibles d'être ouverts même si titulaire part de façon certaine…selon le profil du candidat je décide *in fine* si je pourvois ou non »[647]

> « Je ne cultive pas l'alarmisme, j'essaye de maîtriser le climat social qui est morose mais stable pour l'instant. Je ne suis ni transparent ni opaque, ni translucide », je leur dis en CTP et en réunions informelles que dans les deux ans il va falloir réduire la voilure sur l'organisation et sur les missions. Le côté opaque, c'est le temps que ça va prendre. Et à côté je fais du cas par cas, quand les gens me posent la question sur leur devenir perso, je n'ai pas toujours la même réponse »[648].

> « C'est l'histoire du verre à demi plein ou vide, s'il y avait une crise un peu définitive, on ferait un plan un peu définitif ; Là on cultive l'angoisse des agents, en travaillant par couches successives. Je l'ai fait moi déjà de dire à des gens que je les repositionne mais que c'est un siège éjectable. Le problème c'est que nos agents sont dans la fonction publique et ils aiment être inscrits dans la durée. Moi je commence à leur dire qu'il faut qu'ils s'habituent. C'est comme la pyramide de Maslow, les besoins les plus importants sont assurés. Après s'ils ne savent pas exactement ce qu'ils feront dans x années c'est pas si grave »[649].

> « En accord avec les syndicats, j'ai clairement marqué le fait qu'il fallait qu'on trouve une piste d'emploi sur les personnes qui sont sur certaines missions…on a fait l'inventaire de tous les départs jusqu'à 2014 en prenant la réalité des postes vacants et en considérant que ceux ayant 60 ans étaient susceptibles d'être vacants. On a fait la liste de ces postes, on a validé en codir la

[646] Directeur d'une DDEA, avril 2010.
[647] Directeur d'une DDEA, mai 2010.
[648] Directeur d'une DDEA, mai 2010.
[649] Directeur d'une DDEA, mai 2010.

> liste des postes sur lesquels il serait important de trouver un remplaçant, on a donné des priorités, on a partagé ce bilan avec les OS, ils l'ont présenté en AG, on n'a pas eu un bon retour, les gens qui sont sur les postes qui n'existeront plus ne se projettent pas sur un mouvement. J'ai recalé le discours, je leur ai dit il faut prendre des initiatives, vous avez intérêt sinon il y aura d'autres dispositifs et vous n'aurez plus la main…on est passé à du message très direct avec les agents sur le fait qu'il fallait se bouger s'ils voulaient être à la manoeuvre pour travailler sur leur avenir car autrement ils subiraient. Ma prochaine proposition aux syndicats est de faire un inventaire complet de chacun des postes avec BOP, les trois principales activités du poste, les indicateurs pertinents correspondants, les autres activités et le bilan salsa, et après je dirai ce qu'on supprime. Mais les syndicats refusent, ils ne veulent pas d'établissement de liste comme cela »[650].

Les différentes phases d'entretiens menées dans le cadre de cette recherche montrent des figures de directeurs plutôt contents des modalités de conduite du dialogue social en 2008 et 2009, beaucoup plus mal à l'aise en 2010. Ils basculent dans une phase où la présence de sur effectifs dans les services se généralise et pose davantage la question du devenir des agents soit en dehors des structures, soit en repositionnement sur des postes qu'ils n'auraient pas choisis.

> « On ne sait plus trop quoi dire aux agents. Est-ce qu'il faut dire la vérité ? Est-ce qu'il faut ne pas la dire ? Comment est-ce qu'on dit les choses ?»[651]

> « On sait que cela va continuer de baisser, mais on ne sait pas bien de combien, ni où. Est-ce qu'il y aura encore des DDT dans 10 ans ? On n'a pas la réponse à ce genre de questions. »[652]

Trouver un équilibre entre écoute et fermeté

L'analyse de la manière dont les directeurs ont conduit la préfiguration des services et la réorientation de certains agents vers de nouvelles activités est riche d'enseignement sur la manière dont ils se différencient dans leurs pratiques managériales selon qu'ils manient plus ou moins écoute et fermeté. Nous suivons en partie David Courpasson[653] lorsqu'il éclaire les

[650] Directeur d'une DDEA, avril 2010.
[651] Directeur d'une DDEA, mai 2010.
[652] Directeur d'une DDEA, octobre 2010.
[653] COURPASSON David, *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000. Sa *sociologie de l'action contrainte* s'ancre moins dans les courants de la sociologie française des organisations marquée par des organisations vues comme des lieux

processus de modernisation de certaines organisations au travers d'un mécanisme de renouvellement des modes de contrôle mis en place par les managers sur les territoires autonomes d'exercice de l'activité de leurs collaborateurs.

L'équilibre à trouver entre dirigisme et concertation est bien illustré par la diversité des partis pris par les préfigurateurs quant à l'ouverture d'une mobilité interne à l'organisation au moment de la fusion. Certains ont lancé une bourse aux postes générales. A l'opposé d'autres ont procédé à des affectations un peu systématiques, en ouvrant totalement le jeu sur quelques postes seulement. La différenciation s'est notamment expliquée par les différences de culture entre préfigurateurs DDE et DDAF, en DDAF les changements à l'intérieur d'une même structure ne donnaient pas lieu à procédure de mobilité et passage devant les instances paritaires. Du côté des DDE, la tendance a été de reproduire le système très cadré qui avait été mis en place au moment de la décentralisation des routes.

> « Ce système de bourse aux postes générale, les syndicats ont réussi à l'imposer au directeur…cela a généré une énorme frustration…on a fait croire à tout le monde que tout le monde pouvait changer, et au final il n'y en a eu que quelques-uns.[654] »
> « Ici, on a fait zéro bourse, on a fait du positionnement par groupe de travail. Chaque chef de service préfigurateur s'est occupé de faire ses fiches de poste et de recruter…on n'a mis personne sur la touche...c'est la direction qui a guidé les personnes avec les entretiens, et on a traité à la main les quelques cas difficiles.[655] »

Les directeurs mentionnent s'appuyer largement sur les liens de confiance avec leurs subordonnés. Les cadres rencontrés par Olivier Cousin dans l'entreprise au sein de laquelle il a conduit ses investigations mettent en avant que l'enjeu de leur travail de management ne réside pas tant dans la réalisation d'objectifs que dans *« la capacité à établir des bonnes relations, construire la confiance, soutenir ses collaborateurs, les aider à progresser, à devenir plus autonomes »*[656]. Certains chercheurs corrèlent l'implication et la performance au travail avec la qualité de l'interaction interpersonnelle avec le supérieur hiérarchique[657].

---

de négociation et étudiées au travers des zones d'autonomie des acteurs, mais davantage dans la sociologie organisationnelle américaine qui analyse davantage l'organisation comme un système de domination et de contrainte.

[654] Chef de service d'une DDEA, mars 2009.

[655] Secrétaire Général d'une DDEA, mai 2009.

[656] COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail, op. cit.,* p. 165.

[657] *Cf.* travaux sur le sentiment de justice ressenti par les individus à l'intérieur d'une organisation de travail. Deux éléments apparaissent importants dans la dimension interpersonnelle de ce sentiment de justice : le traitement respectueux des collaborateurs (BIES RJ., MOAG JS., « Interactional justice : communication criteria for fairness », in SHEPPARD B., *Research on negociation in organizations,* Greenwich, CT :JAI Press, vol.

> « Là aussi les gens ne sont pas idiots, ils ont besoin de sens…c'est très compliqué de redonner un sens aujourd'hui sur les missions et les projets…par contre, il y a les habitudes de travail et les liens de confiance qui font qu'on peut avancer avec eux même si le projet n'est pas encore très clair. »[658]

Redonner un sentiment d'utilité sociale

Au-delà de ce qui se joue dans *« l'action contrainte »*, ou dans des liens de confiance, les directeurs insistent souvent sur la nécessité devant laquelle ils se trouvent de rendre visible pour les agents les nouvelles orientations des missions des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, de donner rapidement des preuves opérationnelles de l'intérêt de cette nouvelle posture des services de l'État, de dépasser le stade incantatoire d'énoncé de concepts. Les propos de certains directeurs sont frappants quand ils établissent un lien entre leurs efforts pour rendre la DDEA visible de l'extérieur, et leurs efforts en interne pour redonner du sens au travail des agents, redonner « de l'âme » à leurs tâches. Ils savent que la motivation des agents passe par le sentiment d'être reconnus pour leur action.

> « La force des DDE c'était le côté boy-scout…la force de frappe sur le terrain pour le déneigement par exemple…il faut éviter de rentrer dans une administration classique…les agents ont besoin qu'on leur dise « allez-y » sur des missions où ils ont ce même type de ressenti de boy-scout.[659] »

Pour redonner aux agents un sentiment d'utilité sociale qu'ils n'ont plus au travers des activités de maîtrise d'œuvre, les directeurs s'appuient donc sur le travail qu'ils font par ailleurs pour rendre la DDEA visible à l'extérieur. Ils décrivent comment ils utilisent la communication externe comme vecteur de la communication interne. Ainsi les réunions organisées par plusieurs directeurs avec les maires du département pour leur expliquer les réorganisations en cours sont de leur point de vue aussi des jalons importants dans la trajectoire d'appropriation par les agents des transformations en cours.

> « On a pris le risque, dès février 2009, d'aller rencontrer tous les élus du département pour se présenter à eux, l'organisation, mais

---

1, 1986, pp. 43-55) et la possibilité d'obtenir des explications sur les décisions (SHAPIRO D., BUTTNER EH., BARRY B., « Explanations for rejection decisions : what factors enhance their perceived adequacy and moderate their enhancement of justice perceptions ? », *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol.58, 1994, pp. 346-368).

[658] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.

[659] Directeur-adjoint d'une DDEA, décembre 2009.

> aussi le projet. Et il n'y avait pas que des chefs de service, c'était mobilisateur pour les agents. Et on a bien fait de le faire vite, même si tout n'était pas clair, car j'ai des collègues, maintenant leur préfet les empêche d'organiser ce type de présentation ».[660]

> « Une chose qui a marqué les gens chez moi, on a fait en janvier une présentation aux partenaires de la DDT, les organismes professionnels, la chambre d'agriculture, les organismes HLM….en présence de tous les agents et avec un buffet à la fin »[661].

Le travail managérial des directeurs introduit du liant entre la nouvelle organisation du travail demandée aux agents et les finalités de l'organisation telles qu'elles sont affichées vis-à-vis de son environnement. La volonté de certains directeurs d'aller très vite pour montrer des réalisations concrètes de la direction dans le cadre de ses nouvelles missions procède de la même stratégie de « donner du sens » en interne, et d'asseoir la nouvelle légitimité du service en externe.

> « Pour faire évoluer les choses, il faut travailler à partir d'expériences, où les DDT se positionnent comme un partenaire. On essaie de mettre en place des expérimentations, de les valoriser, de les faire connaître, de faire en sorte qu'il y ait effet boule-de-neige »[662].

> « Nous avons été à l'origine de la seule réponse de la région à l'appel d'offres du ministère pour des projets d'écoquartiers. C'est X (référence à un cadre de la DDEA) qui a poussé la collectivité. Il a tenu la plume. Je me souviens d'un week-end qu'il a passé dessus »[663].

[660] Directeur d'une DDEA, mars 2010.
[661] Directeur d'une DDEA, avril 2010.
[662] Cadre d'une DDEA, mai 2010.
[663] Directeur d'une DDEA, août 2010.

Conclusion de la partie II

Imaginer une manière opérationnelle d'appliquer les directives du Grenelle de l'environnement quand les circulaires sur sa territorialisation envoyées par l'administration centrale sont encore peu précises. Encourager des agents à se reconvertir vers ces métiers encore imprécis en élaborant avec eux des plans de formation alors que les dispositifs centraux de formation sur les métiers grenelliens ne sont pas prêts. Préparer la fermeture de certaines agences territoriales quand les directives parisiennes imposent de ne pas revenir sur l'organisation infra départementale de l'État telles que l'avait figée la décentralisation des routes. Encourager des agents à une mobilité géographique ou fonctionnelle tout en appliquant la politique affichée des ministères selon laquelle « personne ne doit rester au bord de la route ». Rendre des comptes sur la mise en œuvre d'une politique publique alors que l'on ne peut pas concrétiser une embauche sur un poste parce que le candidat pressenti n'a pas la bonne « couleur ministérielle » ou le bon grade….Les récits des difficultés auxquelles se heurtent les directeurs de l'équipement et de l'agriculture entre 2007 et 2010 sont autant de symptômes de la manière dont ils doivent assumer à leur niveau la gestion des contradictions qui animent la trajectoire de modernisation de l'État. Ces contradictions émergent lorsque doivent être mises en cohérence des décisions qui impliquent la nature même des missions qui seront exercées par les services départementaux, l'organisation de ces services pour réaliser ces missions, la main d'œuvre disponible aussi bien en quantité qu'en qualité, et également la motivation des agents en évitant les effets de démotivation identifiés par les observateurs des courants réformateurs de la fonction publique dans d'autres pays.

L'observation du travail des directeurs montre qu'il s'agit largement pour eux d'établir des compromis. Organiser le travail, c'est aussi s'accommoder de la main d'œuvre en place mais sans trop non plus la laisser présider les choix. Diriger, c'est tout à la fois rassurer pour engager, mais aussi mettre fermement en mouvement les agents.

Il y a une large part de « bricolage » dans cette activité de direction, à l'instar de que la sociologie du travail nous encourage à lire dans les écarts constatés entre l'action prescrite et l'action réelle. Mais l'observation du travail d'encadrement montre que, plus on monte dans la hiérarchie, plus ce « bricolage » se conjugue avec un travail consistant à orienter des choix d'organisation en fonction d'une vision de ce que devrait être l'action produite par l'entité dirigée.

Conclusion du chapitre 3

L'orientation que les directeurs départementaux rencontrés cherchent à impulser à leur organisation se donne à voir dans la manière dont ils actionnent ensemble les différents leviers du changement. Le regard que nous avons porté sur la préfiguration des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture a mis en exergue cette action d'entrecroisement de différents leviers de l'organisation pour composer une nouvelle action publique locale.

Les choix d'organisation en lien avec les mouvements de main d'œuvre sont les principaux leviers que la recherche a permis d'identifier. Pour les DDEA, ces leviers sont fondamentaux du fait de l'ampleur des transformations du contenu même de l'action. Mais ils sont peu efficaces si les directeurs ne mobilisent pas les agents autour de ce projet. Le déplacement de la recherche sur un autre terrain, celui des services déconcentrés du ministère du travail va nous permettre d'aborder la question de la modernisation sous l'angle plus privilégié de la mobilisation des agents autour de cette modernisation. Les directeurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont en première ligne pour entraîner des corps de fonctionnaires souvent considérés comme indociles dans une trajectoire de réformes. Détailler le travail des directeurs de service nous amènera cependant à dévoiler que derrière ces questions d'adhésion au changement, les préoccupations d'organisation du travail et de gestion des emplois se dissimulent également, et que l'ensemble de ces « fils » organisationnels font aussi l'objet d'un travail de composition qui est une œuvre de management.

CHAPITRE 4

ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT EN SITUATION CONFLICTUELLE,

LE CAS DES DIRECTEURS DU TRAVAIL

Ce chapitre est consacré à l'examen du travail de management des directeurs des services départementaux chargés d'appliquer la politique du travail et celle de l'emploi. Les préoccupations managériales de ces cadres dans la période 2007-2010 que nous étudions sont, en apparence, assez différentes de celles de leurs collègues des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Ils doivent accompagner le service qu'ils dirigent dans une trajectoire de changement qui ne se matérialise pas par des modifications de grande ampleur de l'organisation de leur unité, en tous cas pas de façon aussi apparente, et pas au niveau départemental. Cependant, ils sont eux aussi chargés de traduire dans les activités de leurs collaborateurs d'importantes inflexions voulues par les ministères du travail et de l'économie sur les priorités de l'action publique locale, sur la manière d'organiser le travail et de piloter sa réalisation.

Nous montrerons dans un premier temps que ces directeurs exercent eux aussi leur travail dans un contexte contraint. De façon assez similaire à celle de leurs collègues des ministères « ingénieurs », ils sont en premier lieu confrontés à la difficulté d'obtenir de la part de leurs commanditaires des indications totalement claires sur la manière de conduire leur action. Ils sont également tiraillés entre deux manières d'exercer une action publique locale, l'une plus inductive et plus traditionnelle consistant à « coller » à la demande sociale locale, l'autre plus déductive consistant à organiser l'action locale de façon à répondre davantage aux priorités définies par les deux ministères. La recherche permet d'observer là-aussi que l'impulsion de changement dans l'organisation du travail au sein des sections d'inspection nécessite une fois de plus des réflexions sur l'organisation des emplois et la transformation des compétences attendues des agents travaillant dans ces services. Ces réflexions peinent à s'organiser dans un cadre national et elles font surtout l'objet du traditionnel travail de bricolage des cadres opérationnels qui cherchent à mettre en cohérence travail, emploi et compétences.

Mais l'intérêt de cette investigation dans le monde professionnel du contrôle du droit du travail réside dans le traitement d'une opposition plus frontale au changement que nous avons décrite dans le chapitre 2. Nous avons posé l'hypothèse que l'observation de ce contexte peu « docile » apporterait un

regard complémentaire à l'étude du travail de management de services de l'État en département. Denis Segrestin suggère à ce propos que *« ce ne sont pas forcément les salariés « obéissants » qui sont les meilleurs serviteurs du changement* […] *les mauvais joueurs peuvent se révéler comme d'excellents artisans de l'innovation.»*[664]. Bertrand Nicolas évoque l'intérêt d'écouter *« les gens qui se taisent »*, ou encore *« les cyniques souvent porteurs d'une intégrité morale et qui peuvent s'opposer à ce titre au caractère éphémère des modes et à l'activisme des idéologues du changement »* et qui, selon l'auteur, *« font preuve d'une compréhension fine de l'organisation, de son contexte, son histoire »*[665]. David Courpasson et Jean-Claude Thoenig font émerger l'idée de *« rébellion créative* [666]*»*.

Au travers du chapitre 2, nous avons développé notre analyse des déterminants et des manifestations de la résistance de ce milieu professionnel. Nous examinerons ici le contenu de l'activité managériale des directeurs du travail. Le matériau que nous avons réuni dans ces organisations est moins fourni que dans les ministères ingénieurs. Nous avons limité notre observation pour l'essentiel sur l'encadrement de l'activité d'inspection du travail, en laissant de côté d'autres activités de ces services. Nous avons aussi conduit globalement moins d'entretiens dans ce ministère. Néanmoins, de même que pour la recherche menée en direction de l'équipement et de l'agriculture, l'exploration dans plusieurs régions des réponses différenciées à ces préoccupations de management a été une source d'enrichissement de notre enquête. Dans cet univers qui « résiste », pourquoi est-ce que « ça marche » mieux dans certaines régions ? Est-ce lié au contexte du territoire sur lequel s'exerce l'action ? Est-ce lié aux méthodes managériales des directeurs ? L'enquête dévoile que le changement s'impulse parfois au travers de compromis locaux. Ces compromis ne se négocient pas uniquement grâce au seul levier des pratiques managériales. Les directeurs progressent quand ils actionnent des changements dans toutes les dimensions que nous avons identifiées : les transformations des métiers, la révision des organisations du travail, l'ajustement de la structure des emplois de leur unité, l'adaptation des compétences. Le cas des directions du travail étaye ainsi notre thèse selon laquelle l'innovation progresse largement grâce au travail des directeurs opérationnels qui assemblent, à leur niveau, différents « fils »

---

664 SEGRESTIN Denis, *Les chantiers du manager. L'innovation en entreprise : où en sommes-nous ? Comment piloter les changements et les maîtriser ?,* Paris, Armand Colin, 2004, p. 26.

665 NICOLAS Bertrand, « Projets d'organisation : les outils en question », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services,* Toulouse, Octarès, 2007, pp. 21-26, p. 26.

666 COURPASSON David, THOENIG Jean-Claude, *Quand les cadres se rebellent, op. cit.,* p. 116.

organisationnels qui parviennent difficilement à s'assembler à des niveaux supérieurs de ces organisations.

Partie I : le faisceau de contraintes

I.1. Le processus inachevé de transformation des services départementaux : quelles missions ? quelle organisation ?

La disparition des directions départementales

Jusque fin 2009, et contrairement à leurs collègues du ministère du développement durable et du ministère de l'agriculture, les directeurs départementaux du travail ne sont pas confrontés directement au « choc » de la création d'une nouvelle organisation, ni à des suppressions aussi significatives des missions.

En effet, en précisant le cadre de l'organisation régionale de l'Etat et la création de huit grandes directions régionales, le conseil de la modernisation des politiques publiques[667] du 11 juin 2008 a initié le projet de création des DIRECCTE et décidé de l'avenir des services départementaux. Les DIRECCTE, futures directions régionales en charge des politiques autour de l'entreprise, ont vocation à réunir les actuelles directions régionales et départementales du travail, les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF), les services développement industriel des directions régionales de l'industrie (DRIRE), les directions régionales du commerce extérieur (DRCE), les délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA), au tourisme (DRT), les chargés de mission régionaux pour l'intelligence économique (CRIE) et les diverses inspections du travail fusionnées[668]. Les directions du travail et de l'emploi, en tant que directions départementales autonomes, sont vouées à disparaître. Les structures actuelles vont se transformer en unités territoriales des directions régionales. Pour leurs directeurs, cela signifie qu'ils vont à terme perdre le rang de directeur départemental, et passer sous l'autorité hiérarchique d'un directeur régional. Leur unité départementale va devenir un service de la direction régionale. Même si les unités exercent les mêmes missions, les directeurs imaginent que les modes de gouvernance vont se transformer, à la fois dans les relations entre niveau régional et

[667] CMPP
[668] l'IT du régime général étant au sein des DDTEFP, l'IT agricole au sein des DDAF et l'IT transports au sein des DRE

départemental, mais aussi dans l'articulation avec les préfets de département et de région.

Concrètement, les directeurs du travail n'ont pas à préfigurer une direction départementale comme leurs collègues de l'équipement et de l'agriculture. Le processus de préfiguration des directions régionales est lancé, les directeurs départementaux étant associés à la réflexion par le préfigurateur de la DIRECCTE. Les enquêtes ont été conduites dans cette période où les directeurs départementaux restent dans cette situation « d'entre-eux », avec à la fois une position passive vis-à-vis d'une transformation dont ils n'assument pas le leadership, et une attitude active pour protéger leurs prérogatives et leur zone d'autonomie au sein de la future entité régionale.

La création des directions régionales en charge des entreprises réunit les services de deux ministères : le ministère du travail et le ministère de l'économie[669]. Les ministères de l'agriculture et du développement durable sont aussi concernés à la marge, du fait de la fusion des différents corps d'inspection du travail : les personnels de l'inspection du travail de l'agriculture (ITEPSA) et de l'inspection du travail des transports (ITT) rejoignent les DIRECCTE.

Une circulaire du Premier Ministre du 1er août 2008 définit le calendrier et les modalités de mise en place de ces nouvelles directions. Cinq régions expérimentales sont désignées : l'Aquitaine, le Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et la Franche-Comté[670].

Le processus de préfiguration des régions - test se déroule tout au long de l'année 2009, et les préfigurateurs des dix-sept autres régions sont désignés à la fin de cette année. Le lancement de la généralisation n'est effectif qu'au début de l'année 2010, tout au long de laquelle il est prévu qu'il se déroule. Il est demandé aux préfigurateurs de produire leur macro-organigramme pour mars 2010, un micro-organigramme détaillé et un projet de service pour juin 2010.

La recherche a donc couvert la période de préfiguration des régions expérimentales, parmi lesquelles la Franche-Comté. Compte tenu de la taille de la région, et de ses enjeux, la préfiguration de la DIRECCTE Ile-de-France est planifiée dans la deuxième vague, en même temps que l'organisation des autres services territoriaux de l'État en Ile-de-France.

[669] Pour simplifier, nous utiliserons dans ce chapitre cette terminologie pour désigner le ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville d'une part et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE) d'autres part.

[670] Il s'est par conséquent avéré intéressant de mener l'enquête au sein de la DDTEFP du Jura dans la période de préfiguration de la DIRECCTE.

De même que nous l'avons décrit dans le cas des administrations de l'équipement et de l'agriculture, la création des DIRECCTE fait émerger de nombreuses problématiques autour de la création d'un service interministériel. La future direction régionale des entreprises rassemble des effectifs peu nombreux[671] mais dispersés, d'un point de vue fonctionnel et également géographique. Les agents sont répartis sur plusieurs départements. Par ailleurs, les composantes de la future direction régionale des entreprises répondent à six responsables de programmes dans le cadre de la LOLF.

L'encadré ci-dessous résume les caractéristiques des effectifs des futures directions régionales. Il s'agit cependant d'estimations datant de 2008. Entre temps, un changement de schéma d'organisation a été décidé au moment de la stabilisation du scénario retenu pour la constitution des directions départementales interministérielles. Les effectifs de contrôle de la concurrence, consommation, et répression des fraudes sont ventilés en DDi et non plus dans des unités territoriales des directions régionales des entreprises. La direction régionale des entreprises n'aura qu'un rôle d'animation de la politique de contrôle mise en œuvre dans les DDCSPP (ou dans les DDPP pour les départements comptant trois DDi).

Encadré n°10 : effectifs constitutifs des DIRECCTE *(avant la décision de rattacher aux DDPP les effectifs des unités départementales)*

Une DIRECCTE moyenne représente environ 500 agents, pour les plus grosses régions telles que Provence Alpes Côte d'Azur, l'effectif est plus important (environ 900 agents)
Les effectifs sur l'ensemble des DIRECCTE se répartissent comme suit :

Services	**Effectifs ETP**
SDTEFP	8850
dont IT	*dont 4845 (1535 IT et 3310 CT)*
DRCCRF*	2605
DI-DRIRE** et métrologie	481
DRCE	135
DRCA	70
DRT	70
CRIE	24
Total	**12.235**

Source : rapport intermédiaire de la mission d'appui à la création des DIRECCTE, juillet 2008
* avant la décision de transférer les effectifs dédiés au contrôle en DDi qui sont en moyenne de 15 à 20 par département. La DGCCRF compte au total environ 2000 inspecteurs de terrain.
** les autres composantes des DRIRE rejoignent les DREAL.

[671] A titre d'illustration, la création de la DIRECCTE Franche-Comté concerne presque le même effectif que la création de la seule DDEA du Jura.

A l'été 2008, une mission d'appui[672] a suggéré un scénario privilégié de macro-organigramme. Cette configuration indicative a largement été retenue par les préfigurateurs de la première et de la deuxième vague. Elle repose sur trois pôles principaux : un pôle « politique du travail » baptisé pôle T gérant et animant les sections d'inspection du travail et les services d'appui technique à la politique du travail, un pôle « concurrence, consommation et répression des fraudes » baptisé pôle C, et un pôle « entreprise-emploi-économie » baptisé 3^E chargé du développement des entreprises et des compétences, de l'emploi et du marché du travail. L'architecture prévoit également une structure chargée des fonctions supports. Les préfigurateurs sont en effet encouragés à un mouvement de mutualisation au niveau régional[673].

La mission d'appui préconise par ailleurs une organisation infra régionale des directions qui s'appuie sur les actuelles unités départementales. Elle ouvre néanmoins la possibilité de regrouper des unités dans les régions comprenant les plus petits départements ou de constituer des unités infra départementales dans le cas de gros départements. Parallèlement, les rapporteurs précisent que les préfets de département doivent disposer d'un appui sur les domaines emploi et travail au niveau départemental quelle que soit la configuration retenue. Cependant, les macro-organigrammes retenus ne sont guère innovants dans le sens d'une organisation qui ne serait pas calquée sur le découpage départemental. Cela s'explique par la sensibilité des acteurs externes (préfets de département) et internes (nous reviendrons sur la perception de ce type d'innovations du point de vue des personnels des directions départementales du travail). Les macro-organigrammes retenus dans la phase de préfiguration des cinq premières régions sont donc assez semblables. Ils constituent en grande partie une juxtaposition des trois grandes composantes de la nouvelle direction régionale qui conserve les unités départementales. Le pôle 3^E est le plus nouveau, il intègre des synergies possibles entre les cultures administratives des anciennes structures.

Les préfigurateurs sont encouragés à analyser les missions et les activités des services qui fusionnent afin d'identifier de façon précise les convergences organisationnelles. Outre le traditionnel comité de pilotage de la fusion qui travaille sur le schéma organisationnel, les processus, la

[672] Rapport final remis en septembre 2008 par l'Inspection Générale des Finances (IGF), le Conseil Général des Mines (CGM) et l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) ; une évaluation a été conduite par ces mêmes inspections en 2009.

[673] La charte relative à la gestion des ressources humaines des DIRECCTE finalisée par les deux ministères en février 2010 prévoit : *« Il appartient au directeur régional de décider des modalités d'organisation de la gestion des personnels de la DIRECCTE, et notamment de ce qui relève d'une gestion régionalisée et d'une gestion de proximité, au sein des unités territoriales ».*

communication et le dialogue social, les préfigurateurs appuient leur réflexion sur les productions de groupes de travail thématiques (en général un sur le pôle travail, un sur le pôle 3E, un sur le pôle C, un sur les fonctions supports). Cela les amène à réfléchir à l'organisation interne de chaque pôle, à l'articulation entre le siège et les unités territoriales, aux relations avec la chaîne préfectorale[674] et les acteurs extérieurs (Pôle Emploi, par exemple). Ils identifient aussi quelques synergies inter-pôles. C'est dans ce domaine que se personnalisent un peu les organigrammes retenus pour les directions régionales des entreprises. L'idée est en effet de mettre en place un fonctionnement en mode projet adapté aux spécificités locales. Quelques thèmes transversaux sont ainsi identifiés autour de la détection d'entreprises en difficultés, des actions spécifiques sur certaines filières (automobile, plasturgie, bois, agro-alimentaire…).

Changement de territoire et de sens de l'action

Nous avons développé, dans le chapitre 3, ce qui se joue dans la création des directions de l'équipement et de l'agriculture autour d'une tension entre la logique de présence territoriale et la logique d'animation de politiques publiques. Les acteurs des directions départementales du travail vivent une tension similaire. Les habitudes d'organisation de l'action publique dans le champ « emploi et travail » sont celles de l'irrigation du territoire. Elles se déclinent via un réseau de sections d'inspection du travail dans les départements, organisées de façon à couvrir les différents arrondissements où sont polarisés les établissements à contrôler. L'action est également organisée autour d'une politique départementale de l'emploi sur laquelle le préfet de département est en première ligne et dispose de prérogatives spécifiques (notamment dans la gestion des conflits sociaux locaux).

Sur le champ de l'emploi, la création de la direction régionale des entreprises remonte au niveau régional la conduite d'un certain nombre de missions. Certains futurs directeurs de DIRECCTE ne cachent pas leur intention de régionaliser au maximum certaines missions, soit en les positionnant au siège de région, soit en organisant un fonctionnement en réseau entre les départements, notamment quand les agents ne sont pas mobiles.

> « La logique est de régionaliser mais sans déshabiller les territoires, d'abord parce que les agents ne sont pas mobiles, ensuite parce que les Préfets sont vigilants, mais aussi pour des

[674] Les directeurs régionaux doivent définir de façon opérationnelle la nature des relations fonctionnelles et l'offre de service qui est mise à disposition des préfets de département par les unités territoriales et les services du siège.

raisons immobilières, donc on cherche plutôt à aller vers du traitement d'actions régionalisées depuis les territoires. »[675]

« La question, c'est d'arriver à trouver un bon équilibre entre une fonction de proximité qui doit être en interface avec les acteurs au niveau local et une approche régionalisée qui présente des avantages pour certaines filières ; je pense qu'on tâtonnera avant d'y arriver…et puis il y a dans nos services une histoire de méfiance dans la relation entre niveau départemental et régional…la crainte de la lourdeur bureaucratique, de la perte de réactivité, de se voir imposer des décisions pas adaptées localement, de perdre en information. »[676]

Les directeurs départementaux du travail expriment souvent la crainte que la nouvelle organisation ne leur fasse perdre en réactivité et en proximité avec les acteurs du service public de l'emploi local.

« Les questions d'emploi et de développement nécessitent une grande réactivité…les dossiers déjà actuellement traités au niveau régional, c'est traité moins vite, c'est plus difficile de faire faire un demi tour sur l'océan à un paquebot qu'à un pédalo. ..et là je vois tout ce qui est en train de se monter, des commissions de ceci, des comités de cela, tous les projets devront remonter pour discussion préalable, tout une superstructure…on met au point des démarches descendantes, et je ne vois pas comment se feront les remontées de terrain…or on a réussi à faire avancer des choses aussi parce qu'on a ce lien de proximité avec les acteurs locaux. »[677]

« Le FSE est une bonne illustration, s'il manque une pièce, on doit repasser à la commission suivante qui est dans 3 mois…nous ce sur quoi on avait la main, on passe un coup de fil, on récupère ce qui manque, on prend des raccourcis. »[678]

« On est en train de réinventer l'Union Soviétique…On fait plein de tableaux pour montrer que ça va bien, mais les gens font la queue pour avoir du pain. »[679]

« Je ne vois pas comment on peut traiter depuis la DR du chômage partiel dans l'entreprise X, du contrat aidé à Triffouillies-les-Oies, je ne vois pas comment c'est possible.[680] »

« Au sein d'une DDTEFP, la coexistence de services qui contrôlent les entreprises, qui surveillent les plans sociaux, qui donnent les agréments aux structures de services à la personne,

[675] Préfigurateur de DIRECCTE, août 2009.
[676] Directeur de DDTEFP, octobre 2009.
[677] Directeur de DDTEFP, octobre 2009.
[678] Directeur de DDTEFP, septembre 2009.
[679] Directeur de DDTEFP, octobre 2009.
[680] Directeur-adjoint du travail, février 2009.

> qui instruisent les dossiers des porteurs de projet cofinancés par le Fonds social européen, qui vérifient la légalité des contrats d'apprentissage…permet de gérer de manière coordonnée l'intervention publique sur un territoire[681]. »

Davantage que la réactivité et la rapidité de traitement des procédures, le vrai débat porte sur la manière dont cette réorganisation transforme les modalités d'arbitrage entre des priorités de politique publique qui peuvent ne pas converger. La régionalisation et l'inter ministérialité augmentent la taille du périmètre sur lequel se gèrent les tensions entre les objectifs. Ce type de tensions a toujours existé mais les éventuelles contradictions devront dorénavant se résoudre sur une échelle plus grande, du fait des regroupements de services, et en trouvant un accord entre des acteurs plus nombreux. La crainte exprimée par les inspecteurs du travail est que l'examen des priorités par le prisme régional[682] ne soit très différent de ce qu'ils perçoivent, eux, sur le terrain, et ils ont peur d'être marginalisés dans les relations entre l'administration et les entreprises.

> « Cet arbitrage on le gérait déjà en interne aux DDTEFP. Les agents travaillant sur l'emploi donnaient des aides mais après s'être coordonnés avec leurs collègues du pôle travail…On savait que la richesse venait de la possibilité d'avoir une vision globale de l'entreprise…On doit pouvoir trouver des synergies du même type au sein de la région, entrer dans l'entreprise par le biais du commerce extérieur, ou de l'innovation, et partager nos informations pour être complémentaires, mais il faut le mettre en place à une plus grosse échelle et ça inquiète les gens chez nous qui ont peur d'être marginalisés au profit d'arbitrages totalement en faveur du développement économique de l'entreprise. »[683]

> «Notre patron, celui qui est chargé de nous animer, de nous dynamiser, son problème, c'est le taux de chômage, c'est l'emploi, c'est le préfet, c'est d'aller convaincre les collectivités ou les associations de prendre des jeunes en contrats aidés…avec la régionalisation, on va donner plus d'ampleur à un phénomène que Jean Bessière avait bien identifié dans son rapport, on va aller à contre-courant de ce que voulait le PMDIT. »[684]

[681] Directeur du travail, avril 2009.
[682] Les DRTEFP avaient quelques missions propres, par exemple le FSE ou le service régional de contrôle. Le sentiment fréquemment exprimé est que la DIRECCTE va petit à petit remonter au niveau régional le pouvoir décisionnaire sur les mesures relevant du champ travail, et que cela va globalement déplacer le centre de gravité des décisions.
[683] Directeur d'une DDTEFP, novembre 2009.
[684] Directeur-adjoint du travail, juillet 2009.

> « Ce dilemme entre la protection des salariés et la survie de l'entreprise, on l'a en permanence quand on est inspecteur ou contrôleur, et on le fait en permanence mais entre nous, qui sommes issus de la même filière, et quand on n'est pas d'accord, on en parle mais dans la même langue…là on va avoir des désaccords dans des langues différentes. »[685]

> « Dans les discussions interministérielles sur la DIRECCTE, on passe notre temps à redire qu'on n'est pas des petits canards à droit ou à gauche de la photo et qui font leur truc dans leur coin, mais qu'on porte une politique qui est au cœur de la compétitivité des entreprises. »[686]

> « Ce qui est positif, c'est que des gens venus d'ailleurs, cela peut percuter ce monde un peu immobile de l'inspection du travail, ce qui est négatif, c'est le risque de marginalisation. »[687]

> « On arrivait à travailler par exemple avec les services de la DRIRE, à trouver des positions communes entre des intérêts parfois divergents…je ne suis pas convaincu que le fait de tout mettre dans la même organisation va améliorer cela. »[688]

Les acteurs de la préfiguration de la future direction régionale analysent les résistances des cadres travaillant dans les départements davantage comme une forme de protectionnisme de leurs effectifs et de leur autonomie locale.

> « On a commencé à essayer sur un petit thème, les conseillers du salarié[689], on avait proposé qu'une DDTEFP prenne cela en charge, on n'y est pas arrivé et on a été obligé de le faire au niveau régional mais ils vont être obligés d'y venir parce qu'ils n'auront plus les effectifs et puis de toute façon ce sera le DIRECCTE le patron. »[690]

> « On y arrive plus facilement quand il s'agit de localiser dans une DD une expertise pour l'ensemble de la région, mais les DD sont récalcitrants quand il s'agit d'une tâche de gestion. »[691]

> « Les directeurs départementaux sont souvent dans une logique de défense des acquis, ils ne veulent pas se retrouver en situation de rentrer dans leur département et de devoir expliquer aux OS ou au Préfet qu'ils ont perdu deux ou trois postes. »[692]

---

[685] Directeur d'une DDTEFP, novembre 2009.
[686] Cadre administration centrale, mai 2009.
[687] Cadre administration centrale, mai 2009.
[688] Directeur du Travail, juillet 2009.
[689] mesure permettant à un salarié licencié d'une entreprise qui n'a pas de délégué du personnel de bénéficier de l'appui d'un conseiller dépendant de l'Etat.
[690] Préfigurateur de pôle au sein d'une DIRECCTE, novembre 2009.
[691] Préfigurateur de SG de DIRECCTE, septembre 2009.
[692] Directeur du travail, septembre 2009.

Sur le champ de la politique du travail, plusieurs questions sont posées par cette réorganisation. La conduite des missions d'inspection au sein de sections territorialisées n'est pas remise en cause. Mais d'autres missions relevant de la politique du travail pourraient faire l'objet d'une organisation différente. C'est le cas de services d'appui technique, ou encore des activités de renseignement du public. Certaines tâches, telles que le renseignement téléphonique, pourraient aussi être mutualisées et confiées à des unités territoriales sans forcément tout regrouper au niveau régional. C'est un moyen de régionaliser, de rationaliser tout en tenant compte de la faible mobilité géographique des agents actuellement en fonctions dans les unités territoriales. Les acteurs départementaux expriment là-aussi la crainte d'une moindre proximité avec les entreprises (cas du renseignement téléphonique qui serait moins personnalisé) ou d'une moindre qualité des appuis apportés aux sections s'ils sont basés en chef-lieu de région ou dans un autre département.

> « Il y avait quelqu'un nommé en DR et censé venir en appui pour des interims dans nos sections en plus de la gestion de dossiers transversaux…j'ai appelé à l'aide, on m'a dit non c'est pas possible, on a besoin de lui à la DR …j'ai dû me faire dépanner par un collègue. »[693]

Le même type de défiance s'exprime, comme en DDEA, vis-à-vis d'un repositionnement privilégié des effectifs en région aux dépens des structures départementales. Du point de vue des cadres exerçant en département, il s'agit d'un développement de structures qui animent et pilotent, et d'un affaiblissement de celles qui mettent en œuvre « sur le terrain ».

> « On essaie de se projeter sur les départs à la retraite sur plusieurs années, mais notre imagination se heurte sans cesse aux plafonds d'emplois, et les effectifs de la DR eux ne diminuent pas, le sombrero s'élargit de plus en plus. »[694]

Une autre question posée par le pilotage régionalisé des missions d'inspection du travail est celle de la possibilité de dépasser la vision traditionnelle des unités territoriales calquées sur un découpage géographique. L'idée est d'adapter l'action de l'inspection du travail à la réalité d'un monde de l'entreprise contemporain qui fonctionne en réseau en dehors des questions de frontières institutionnelles. Relève, par exemple, d'une telle logique, un schéma consistant à créer, dans certains cas, une unité qui couvre des zones relevant de plusieurs départements, mais dédiée au suivi d'un bassin d'emploi particulier.

> « Notre code du travail et l'organisation de nos interventions sont adaptées à des situations où l'on rentrait dans l'entreprise et

[693] Directeur de DDTEFP, novembre 2009.
[694] Directeur de DDTEFP, octobre 2009.

> quand on en avait fait le tour, on avait à peu près fait le tour de la question. En fait, maintenant, quand on a fait cela, on n'a vu qu'une petite partie, on n'a jamais serré la main au patron, en fait…les entreprises travaillent en réseau…il faut pouvoir avoir une vision globale de l'entreprise, de ses prestataires, de ses sous-traitants. Il faudrait travailler en réseau entre nous et aussi au niveau européen. »[695]

Ce n'est pas une idée nouvelle au sein du ministère du travail. Le plan de modernisation de l'inspection du travail avait aussi relancé le débat sur ces schémas d'organisation. Il se heurte à une résistance importante d'une partie des agents de l'inspection qui y voient une remise en cause du caractère généraliste de leur mission. Nous avons décrit ces craintes et leurs origines dans le chapitre 2. C'est aussi un mode de fonctionnement innovant qui bousculerait les habitudes de travail des acteurs périphériques de l'État, mais aussi centraux.

> « Je reste partisan d'une inspection du travail généraliste[696], mais au sens où l'on appréhende l'ensemble des problématiques sociales quand on est dans une entreprise, mais je suis de plus en plus réservé sur la structure territoriale de l'inspection…par exemple les TPE[697], on sait bien que même en renforçant les effectifs, on touche les entreprises tous les 10 ans, il vaut mieux travailler avec les branches professionnelles tout en ayant quelques contrôles bien sûr…et les grands groupes, il faudrait une stratégie nationale, je sais que ce n'est pas facile pour la DGT avec une proximité au cabinet qui fait que tout remonte très vite, mais le dépoussiérage de la logique territoriale pose aussi la question du positionnement du niveau central. »[698]

Derrière ces débats, l'enquête met surtout en évidence que l'organisation régionalisée de l'inspection du travail bouscule les habitudes de fonctionnement en très grande autonomie des sections d'inspection du travail sur leur « territoire » d'intervention. La création des directions régionales des entreprises accompagne aussi l'idée du développement d'une réelle animation des sections d'inspection sur un périmètre donné, derrière laquelle se mettraient en place plusieurs processus de modernisation de l'action : déclinaison régionale des priorités nationales en matière d'inspection du travail avec l'établissement d'un plan d'action, suivi plus instrumentalisé des actions menées par les sections avec une agrégation

[695] Cadre administration centrale, mai 2009.
[696] cf.débat qui traverse l'inspection du travail sur le thème de la spécialisation : *« Pour moi il n'y a pas de section spécialisée sauf peut-être les sections de lutte contre le travail illégal, s'il y avait des sections hygiène et sécurité peut-être, mais si c'est une section BTP et qu'on intervient sur l'ensemble du code du travail, pour moi ce n'est pas de la spécialité. »*
[697] très petites entreprises
[698] Directeur du Travail, février 2010.

comptable au niveau régional, dispositifs de mutualisation de certaines actions. Plusieurs types de mutualisation sont possibles. Il peut s'agir de sections spécialisées sur certaines filières. Le directeur régional des entreprises peut souhaiter organiser des pôles d'expertise mutualisés évitant la dispersion des compétences sur des sujets pointus du droit du travail dans les différentes sections.

La création des directions régionales des entreprises constitue une entrée dans la réforme par l'angle de la réorganisation des structures, mais elle pose de fait de très nombreuses questions autour de l'organisation du travail dans les unités départementales. Derrière ces problématiques se niche en réalité la coexistence de visions différentes sur le devenir des missions elles-mêmes.

Les acteurs centraux du ministère souhaitent une inspection du travail toujours territorialisée et avec des effectifs renforcés. Mais ils l'imaginent aussi professionnalisée, avec le déploiement de dispositifs de pilotage et de contrôle qui soient déclinés tout le long de la chaîne hiérarchique depuis la Direction Générale du travail, le directeur régional des entreprises, le chef du pôle travail en région, le responsable d'unité territoriale, l'inspecteur du travail chargé d'une section…Ils souhaitent faire évoluer l'organisation actuelle qu'ils diagnostiquent comme étant une somme d'individualités, chaque agent de contrôle travaillant de façon autonome et peu enclin à inscrire son action dans une organisation d'ensemble.

> « Tout est une question d'équilibre, entre contrôle et autres missions, entre ce qui est orienté au niveau national et ce qui vient du constat local. »[699]

Certains agents des corps d'inspection voient dans ces évolutions une remise en cause de leur autonomie protégée par les textes internationaux. Ils souhaitent continuer à travailler en étant en auto-commande sur les actions qu'ils mènent sur leur zone d'intervention. Leur propos mettent en avant l'importance d'être à l'écoute des priorités du territoire davantage que celles des politiques nationales. Il s'agit, par exemple, de choisir de contrôler une entreprise dont plusieurs salariés sont venus demander des renseignements à la direction départementale du travail plutôt que d'intervenir dans un établissement sous prétexte qu'il relève d'un secteur d'activités considéré comme prioritaire dans le plan d'actions national du ministère du travail.

Quels types d'intervention selon quelles priorités ? Quelles actions articulées autour de quelles formes d'organisation ? Ces questions impliquent aussi des réflexions autour du devenir des métiers, du nombre

[699] Cadre en DIRECCTE, décembre 2009.

d'agents nécessaires pour les conduire et de leur localisation géographique, ainsi que des profils de compétences de ces agents.

I. 2 – La réforme implique un chantier important d'adaptation de la main d'œuvre.

Les questions soulevées par l'organisation du travail en DIRECCTE sur les champs d'intervention des directions départementales du travail ne donnent pas lieu à des orientations très précises de la part de l'administration centrale du ministère du travail. Les sujets sont sensibles, à la fois dans le cadre des relations avec le ministère de l'intérieur, mais également dans le contexte d'un dialogue social agité avec les organisations syndicales. Cela renvoie en grande partie la responsabilité des transformations des organisations aux acteurs de terrain, les futurs directeurs régionaux des entreprises, et leurs relais en département, les futurs directeurs d'unité territoriale.

Nous concentrerons notre propos, par la suite, sur l'organisation des missions d'inspection du travail, qui ont été notre terrain de recherche principal.

Les contraintes sur les mouvements de main d'œuvre

Une première difficulté à laquelle sont confrontés les cadres de terrain reste, comme leurs collègues d'autres ministères, celle du « remplissage » des postes. Il leur faut, là-aussi, faire face à des déséquilibres géographiques, et aux mêmes difficultés de pourvoir les postes peu attractifs avec les agents de contrôle les moins expérimentés. Cette difficulté est aggravée par deux phénomènes propres aux corps d'inspection, que nous avons évoqués dans le chapitre 2. D'une part, la formation initiale des contrôleurs du travail s'effectue en alternance (un mois de présence dans leur direction du travail d'affectation et un mois de formation), donc le risque est grand pour un directeur du travail dans une région peu attractive que ses contrôleurs demandent une mutation très peu de temps après être enfin opérationnels à temps plein sur leur poste. D'autre part, les entretiens ont révélé le faible pouvoir de l'administration pour imposer des durées minimales dans les postes. Les managers d'unités territoriales se plaignent de ne pas bénéficier de la part de leur administration centrale de mesures visant à améliorer la situation du *turn over* dans les régions déficitaires.

> « On s'est retrouvé avec un départ non prévu, et donc la même année avec l'arrivée de deux jeunes inspecteurs de la même

> promotion sur le même site. Naturellement ils ont obtenu leur mutation ensemble deux ans après…je ne comprends pas qu'on ne parvienne pas à organiser les choses dans l'intérêt du service, de façon intelligente en organisant des départs décalés. »[700]

La demande émerge de la part de certains directeurs départementaux de revenir à une pratique abandonnée par le ministère et consistant à positionner des inspecteurs chevronnés sur des sections sensibles, par exemple en leur imposant une mobilité sur ce type de poste au moment du passage à directeur-adjoint.

> « Il peut y avoir des bassins d'emploi avec des problématiques compliquées, par exemple autour d'un pôle de la construction automobile avec ses sous-traitants, où l'on peut mettre un DA ou même un directeur du travail, on peut aussi en mettre dans des sections détachées pour faciliter l'animation des sections isolées du siège. »[701]

Les directeurs reprochent souvent à leur administration centrale de ne pas instiller une cohérence entre une cartographie de postes sensibles et les règles de gestion présidant aux mobilités.

> « On a ouvert les postes nouveaux en section avec le PMDIT, même dans des régions attractives…et on a vu être affectés des gens genre plus de 55 ans, qui étaient depuis plus de 20 ans sur des politiques de l'emploi, qui n'ont pas le permis, on est sûr qu'ils ne vont pas aller sur le terrain. »[702]

De leur côté, les acteurs de la direction du ministère du travail en charge des ressources humaines justifient leurs pratiques encore très centralisatrices. Ils expliquent qu'ils veillent notamment à la répartition des flux de primo arrivants, ainsi qu'au respect de quelques grands principes de mobilité, en luttant contre la tendance de ce milieu professionnel à fonctionner « en circuit fermé », les mobilités s'effectuant le plus souvent dans le même bassin d'emplois, et dans une logique de fonctionnement en réseau et par affinités. Le corps de l'inspection du travail est décrit comme pratiquant volontiers une organisation informelle en réseau qui pourrait induire, du point de vue du ministère des formes éventuelles d'exclusion.

> « Un directeur régional est tout à fait capable de dire qu'il préfère tel candidat car il a seul les compétences pour tenir tel poste, et quelques jours après demander la même personne mais plus sur le même besoin…il y a encore un certain nombre de régulations qu'il ne faut pas laisser au niveau régional tant que l'on n'a pas progressé en maturité ».[703]

[700] Directeur d'une DDTEFP, septembre 2009.
[701] Directeur du travail, mai 2009.
[702] Directeur du Travail, juillet 2009.
[703] Cadre administration centrale, mai 2009.

> « Quand on a organisé les formations management, les noms ont été inscrits tout de suite, par le réseau…j'aurais trouvé normal qu'on demande aux DR et DD des noms dans leur service. »[704]

Les directeurs départementaux se plaignent de la très faible marge de manœuvre dont ils disposent dans le choix des collaborateurs qu'ils recrutent.

> « La CAP est un champ clos moyenâgeux où les joutes se passent avec des critères qui ne sont pas les nôtres, donc on ne connaît pas vraiment les règles du jeu et qui conduisent à des décisions qui font que dans l'un des départements de la région, je me suis retrouvé avec Zéro inspecteur pendant 4 mois. »[705]

> « Au niveau de la CAP, c'est le grand chaudron, et pour moi il y a un couvercle dessus, il en ressort du cuit, du pas cuit, du immangeable, du délicieux, tout ce que vous voulez mais c'est imprévisible…»[706]

> « C'est ne pas nous faire confiance…on est assez grands pour comprendre qu'au niveau national, il peut y avoir aussi des jeux d'acteurs, qu'un DAGEMO après avoir accordé quelque chose à une OS doive servir une autre à la CAP suivante, ou qu'il accepte quelque chose en contrepartie d'autre chose…on peut mettre notre poing dans notre poche, mais cette impossibilité de s'exprimer, c'est infantilisant. »[707]

Les directeurs racontent néanmoins comment ils pratiquent des formes de contournement de ces rigidités pour se redonner quelques marges de manœuvre dans le recrutement de leurs collaborateurs. Ils ont ainsi la tradition d'organiser fortement les mobilités internes à leur service en jouant sur des « effets de dominos », de façon à maîtriser au maximum le choix des postes ouverts au recrutement externe. Lorsqu'un poste se libère dans leur unité, ils étudient une éventuelle révision de l'organisation du travail, ils font fonctionner leurs réseaux informels pour apprécier quels types de candidats externes de leur environnement sont susceptibles de s'intéresser à quel type de poste, et ils bâtissent ainsi une stratégie de publication visant à subir le moins possible les aléas des mutations décidées en commission administrative paritaire. Cet exemple illustre la manière dont les directeurs, de même que leurs collègues de l'équipement et de l'agriculture, « bricolent » eux aussi localement le management des ressources humaines en s'adaptant à la spécificité des contraintes imposées par l'organisation ministérielle de gestion de façon à se donner un espace d'autonomie.

[704] Cadre administration centrale, juillet 2009.
[705] Préfigurateur de DIRECCTE, juin 2009.
[706] Préfigurateur de DIRECCTE, décembre 2009.
[707] Directeur d'une DDTEFP, novembre 2009.

Cette forme de souplesse est intéressante à souligner car elle diffuse parmi les acteurs qui préfigurent les directions régionales des entreprises, aussi bien au niveau régional que central. Les préfigurateurs sont notamment très mobilisés pour obtenir des services centraux des ministères du travail et de l'économie qu'ils ne leur imposent pas des mécanismes complexes pour mettre en œuvre des processus de mobilité transverses aux différents budgets opérationnels au sein de la future direction régionale. De fait, les scénarii envisagés sont plus souples que ceux sur lesquels les ministères du développement durable et de l'agriculture travaillent de leur côté. Nous nous sommes interrogés lors de l'enquête sur ce constat : pourquoi les directeurs de travail se plaignent-ils beaucoup moins des difficultés à procéder à des mouvements internes que leurs collègues des ministères « ingénieurs » ?

Le fait que la mise en œuvre de la LOLF avec un dialogue de gestion vertical avec plusieurs programmes semble moins douloureux aux cadres exerçant au niveau départemental au ministère du travail que dans les autres ministères s'explique d'abord par le fait que c'est le même acteur (le directeur régional des entreprises) qui est responsable des budgets opérationnels pour les différents programmes[708]. Une autre idée revient également de façon récurrente au fil des entretiens : il est plus facile de négocier de la souplesse dans certains secteurs de l'action publique, quand ils sont davantage exposés à des risques de crise sociale.

> « Vous avez rarement une manifestation de sans-abri, ou des majeurs incapables sous tutelle qui viennent faire une manif devant les grilles de la Préfecture, encore moins des chefs d'entreprise qui se plaignent que l'inspecteur du travail n'est pas venu le voir depuis longtemps (rires) …mais sur le champ de l'emploi, il y a le contre-pouvoir de l'économique. »[709]

Le scénario envisagé[710] pour les mobilités à l'intérieur de la DIRECCTE est celui d'une autonomie confiée au directeur régional. Il déciderait des mouvements sans passage en commission administrative paritaire s'il n'y a pas changement de résidence administrative. S'il y a passage en commission, l'administration donnerait priorité au candidat proposé par le directeur régional. Enfin, les mobilités pourraient conduire à affecter un agent sur une action ne relevant pas du programme au titre duquel il est

[708] Le processus de création des DIRECCTE nécessite la recherche de procédures convergentes entre deux ministères seulement (ministère de l'économie, ministère du travail) sans l'intervention directe d'autres acteurs interministériels tels que le ministère de l'intérieur. Les administration centrales du ministère de l'économie et du ministère du travail s'accordent fin 2008 pour organiser leurs travaux communs autour de 4 thèmes : RH et questions sociales, budget et organisation des BOP, études-statistiques-évaluation, systèmes d'information.

[709] Préfigurateur de DDCSPP, novembre 2009.

[710] et retenu comme le confirme la charte relative à la gestion des ressources humaines des DIRECCTE, février 2010.

rémunéré. La condition serait alors celle d'une compensation a posteriori, avec une comptabilité réalisée sur un plan national. Le directeur régional devrait fournir aux responsables de programme la justification de ses choix lors des dialogues de gestion. Les questions de coloration de postes ne doivent pas être un frein à des mobilités internes dans une direction régionale des entreprises.

Derrière les questions de flux, des questions fondamentales sur les transformations des métiers

Plusieurs directeurs départementaux du travail expriment le sentiment que la phase d'expansion des effectifs d'agents de contrôle en section liée à la mise en œuvre du plan de modernisation de l'inspection, ainsi qu'à la fusion des trois inspections du travail, masque des difficultés sur les effectifs.

La première crainte est que les postes de A soient pourvus prioritairement en région. Il s'agit de la même peur exprimée par leurs collègues de l'équipement et de l'agriculture vis-à-vis d'une stratégie d'assèchement des effectifs départementaux.

> « On a quand même des vacances de postes en A même dans des régions attractives, on a créé beaucoup de postes de DA en siège de région, alors cela fait un appel d'air, un glissement vers le haut à l'intérieur d'une enveloppe de A qui augmente, et l'administration a du mal à tenir face aux demandes de mutation des gens qui sont dans les régions déficitaires… »[711]

La deuxième crainte porte sur les effectifs de catégorie B et C, dans le cadre des mesures RGPP de réduction des effectifs, ainsi que du contexte des personnels mis à disposition des maisons départementales des personnes handicapées qui font valoir leur droit de retour ou pour lesquels les conseils généraux demandent une compensation qui se traduit par un gel de la masse salariale[712].

> « Il y a eu carence de l'Etat en termes de non mise à disposition des effectifs auprès des MPDH…mais les personnes qui occupaient ces fonctions dans les MPDH n'ont pas été préparées, il n'y a pas eu d'accompagnement, la seule chose qui a été faite sous la pression syndicale, c'était de dire qu'ils devaient prévenir deux mois à l'avance leur chef de service du souhait de réintégrer la DD…les présidents de conseil général interpellent l'Etat sur le trop faible nombre d'agents qui ont accepté la mise à

[711] Directeur d'une DDTEFP, septembre 2009.

[712] Les conseils généraux n'ayant pas récupéré les personnels à hauteur de ce qui était prévu se sont plaints de devoir embaucher, et le ministère du Travail doit verser une compensation qui l'oblige par ailleurs à geler une part de masse salariale.

> disposition…et c'est nous qui devrons compenser dans nos effectifs…pourquoi pas d'accompagnement ? beaucoup d'anxiété…la chef de service du conseil général je ne la connais pas, je ne vais plus pouvoir aller manger à la cantine avec les copines…une volonté de se rapprocher autant que faire se peut de l'abribus qu'est le statut de la fonction publique d'Etat en service déconcentré. »[713]
>
> « La quasi totalité des départs en retraite des catégories C n'est pas compensée, on commence à réduire la catégorie B…notre taux de vacance est relativement faible, on est en expansion sur la catégorie A. »[714]
>
> « En gros les postes de A prévus par le PMDIT on les a eus, mais pas les postes de B. »[715]

La direction d'administration centrale en charge du personnel, et la direction générale du travail (DGT) affichent une politique de réduction des effectifs de catégorie C, avec le non remplacement d'agents au moment de leur départ à la retraite. Le ministère avait recruté massivement dans cette catégorie au début des années soixante-dix au moment où se développaient les politiques de l'emploi (les plans « Barre »). Dans la stratégie des acteurs centraux du ministère, la réduction des effectifs de catégorie C doit aussi se faire en cohérence avec les transformations de l'organisation du travail dans les sections d'inspection. Il y avait souvent deux secrétaires par section, une section moyenne comprenant un inspecteur et deux contrôleurs. La cible identifiée est dorénavant de 0.5 ETP de catégorie C par agent de contrôle. Plusieurs actions de rationalisation doivent conduire à cette diminution des tâches de secrétariat. Il s'agit d'abord du regroupement géographique de certaines sections entre lesquelles les secrétariats peuvent être mutualisés. Il s'agit aussi d'évolutions dans les métiers. De nombreux agents de contrôle s'appuient sur une organisation traditionnelle de secrétariat : frappe, classement, préparation de dossiers. Certains résistent à toute utilisation de l'outil informatique. Dans certains cas, il s'agit d'une stratégie volontaire de résistance aux transformations des tâches de secrétariat en section. Cela peut rejoindre aussi des stratégies de résistance à l'utilisation d'outils informatiques qui visent à faciliter le suivi des actions dans les entreprises, nous y reviendrons dans la deuxième partie de ce chapitre. Une autre perspective de diminution de l'activité confiée aux secrétaires de section passe par la suppression des activités de renseignements. Les secrétaires de section étaient autrefois traditionnellement en première ligne pour répondre à des questions émanant de salariés ou de responsables d'entreprise, soit lors d'appels téléphoniques, soit lors de leurs déplacements dans les locaux de la

[713] Directeur d'une DDTEFP, octobre 2009.
[714] Cadre administration centrale, juin 2009.
[715] Directeur d'une DDTEFP, octobre 2009.

direction départementale du travail, des heures de permanence étant assurées par les agents de contrôle. Les secrétaires pouvaient assurer un filtrage, répondre à des questions faciles, vérifier la nécessité s'il y a effectivement lieu d'organiser un entretien avec l'inspecteur ou le contrôleur, etc… Une réorganisation progressive des directions départementales du travail a consisté à sortir cette activité de renseignement des sections pour les décharger et permettre aux inspecteurs et aux contrôleurs d'avoir plus de temps pour les contrôles eux-mêmes. Des services renseignements dédiés à cette tâche ont été créés. Les secrétaires de section continuent néanmoins à assurer une partie de cette mission, notamment dans les sections dites « isolées » (non localisées au siège de la direction départementale).

Le devenir des secrétariats de section pose ainsi de nombreuses questions sur le devenir des missions. Doit-on externaliser complètement ou partiellement des activités de renseignement au public ? Qu'est-ce qui relève des conseils spécialisés - mais pas gratuits - d'avocats ? Qu'est-ce qui relève d'une mission de service public ? Qu'est-ce qui peut être organisé autour de centres de renseignement téléphoniques ? Qu'est-ce qui devrait encore relever de renseignement de proximité assuré par les services de l'État ? Si l'on continue à organiser des activités de renseignement en DIRECCTE, doivent-elles être mutualisées au siège ? délocalisées dans un département qui l'assurerait pour les autres ? dans des services de renseignement de proximité qui resteraient organisés dans les unités territoriales ? Doit-on maintenir ou non une forme de renseignement par les sections de contrôle ? Les inspecteurs et les contrôleurs accordent des rendez-vous aux salariés qui le demandent, et avancent que c'est souvent une source importante d'information sur les dysfonctionnements de certaines entreprises. Quel équilibre doit-on maintenir entre des actions de contrôle qui vont découler de plans nationaux déclinant des orientations prioritaires, ou de plans régionaux mis au point par le pôle travail d'une direction régionale des entreprises, et entre des actions déclenchées par des inspecteurs ou des contrôleurs qui recoupent différentes informations émanant du « terrain », notamment des demandes de renseignement ? Les agents de contrôle racontent parfois comment ils décident d'une visite en entreprise parce que la secrétaire de section rapporte avoir eu plusieurs appels émanant de salariés de cette entreprise. Le « tiraillement » entre des logiques de présence territoriale et de territorialisation de priorités nationales s'illustre sur ce thème du devenir des activités de renseignement.

Le thème de la gestion des emplois, des compétences et de la professionnalisation se superpose aux questionnements précédents. Les différents scenarii d'organisation de l'activité du renseignement n'ont pas les mêmes implications. Comment organiser une activité en la régionalisant tout en garantissant que les agents n'auront pas une obligation de mobilité géographique ? Si l'on maintient des activités de renseignement en unité

territoriale voire en section, comment garantit-on la qualité de ces activités et comment organise-t-on la formation des agents ? Une génération de secrétaires de section est en train de partir à la retraite. Peu mobiles, elles ont souvent beaucoup d'ancienneté dans leur poste, une bonne connaissance de l'historique des relations avec les entreprises locales. Comment organise-t-on des formes éventuelles de capitalisation et de transfert des compétences ? Comment gère-t-on d'éventuelles formes de démobilisation des personnels s'ils sont moins présents sur des activités productives et de contact direct avec les citoyens, qui sont souvent les plus valorisantes pour eux ? Imaginer des réponses à ces questions est de facto renvoyé à la responsabilité des directeurs régionaux et départementaux.

Est souvent évoquée en entretien l'idée de plates-formes régionales de renseignement téléphonique du public dans le domaine du droit du travail. Les agents repoussent l'idée de plates-formes régionales de renseignement téléphonique du public, en les comparant à d'autres plates-formes, dont ils ont plutôt une vision négative (opérateurs telecom, caisses d'allocations familiales, etc ….). Ils présentent ces choix d'organisation comment l'antithèse de la demande de service de proximité souhaitée par le citoyen.

> « Vous êtes salariés, vous allez appeler sans jamais réussir à joindre un « opérateur » et vous entendrez « si c'est pour un licenciement, tapez 1 », « si c'est pour un problème de salaire, tapez 2 »… »si vous avez envie de vous suicider, tapez 10 » (rires)…[716]

> « On y embauche des gens qui n'ont pas l'expérience de « terrain », qui vont faire des réponses basiques au téléphone en consultant les fiches qu'ils auront pour résumer le code du travail, mais qui n'apporteront pas une réponse de quelqu'un de compétent au salarié qui va appeler »[717].

Le devenir des activités des sections d'inspection soulève ainsi de nombreuses interrogations où s'entrecroisent la définition du contenu de l'action, son mode de pilotage, l'organisation des structures, l'organisation du travail, la mobilité des personnels dans un bassin régional, la formation des personnels, la gestion des compétences, le renouvellement des générations, le recours aux outils informatiques, la motivation des personnels et leur adhésion aux transformations de leur métier.

Le cadrage de l'administration centrale sur l'ensemble de ces sujets ne peut pas être totalement précis. La réduction des effectifs administratifs est un sujet brûlant dans un dialogue social agité au ministère du travail. L'affichage d'une réduction des moyens alloués à la réponse aux demandes

[716] Contrôleur du travail, septembre 2008.
[717] Contrôleur du travail, novembre 2008.

de renseignement est aussi délicat vis-à-vis du grand public, surtout au moment où la crise économique consécutive au scandale des *subprimes* prend de l'ampleur, et où le taux de chômage augmente à nouveau. La manière d'organiser ces transformations se définit *in fine* dans le travail quotidien de management des directeurs des services territoriaux, et se décline de façon assez hétérogène sur le territoire. Pour les cadres des futures directions régionales des entreprises, et en particulier pour les actuels directeurs départementaux du travail, la période se caractérise par la nécessité de mobiliser beaucoup d'énergie dans le management d'agents qui manifestent pas mal d'inquiétude et d'opposition vis-à-vis des changements en cours ou ceux qui pourraient se profiler à l'avenir.

Conclusion de la partie I

Du fait du statut particulier des corps de contrôle de l'application du droit du travail, ainsi que du poids syndical dans ces corps, les questions relatives au management de l'action publique, font ainsi l'objet de débats ouverts dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Analyser ces espaces de tension spécifiques est peut-être un bon moyen d'apprécier plus globalement le type de difficultés auxquels se heurtent les réformes actuelles dans l'ensemble des départements ministériels.

Nous nous proposons, dans la partie II, d'analyser plus finement la manière dont l'encadrement travaille à vaincre ces résistances.

Partie II : le travail des directeurs, l'encadrement du changement

L'analyse des propos tenus par les directeurs départementaux du travail conduit à un recensement des critères de différenciation locale assez similaire à celui dressé par les directeurs départementaux des territoires.

> « Dans le département X, il y a une forte tradition de travail collectif et de rendu compte, c'est un département aussi plus riche, le département Y c'est la République bananière, chacun fait ce qu'il veut dans son coin, les gens sont plus négatifs et moins solidaires ».[718]

> « Dans le département X, c'est le milieu rural on ferme à midi, on reprend à deux heures, la demande du public est moins lourde et puis on ne bichonne pas…dans le département Y c'est 40.000 personnes qui sont reçues chaque année, il faut organiser les choses différemment. »[719]

Au regard des analyses de différenciation locale détectée dans les propos des directeurs de l'équipement et de l'agriculture, les effets de territoire ne jouent pas forcément dans le même sens. Là où les directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture préfèrent presque des rapports sociaux contestataires, les directeurs départementaux du travail s'accommodent mieux, par exemple, de ne pas avoir au sein de leurs sections les délégués syndicaux les plus actifs. Là où une région de petite taille peut favoriser le travail collaboratif des directeurs départementaux des territoires autour d'un dialogue de gestion régional, les cadres du ministère du travail soulignent parfois que l'hétérogénéité de situations dans une grande région peut faciliter leur travail dans la mesure où il peut s'agir de « diviser pour mieux régner ».

> « La disparité nous sert, car si vous avez quelque part un département pas trop dur plus un directeur qui est investi là-dessus, vous avancez, et quand vous avez une partie du territoire qui bascule, l'autre moitié est en difficulté, et on peut pousser et les équipes se fractionnent et petit à petit on fait avancer le système…c'est plus facile de travailler sur un gros bloc hétérogène que sur des petits blocs très réticents. »[720]

> « En théorie, dans les plus petits départements, c'est plus facile, d'autant que le fait d'avoir des sites détachés distend la ligne hiérarchique, mais on peut avoir des particularismes locaux, regardez, par exemple, dans le département X, il y a une forte

[718] Cadre d'une future DIRECCTE, décembre 2009.
[719] Directeur de DDTEFP, novembre 2009.
[720] Chef de pôle travail d'une future DIRECCTE, novembre 2009.

> tradition de syndicat avec un refus en bloc de la RGPP. Et l'avantage d'une grosse structure, c'est qu'on a plus de facilité à travailler en mode projet. »[721]

Dans le discours des directeurs du travail, souvent mal à l'aise face à la résistance des agents vis-à-vis de l'instrumentation d'une politique du travail, l'évocation des caractéristiques locales est parfois mise en avant pour expliquer les difficultés à moderniser les pratiques de l'unité ;

> « Le département X, une vieille tradition ouvrière, il y a toujours des précautions à prendre vis-à-vis de certains partenaires, si on ne les associe pas, cela nous éclate à la figure. »[722]

> « Ici, le département est en déclin, mais on a une partie moderne avec la plate-forme logistique. Le travail y est très éclaté, peu qualifié, on y développe beaucoup les chantiers d'insertion. Les agents sont bouffés par la demande locale. Cela dépend des départements. Quelquefois ils passent leur temps à répondre à de la sollicitation individuelle. Ou alors ils sont tout le temps mobilisés par les OS pour un panneau mal placé ou un crédit d'heures qui ne va pas…et pendant ce temps-là personne n'a le temps de s'occuper des actions contre les risques cancérigènes. »[723]

Les directeurs expliquent aussi leurs difficultés à faire changer les habitudes de travail dans les sections par le fait qu'ils ne disposent que d'une très faible marge de manœuvre pour encourager la performance de leurs agents. Par exemple, à propos de la modulation des primes, ils parlent de modulation fictive ou encore de déconcentration virtuelle.

> « La gestion de la masse salariale reste centralisée…on ne peut pas gérer l'enveloppe des primes. »[724]

> « C'est virtuel, c'est un système de roue à cliquets, c'est très difficile de descendre, l'enveloppe varie peu et on a pas de marge de manœuvre pour faire des mouvements. »[725]

De leur côté les acteurs de l'administration centrale justifient une gestion très centralisée[726] de certains processus, notamment ceux liés à la

[721] Secrétaire général d'une future DIRECCTE, décembre 2009.
[722] Directeur-adjoint du travail, février 2009.
[723] Directeur de DDTEFP, octobre 2009.
[724] Directeur de DDTEFP, novembre 2009.
[725] Directeur de DDTEFP, octobre 2009.
[726] Les tableaux de promotion, par exemple, sont décrits comme établis de façon très conservatrice dans une logique d'ancienneté et d'ancienneté dans la proposition. Les systèmes sont organisés en majorité en termes de file d'attente avec peu de reconnaissance

reconnaissance (primes, promotion) par ce qu'ils considèrent comme un « manque de maturité » des cadres sur le terrain.

> « Il y a un effet de manque de confiance de nos cadres…On est un ministère assez immature dans le domaine du management…La plupart ne sont pas capables de dire autre chose que oui à un agent qui vient leur parler promotion ».[727]

> « Ils sont souvent dans une logique de management de proximité pas courageuse, avec des actions correctives dès qu'un problème émerge…mais du coup c'est un peu du management à l'extincteur et ça crée des ressentiments surtout dans des petites DD comme les nôtres où les agents se comparent beaucoup entre eux. »[728]

> « J'ai des collègues qui poussent les gens pour les classes sup et exceptionnelles sur des critères poussiérieux,...il va bientôt partir à la retraite etc… »[729]

Au fil des entretiens que nous avons menés, nous avons cherché à dépasser ces premiers niveaux d'analyse consistant à expliquer les difficultés à vaincre les formes de résistance au changement des corps d'inspection par les contextes locaux, ou encore les règles de gestion imposées par les ministères, ou encore les habitudes managériales des directeurs.

Nous proposons une analyse spécifique des entretiens conduits dans deux régions que nous évoquerons par la suite sous le vocable de région A et région B. En effet, d'après les critères de différenciation souvent évoqués dans d'autres territoires, ces deux régions ne présentent pas a priori des contextes très favorables à la conduite du changement dans le management de l'inspection du travail. Or les cadres sont parvenus à y introduire quelques innovations organisationnelles, à y limiter le boycott de CAPSITÈRE et à développer peu à peu des formes d'animation collective des agents permettant notamment de relayer les injonctions nationales relayées par les directives de la direction générale du travail. Nous avons cherché à explorer en quoi les réponses développées à la « résistance au changement » peuvent être différentes sur ces territoires. Nous avons retracé jusqu'à présent le matériel empirique collecté dans la plupart des régions où nos enquêtes ont été conduites. Nous y avons lu un sentiment de lenteur dans le processus de transformation tel que relaté par les cadres. L'analyse des entretiens conduits dans deux régions paraît, de notre point de vue, un

---

au mérite. Seule la gestion des cadres dirigeants a réellement fait l'objet d'une modernisation.

[727] Cadre administration centrale, juillet 2009.

[728] Directeur de DDTEFP, août 2009.

[729] Directeur de DDTEFP, novembre 2009.

moyen de passer « de l'autre côté du miroir ». Là où la réforme semble progresser un peu plus vite sont à rechercher les leviers du changement.

II. 1. Pourquoi est-ce que ça marche dans certaines régions ?

Dans les *verbatim* ci-dessous sans renvoi précisant la fonction et la date de l'entretien, il s'agit de propos tenus soit par les futurs responsables du pôle Travail de la DIRECCTE A et B (chargés auparavant de l'animation régionale des missions dans le champs Travail dans la direction régionale du travail), soit de directeurs départementaux des deux régions, que nous avons également interviewés.

Le cas de la région A : l'apprentissage organisationnel

Une première série d'actions innovantes concerne l'organisation du travail, dans un objectif consistant à traiter les problèmes de surcharge de travail, soutenir le travail des sections, et à encourager les équipes des directions départementales à jouer véritablement un rôle d'encadrement de proximité.

Le pôle régional a ainsi encouragé petit à petit la diffusion du concept de section renfort.

> « Le choix qui a été fait dans le département X, et qui a convaincu ensuite le département Y, cela a été de créer des sections renforts. On a fait un constat collectif que les difficultés de l'inspection venaient souvent d'enquêtes particulièrement lourdes, par exemple la fausse sous-traitance ou des questions de santé au travail complexes, ce qu'on appelle des contrôles lourds…les agents qui démarrent là-dessus ont moins de temps pour le reste, et puis même le résultat est décevant car le quotidien reprend le dessus donc ils ne peuvent pas vraiment aller au bout de ces dossiers compliqués…alors le principe de la section renfort, c'est soit de faire l'interim quand il y a des postes vacants ce qui évite de faire porter l'intérim par les agents des autres sections, en polluant leur propre activité, mais ce n'est pas le principal, l'idée est qu'on se réunit en début d'année et les sections confient à la section renfort quelques gros dossiers ou quelques thématiques. »

L'autre idée a été de positionner un agent auprès de la direction, de façon à ce que les directeurs puissent s'investir davantage dans l'animation des sections. Cela évite ainsi la situation fréquente où le directeur départemental ne peut dégager suffisamment de temps pour animer ses sections car sa

propre activité est concentrée sur la demande aux injonctions de répondre aux actualités du secteur Emploi (souvent la priorité de son préfet).

> « On a opté pour le fait de positionner auprès du directeur-adjoint dans le département un ARM, un adjoint aux ressources méthodes, il aide le directeur-adjoint dans le travail d'animation des sections, il prépare les réunions, fait le point des outils et méthodos, de l'applicatif Capsitere…cela a permis de contourner le problème croissant où la direction de la DDTEFP est sans cesse percutée dans son fonctionnement par des éléments d'actualité…il n'y a plus jamais de moment sans une urgence, la pandémie grippale, une note de conjoncture à préparer en quelques heures sur une radiographie de ce qui se passe chez France Télécom dans la région, , les sollicitations tombent de partout…alors l'ARM est là pour assurer la continuité de l'animation des sections….il oblige le collectif à se mettre en situation d'analyse et à garder une capacité à anticiper un tout petit peu sur les évènements. »

En parallèle, une véritable réflexion a été menée sur la structure de l'emploi.

La région A est une région peu attractive souffrant de problèmes de vacance de postes. Nous avons retrouvé dans les propos des cadres des témoignages de formes de « bricolage » actives assez voisines des expériences rapportées en DDEA.

> « Le directeur de X nous contacte à propose de la préparation des tableaux d'avancement non pas dans la logique d'essayer que quelqu'un soit promu sur place, mais dans la logique d'avoir identifié quelqu'un d'un département voisin qui pourrait faire sa mobilité chez lui. »[730]

> « Sur le site X, j'ai du mal à recruter. Alors j'ai ouvert le poste au siège avec une fiche de poste qui indiquait que la personne devait aller au moins deux jours par semaine à X…»

> « J'en suis à faire un mel au DAGEMO à 11h du soir pour être sûr que c'est mon message qu'il va ouvrir le premier demain matin jour d'une CAP et ne pas laisser muter un de mes chefs de service qui si il part me fait fermer le service…je suis à ce niveau de stress là. Qui m'oblige à réagir en urgence et calculer ma stratégie à ce point là. »

Le plan de modernisation de l'inspection du travail a conduit à une arrivée de nouvelles recrues, souvent des jeunes peu expérimentés. La stratégie régionale a consisté à mixer au maximum dans les sections réorganisées des agents de contrôle expérimentés avec les jeunes, en encourageant les agents expérimentés à endosser un tutorat. C'est aussi le cas d'une réflexion

[730] Cadre administration centrale, mars 2009.

consistant à mixer des agents a priori peu mobiles géographiquement, et des agents de passage, l'immobilité des uns étant nécessaire à la mobilité des autres. Il s'agit aussi d'utiliser les agents les plus ouverts à la modernisation pour entraîner les autres. Les auteurs qui font appel à ce besoin de mixer les profils d'une organisation reprennent en fait la théorie de Gouldner[731], qui oppose les « locaux » qui ont fondamentalement besoin de stabilité (ancrage dans un environnement, une famille, une entreprise, une région) et les « cosmopolites ».

> « Lors de la création de sections nouvelles, on a pu mixer entre les profils peu expérimentés qui nous arrivaient de l'extérieur et des agents expérimentés et connaissant la région qu'on a fait bouger en interne…ça a d'ailleurs été une bonne surprise de voir des agents passés depuis un certain temps dans des emplois sédentaires, à l'emploi ou en administration générale, se déclarer collectivement OK pour revenir en section. »

La stratégie de certains directeurs dans cette région a également consisté à jouer de la demande sociale. Leur diagnostic partagé est que les agents de contrôle ne rentreront dans une politique du droit du travail davantage coordonnée en fonction des priorités définies au niveau national et régional que si cette politique fait a minima écho aux demandes qu'expriment leurs « clients ».

> « Une fois cet accord collectif sur les priorités, faire un travail d'information des branches, des médias…regrouper les procédures la même journée pour qu'elles ne soient pas dispersées au milieu d'autres affaires et qu'elles soient médiatisées…tout cela un travail construit à bout de bras et fragile, qui peut s'écrouler dès que les gens changent »

L'idée est donc de multiplier les actions de coopération (associations, syndicats, branches professionnelles, Parquet…) et de communiquer dessus. D'après les cadres rencontrés en entretien et qui se sentent motivés par une évolution vers davantage d'animation de la politique du travail, l'une des clés du succès est qu'il faut travailler à la fois sur le management interne, mais aussi sur la communication vis-à-vis des partenaires sociaux pour les faire également évoluer dans leur pratique et les faire adhérer à l'impératif de travailler aussi sur quelques grandes priorités nationales déclinées régionalement. Comme le souligne Christophe Dejours, travailler dans le secteur des services, *« c'est aussi former le client »*[732]. Cette pratique de fonctionnement partenariale avec son environnement extérieur dans les

[731] GOULDNER W. , « Cosmopolitans and locals », *Administrative Science Quarterly,* n°2,1957.
[732] DEJOURS Christophe, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation, op. cit.,* p. 32.

services de l'inspection du travail montre, qu'au moins dans la région A, se développent des modes de régulation en réseau des relations professionnels. Notre analyse diverge, au moins sur ce cas local, de celles effectuées par Vincent Tiano[733] qui sous-estime la possibilité de développement de ce qu'il qualifie de *« régulation horizontale »* par extension du cadre classique de la théorie de la régulation sociale qui s'intéresse aux relations « verticales » entre organisation et individus au travail. L'auteur définit cette régulation dans le cadre des relations entre l'inspection et les autres acteurs de la prévention des risques professionnelles. Elle pourrait, d'après lui, compenser le faible développement des régulations verticales en renforçant l'efficacité et la légitimité de la mission d'inspection. Mais, Vincent Tiano décrit un *« bas niveau de régulation »*, où ni les acteurs de la direction générale du travail, ni la majorité des agents de contrôle ne cherchent à convertir en règle générale les avancées ponctuelles mises au point dans le cadre de relations inter personnelles des inspecteurs. Les pratiques instituées dans la région A que nous avons pu observer nous semblent ouvrir une voie possible pour l'apparition de ces nouvelles formes de régulation, et la capitalisation collective de savoirs.

> « On essaye de développer les mêmes méthodes avec les partenaires extérieurs. Par exemple, on organise depuis quelques années des assisses de la santé en réunissant autour de la table les partenaires sociaux, les différents acteurs de la prévention, l'idée est de bâtir un PRST[734]de façon collégiale…On se met en fait en mode projet…face à la complexité des sujets, et la faiblesse des moyens des uns et des autres, le seul moyen de progresser c'est de créer une vraie synergie…et l'idée est de faire le lien avec la dynamique interne de l'animation des sections...parce que le problème des sections avec la masse de sollicitations, c'est de rester collé à son territoire d'inspection, de ne pas lever la tête pour regarder un peu les questions de politique régionale…alors on les fait venir à ces séminaires …on fait aussi des séminaires avec des branches professionnelles. »

> « C'est la même démarche partenariale que j'avais peu à peu créée à X….une espèce de politique pénale partagée avec le parquet, éviter que les inspecteurs se réfugient dans « moi je dresse procès-verbal et personne n'interfère » et les procureurs de même « le pouvoir d'opportunité, c'est moi et personne d'autres »…trouver un terrain où les actions sont prioritaires pour l'inspection et partagée par le Parquet »

[733] TIANO Vincent, « Déficit des régulations et perte de légitimité d'une profession : les inspecteurs du travail », in LE BIANIC Thomas, VION Antoine, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008, pp. 91-103.
[734] plan régional de santé au travail

La communication devient alors aussi un moyen de renvoyer en interne une image valorisante aux agents. La communication externe devient un levier d'identité interne.

> « Si la ligne hiérarchique depuis la DGT jusqu'au niveau départemental avait la capacité de valoriser davantage cette action collective, cela ne renverrait pas l'agent à la seule chose qui le valorise aujourd'hui, à savoir le résultat immédiat, toute l'ambiguïté de la logique de guichet…installer dans un département dans l'esprit des employeurs, des salariés, de l'opinion publique, des partenaires institutionnels que l'inspection du travail a des priorités, a une action cohérente, cela demande de l'abnégation car on ne voit pas les retentissements immédiats d'une telle démarche, ça demande un gros travail de suivi de la part du management. »

> « Une partie des griefs portés à l'encontre de la hiérarchie et un peu de l'administration centrale, c'est que ce ministère n'a jamais su communiquer sur son action, et n'aide pas ainsi les inspecteurs à prendre conscience qu'une action collective dépasse largement la somme des actions individuelles. »

> « La visibilité, c'est aussi ne pas laisser les entreprises constater que certains mettent plein de PV d'autres aucun, que c'est une administration avec uniquement des individualités. »

> « Les services véto passaient pour les empêcheurs de tourner en rond, ils ont travaillé leur image, on les voit maintenant comme les gens qui viennent protéger le consommateur…en plus les agents savent bien que quand on arrive dans une entreprise en disant qu'on donne au niveau national un coup d'accélérateur, les gens dans l'entreprise acceptent mieux le contrôle, c'est basique. »

> « Le problème aussi, c'est que on est… enfin, ce qu'on est en train de vivre ici, les usagers traditionnels de la fonction publique ne le voient pas, c'est-à-dire qu'ils ont un discours continu… un discours à l'extérieur de dire « on enlève un fonctionnaire sur deux parce qu'ils foutent rien et donc c'est pas la peine d'en mettre deux » et, du coup, on se rend pas compte que la fonction publique ne devient plus un service en guichet, mais devient maintenant un service sur le terrain qui va animer les politiques et sans moyen, d'ailleurs, la plupart du temps, puisque les moyens maintenant sont décentralisés, donc, du coup… du coup, nous, on a la légitimité de l'État, c'est tout et donc, on nous demande davantage d'être dans une dynamique presque comme une entreprise. Et ça, les usagers ne le voient pas de l'extérieur parce que, pour eux, la fonction publique, c'est toujours « je viens ici au guichet chercher quelque chose,

> chercher un renseignement et j'ai pas… et j'ai pas ce que j'attends ». Il faut gérer sociologiquement ces choses-là, c'est quand même lourd aussi quoi. »

Cette réflexion sur la communication traverse un univers professionnel traditionnellement peu habitué à se décrire, à exprimer le lien entre ses actions individuelles et ses objectifs collectifs.

> « Le problème d'un inspecteur ou d'un contrôleur c'est que le contenu même de son travail ne lui permet pas de percevoir les résultats de son action…c'est une goutte d'eau au milieu de l'océan, une goutte d'eau très importante mais une goutte d'eau quand même…alors ce travail collégial avec des partenaires extérieurs, c'est aussi un moyen de rendre visible l'action vis-à-vis des partenaires, et même des médias, et par effet de miroir de la rendre visible à nos agents. »

Certains prennent pleinement conscience de cette difficulté à communiquer sur l'inspection du droit du travail lorsque le processus de rapprochement avec d'autres services de l'Etat les renvoient à une réflexion sur leur propre métier.

> « Pour l'instant, on n'a pas communiqué à l'extérieur, on a parlé de la réforme de l'Etat mais pas spécifiquement de la DIRECCTE.»

> « Cette visibilité que l'on doit donner à notre action, c'est aussi un moyen d'éviter qu'elle soit marginalisée dans la DIRECCTE….cette réorganisation si on sait attraper le coche c'est aussi une formidable incitation à réfléchir à nos métiers…on voit bien le choc des cultures, dans les réunions, quand on parle des entreprises, les gens de la répression des fraudes parlent des « délinquants », ceux de la DRIRE parlent des « clients », nous on ne sent proche ni d'un vocabulaire ni d'un autre, certes on verbalise, certes on conseille, finalement on est un peu au centre de tout cela, on a un rôle multiple d'information, de médiation, d'anticipation…l'enjeu c'est de donner cette richesse à voir à la fois en externe mais aussi en interne, faire en sorte que l'inspecteur ne se recroqueville pas sur lui-même...C'est pas facile parce qu'on n'a pas une tradition de communiquer, il faut convaincre les collègues que communiquer ce n'est pas vendre son âme, c'est afficher nos valeurs.»

> « L'actualité nous aide, les processus de suicide au travail, les conflits sociaux…y compris les salariés veulent changer le rôle des valeurs dans certains cas où ils y comprennent plus rien par rapport à des centres étrangers, de décisions, etc…ce qui fait que le travail reprend, y compris par l'actualité, reprend des

> initiatives très lourdes, très fortes, la pandémie, la politique des seniors qui est une politique un peu d'emploi, mine de rien, maintenant, elle tombe dans les dispositions, donc le travail retourne, voilà, donc ça rééquilibre, à mon avis, à bon escient, le déséquilibre qui était patent, majeur sur l'emploi …mais le problème c'est que le chômage il est toujours là, on avait un sac très lourd sur l'épaule gauche, on l'a maintenant sur les deux épaules…on nous dit allez-y les gars mais je ne sais pas combien de temps on va pouvoir y aller sans casse.»
>
> « On est dans des injonctions paradoxales. Le PMDIT a été lancé dans un contexte où on redéployait des effectifs de l'emploi…et puis la contrainte économique est telle qu'on reste très mobilisés sur l'emploi…alors ça tire de tous les côtés avec plusieurs patrons. »

Ainsi, au sein de la région A, organisation du travail, gestion des emplois, maîtrise de la relation avec les « bénéficiaires » de l'action sont les leviers utilisés. Ils sont accompagnés de méthodes de management sur lesquelles il est utile de porter un regard. Il s'agit d'une part d'une volonté de management participatif, et, d'autre part, du recours à une forme de « complicité technique ».

Le mode de ré organisation du travail basé sur une approche participative a été bien décrit par David Autor, Frank Lévy, Richard Murname[735] dans un travail d'observation du processus de traitement des anomalies dans le traitement informatisé de chèques en milieu bancaire. Les chercheurs décrivent comment la prise en compte des préoccupations individuelles a conduit à redéfinir les postes en augmentant la polyvalence et le niveau de compétences nécessaire. L'approche par groupe de travail qui a été adoptée, a facilité la prise en compte dans la réflexion de préoccupations aussi diverses que celles liées à l'utilisation de l'outil informatique, la gestion des compétences, le contenu du travail. L'intérêt de leur observation est d'avoir pu comparer dans la même organisation les effets de pratiques managériales adoptées dans deux services de la même entreprises. Dans le service où l'analyse sur un mode participative n'a pas été faite, les gains de productivité ont été moindres.

L'autre levier managérial mis en avant par l'encadrement des directions du travail de la région A est celui de la complicité technique. L'encadrement au niveau régional et départemental cherche à conserver sa légitimité professionnelle aux yeux des agents. Cette question de la légitimité des directeurs départementaux est fréquemment soulevée en entretien par les agents et les directeurs eux-mêmes. Le terme *« geste professionnel »* revient

[735] AUTOR David, LÉVY Frank, MURNAME Richard, "Upstairs, Downstairs : computers and skills on two floors of a large bank", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 55, n°3, avril 2002, pp. 432-447.

systématiquement dans les propos des directeurs et des agents de contrôle. Il n'est pas neutre car il est le symptôme de cette logique d'appartenance à un groupe professionnel, de même que les médecins parlent du « geste chirurgical ».

> « Moi je suis persuadé que c'est l'acte technique qui fait le bon rapport avec l'inspection du travail. Je me suis vraiment appliqué à pas laisser passer un seul PV, sur le principe, sans mettre un petit mot en disant « est-ce que vous avez bien… est-ce que je comprends bien ce que vous avez dit dans votre PV ? » et, la plupart du temps « non, non, on n'a pas été assez précis, merci du… », voilà, sur un sujet technique, un plan social, un licenciement, machin. Pareil, y'a un rapport « vous êtes bien sûr de ça ? »… de mémoire, il me semble que « ah oui, vous avez raison, on… oui… » et, là, c'est déblayer, enfin, je veux dire, c'est plus le directeur hiérarchique qui parle, c'est le directeur qui était inspecteur et qui est encore agent de contrôle qui parle et, là, c'est bon, autrement dit, on est légitime. »
>
> « Les agents, ils passent du temps à rédiger un procès-verbal, souvent le week-end, et si cela passe devant le directeur sans un regard…l'échange technique que le directeur lui-même issu de l'inspection aura avec lui compte beaucoup…mais c'est dur de conserver une compétence, le Code du Travail a tellement été chamboulé, souvent les directeurs départementaux ont conservé des bons réflexes mais manquent de compétence pointue et à jour. »
>
> « … jouer le grand patron devant des inspecteurs, ça va pas bien, enfin, je le sens pas. Ils attendent que ça, en plus, parce que, comme y'a l'esprit de corps qui, à un moment donné, les fait se souder quand le temps se gâte, donc ils attendent que ça. A mon sens, la façon de travailler avec l'inspection, de travailler efficacement, c'est que toute la chaîne soit très proche, donc le directeur départemental très proche de ses sections, le directeur régional très proche de ses directeurs et des inspecteurs, parce que je suis le responsable hiérarchique de tout ce monde là et que, donc, y'a pas de salut si on ne maîtrise pas encore l'acte technique, autrement dit, l'acte de contrôle, la connaissance juridique, la connaissance du droit pénal, la connaissance du droit et parler d'égal à égal avec l'inspecteur parce que, si on décale ce processus-là, on n'est pas crédible vis-à-vis d'eux. Ils ont une technicité qui est forte sur la santé, la sécurité, les process industriels, la connaissance de la vie de tous les jours. »

La subtilité récurrente dans certains propos des managers que nous avons rencontrés se rapporte à l'idée que directeur du travail encadre d'autant mieux les agents de contrôle qu'il connaît leur culture professionnelle, et qu'il leur apporte une aide mais « sans forcément en avoir l'air », « en sachant les prendre ». Nous faisons l'hypothèse que les pratiques collectives

sont difficiles à développer dans ce milieu professionnel, parce que les agents n'aiment pas révéler les difficultés qu'ils rencontrent. A l'instar de ce qu'affirme Christophe Dejours en traitant de la problématique de l'évaluation au travail, *« parler de son travail est dangereux* […] *parce qu'il faut montrer comment on rencontre le réel, sur quoi on bute et pourquoi on souffre de ne pas réussir à résoudre tel ou tel problème. Mais en même temps on montre ses incompétences »*[736].

> « L'important c'est de discuter technique avec eux, mais en faisant attention de ne pas être toujours sur les difficultés, et d'essayer davantage de les faire parler de leurs cas concrets non pas dans le sens où ils s'y sont heurtés, mais parce que grâce à eux on fait partager l'information sur des lacunes par exemple sur un plan juridique…toute la subtilité est là…car les inspecteurs du travail, ils se comparent toujours entre eux et ils ne supportent pas de se trouver en situation où les collègues voient qu'ils sont en difficulté. »

Dans la région A, l'animation des équipes dans les sections gagne en légitimité quand elle « descend » au cœur de leur activité.

> « On a été faire des réunions dans les départements pour présenter le pôle, échanger sur leurs besoins. »

> « Le plus dur c'est le métier de contrôleur car ils sont mal accueillis en entreprise, l'inspecteur, le DRH lui déroule le tapis rouge…alors il faut que le manager soit présent pour les contrôleurs, c'est de l'affectif. »

> « La légitimité se construit dans la confiance, dans la compétence et dans l'appui…elle ne se construit pas dans la fixation d'objectifs…la confiance, ça prend du temps...l'appui c'est mettre en place de l'aide pour gérer les trucs compliqués, les difficultés…et l'accompagnement, c'est organiser le travail. »

Pour analyser ce qui se joue dans ce rôle managérial de proximité des directeurs du travail, il est nécessaire de rappeler que dans la représentation collective des espaces professionnels, une partie de l'inspection du travail valorise essentiellement les fonctions tenues en section « inspectante », et considère que les « collègues passés à l'emploi » ou sur des postes de direction ont en quelque sorte « trahi » le collectif. Cela explique peut-être pourquoi les directeurs départementaux du travail sont souvent mal à l'aise avec le management.

---

[736] DEJOURS Christophe, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation, op. cit.,* p. 66-67.

Leur rôle d'encadrement est souvent perçu de façon ambigüe, ils sont à la fois « pairs » reconnus pour leur légitimité technique et leur progression verticale de carrière, parfois aussi quasi « traîtres » pour avoir abandonné le métier de l'inspection et être en quelque sorte « passés » du côté des patrons. Ils s'investissent souvent assez peu dans l'organisation de leur direction, et le management individuel et collectif de leurs agents, se positionnant davantage dans les relations externes avec le préfet et les acteurs de la politique locale de l'emploi.

> « Le fameux corps, c'est un corps qui… vous montez le mont Ventoux, ça monte très haut et puis, arrivé au-dessus, vous redescendez très fort. Vous voyez ce que je veux dire ? Autrement dit, vous montez comme inspecteur dans un métier d'inspecteur, vous arrivez au sommet de vos compétences en tant qu'agent de contrôle. Et quand vous voulez aller plus loin, en fait, vous redescendez, autrement dit, vous repartez à zéro sur un autre métier, qui est le métier de l'emploi, qui est le métier du management peut-être, qui est le métier de… y compris de la gestion parce que… donc, ça, y'a déjà ça qu'il faut avoir à l'esprit. »[737]

> « Il se considère d'abord comme un super chargé de mission du préfet sur la politique de l'emploi, la gestion de la boutique, il en fait un peu, mais bof ? »[738]

> « Chez nous, la hiérarchie n'est jamais considérée comme un appui, à la limite comme un grand frère, mais ce n'est pas une bonne chose. »[739]

> « Je connais un directeur qui fait une réunion de tous les agents de contrôle pour leur présenter le BOP régional, si seulement ils faisaient tous cela… »[740]

> « On reçoit des guides méthodologiques, au mieux on les lit, au pire on les met sur une étagère, on n'en parle pas en réunion de service ; on parle un peu de jurisprudence, jamais d'échange de pratique. »[741]

> « Dans le département X, ce qui a aussi aidé c'est que c'est le chef-lieu de région et qu'on n'a pas de sites détachés, donc on a une unité de lieu…mais on a aussi un directeur-adjoint hors pair, qui a une vraie vision de ce qu'est l'inspection et qui prend beaucoup de temps pour l'expliquer notamment aux jeunes. Il anime les réunions mensuelles avec régularité, en traitant à la fois du juridique, des éléments d'actualité et du fonds…en fait l'encadrement a un rôle clé car le management dans notre

[737] directeur de DIRECCTE, février 2010.
[738] Cadre de DDTEFP, octobre 2008.
[739] Directeur du travail, avril 2009.
[740] Cadre administration centrale, juin 2009.
[741] Cadre de DDTEFP, novembre 2009.

> univers, c'est un mélange subtil d'autorité[742] hiérarchique mais aussi de confiance entre collègues…parce qu'on est tous passés par là, par la gestion permanente de compromis…le problème dans notre corps c'est qu'on n'est pas très bon en général pour donner à voir le projet d'ensemble. »

Le récit de certains managers de la région A traduit le recours à ces méthodes managériales que nous avons détaillées.

Encadré n°11 : l'expérience de Gabriel H : « ici, on contourne les difficultés »

Cette journée d'entretiens du 6 octobre 2009 ne s'annonce pas sous les meilleurs auspices. Le premier train Corail désert parti de Paris a amené le chercheur dans cette ville d'une région du nord-est dans la France, où il est accueilli par la pluie à 8 heures du matin. Une surprise désagréable l'attend dans le bâtiment où sont situés à la fois les bureaux de la direction régionale du travail, et ceux de la direction départementale du chef-lieu de région. La personne qui remplace la secrétaire qui remplace encore une autre personne avec laquelle nous avions organisé les entretiens n'est au courant de rien et aucun des rendez-vous programmés ne figure dans l'agenda du directeur régional, du directeur départemental et du directeur-adjoint que nous devions rencontrer. Il va falloir reprogrammer le déplacement…

Au pied levé, Gabriel H. accepte de nous recevoir. Directeur-adjoint du travail de 52 ans, il nous explique être dans cette région depuis 17 ans. Il a commencé sa carrière en région parisienne (« je ne crois pas que j'aurais fait en Seine Saint-Denis tout ce que j'ai fait ici, je n'ai pas de baguette magique »). Il a travaillé en direction départementale, il est en ce moment en fonction au sein de la direction régionale, et s'occupe maintenant de la mise en œuvre du plan de modernisation, ainsi que de la préfiguration du pôle travail de la future DIRECCTE.

Précis et posé, Gabriel H. développe longuement pour nous différentes actions innovantes qui ont pu se mettre en place au sein de cette région. Ces explications retiennent d'autant notre intérêt que des témoignages recueillis jusque là lors des entretiens ont plutôt conclu sur des statu quo sur ces différents sujets.

« On a pris le parti de faire un travail participatif sur tous les sujets. L'idée n'est pas que les équipes régionales élaborent des projets dans leur coin et les vendent ensuite aux départements. On a opté pour une démarche plus longue mais plus riche où on réunissait pour chaque sujet des groupes en demandant des représentants des sections de chaque département…cela fait perdre du temps, mais

[742] En entretien est souvent mise en avant l'autorité morale et intellectuelle des collègues du même corps montés dans la hiérarchie.

ce n'est pas du temps perdu quand on s'aperçoit que les gens adhèrent…j'ai passé mon temps à redire qu'on n'avait pas de plan défini et qu'on allait construire ensemble la nouvelle organisation autour du PMDIT. »

« On a eu aussi un fonctionnement participatif sur la construction des nouvelles organisations, et de ce qui pouvait être proposé comme sections nouvelles dans le cadre du PMDIT. Et c'est en faisant phosporer les gens en interdépartemental qu'on a fait émerger de la créativité sur ce qu'on pouvait imaginer comme nouvelle organisation des sections. On est bien rentré dans la démarche du PMDIT qui était de ne pas seulement réfléchir à des effectifs supplémentaires, mais d'avoir une vraie réflexion sur comment mieux conduire nos métiers. »

« Ce n'est pas de l'autorité pour l'autorité, mais on a réussi à décliner l'autorité…avec beaucoup de ce que les Africains appellent la palabre, du temps perdu pour du temps gagné, …on a des renseignements dans Capsitère avec des objectifs 120 interventions par an pour un inspecteur dont 60 programmées et 60 non programmées, ce qui ailleurs provoquerait une révolution. »
« Moi je leur dis que ce n'est pas en râlant qu'on ôte les difficultés, c'est en essayant de chercher des solutions ; alors je les pousse à se mobiliser sur les groupes de travail régionaux. »

« On organise des ateliers de qualification-professionnalisation, on rappelle la réglementation, on échange sur les pratiques professionnelles, parfois on détermine des actions collectives. »

Gabriel H. revient régulièrement sur l'attachement qu'il porte à l'action en mode projet. Il nous explique sa conviction : les sujets peuvent avancer à condition de laisser un lieu d'expression aux tensions et aux injonctions contradictoires, et d'encadrer l'action sur un autre registre dès lors que l'on a « contourné » les problèmes.

« On se crée des groupes autour de petits projets concrets avec des calendriers contraints…cela évite de se placer dans des débats théoriques ou idéologiques…on s'est dit par exemple allez on se donne 6 semaines pour co construire la manière de faire la fusion des 3 inspections. »

« Ce qui marche c'est de laisser de l'espace à l'expression des syndicats…Les mêmes qui font du théâtre au début de chaque CTP, on les retrouve dans les groupes qu'on anime sur le PMDIT. »

« On a des réunions envahies par des inspecteurs du travail pour dire qu'ils ne veulent pas voir affiché dans leur plan d'actions un nombre d'interventions à mener, on débat avec eux de la LOLF, ils repartent gentiment…et les mêmes sont ceux avec qui on a par ailleurs des discussions techniques. »

« Le succès passe par le fait d'arrêter de brandir les grands principes, l'indépendance, et de traduire en programmes d'actions les valeurs que l'on veut collectivement porter, ce qui n'est pas contradictoire avec le fait de concilier programmes d'action et réponse à la demande sociale. »

Gabriel H. reconnaît que certaines innovations mises en place n'ont pu l'être que grâce à la personnalité de certains directeurs départementaux.

« C'est la mayonnaise des femmes et des hommes présents…On n'a pas de boycottage de Capsitere, …on travaille sur la charte d'utilisation car la qualité de saisie n'est pas encore très bonne..en fait on travaille beaucoup l'encadrement qui ne s'y intéresse pas assez…je les emmerde car j'ai imposé un moment où on fait le point sur Capsitere à chaque CTRI…et puis on a fait des tests de performance pour montrer aux agents que les temps de saisie avaient diminué…il faut que l'encadrement des sections s'implique et adapte son management aux individus..le remède n'est pas le même entre ceux qui font un peu de mauvaise volonté, les anciens qui sont mal à l'aise avec l'informatique, les superactifs qui font tellement de contrôles qu'ils n'ont pas le temps… »

« Les principes ressortent quand ils n'ont plus confiance en nous, leur hiérarchie..mais quand on joue notre rôle, il n'y a pas ce verrouillage… je pense que l'inspection du travail c'est un corps de euh… de fonctionnaires qui fait un boulot difficile, qui est menacé, dans tous les sens du terme, hein, menacé dans sa légitimité par rapport au droit du travail, menacé physiquement parfois euh… enfin, allez contrôler une petite entreprise pour lui imposer du droit du travail, il faut être… y en a plus beaucoup qui font ça, hein. Euh… bon, elle le fait, euh… si derrière, elle a une hiérarchie qui n'entend pas sa difficulté et euh… qui en plus lui fait faire n'importe quoi, qui ne résout pas ces problèmes, etc. là, l'inspection du travail se ferme comme une… une huître et sort les principes, hein : indépendance, autonomie, gna-gna… et vous en tirez plus rien. Mais bon, je crois que c'est tout à fait normal. Mais quand euh… l'huître s'ouvre et qu'elle est dans la confiance, elle est prête à faire des expériences, hein. »

Notre entretien s'était déroulé dans une salle de réunion. Le secrétariat avait visiblement cherché à joindre Gabriel H. pour une urgence mais il n'avait (heureusement pour notre recherche) pas pu être localisé. Emportés par notre échange, nous nous sommes aperçus que nous dialoguions depuis deux heures et demi. Gabriel H nous dit avec un peu de fierté que la direction générale du travail venait souvent chez eux, et que la région avait « été pas mal servie en effectifs dans le plan de modernisation, un peu comme une récompense quoi ». Il conclut cependant dans un regret sur le sujet de l'évolution des métiers des secrétaires de section : « C'est dans mes objectifs depuis deux ans, mais je n'ai toujours pas réussi à mettre mes collègues autour de la table…Je sens que je ne vais pas passer en force. »

Le récit de Gabriel H. témoigne d'une activité consistant à introduire progressivement des innovations dans l'organisation, par petites touches successives, en travaillant sur une durée longue. L'approche développée par Donald Schön autour d'une réflexion dans l'action paraît intéressante pour décrire la manière dont ces cadres construisent leur activité dans le temps, au travers d'un travail progressif de ré interrogation du cadre d'actions du

collectif qu'ils animent. Dans son ouvrage *The Reflective Practitioner*, Donald Schön fait référence à plusieurs domaines d'activité parmi lesquels l'engineering, l'architecture, l'urbanisme ou encore le management pour décrire la capacité qu'ont certains acteurs de l'entreprise de mobiliser un « *savoir en action* »[743]. Ces acteurs sont capables de penser à ce qu'ils sont en train de faire tout en le faisant, dans des contextes mouvants, incertains ou de tension. Ils peuvent réfléchir sur leur savoir et leur action, reformuler les problèmes tout en agissant. Donald Schön précise que cette capacité fait appel à des « savoirs tacites », expression qu'il emprunte à Michael Polanyi. Ce dernier décrit le processus d'acquisition de l'usage d'un outil qui amène à ne plus savoir pourquoi on reconnaît la manière de l'utiliser : « *notre connaissance initiale se transforme en une sensation* »[744] qui permet de reconnaître l'effet de l'objet. D'après Schön, la pratique réflexive conduit à réfléchir sur un objet placé au cœur d'un « *réseau d'implications qui est en perpétuelle évolution* »[745]. Cela amène l'acteur à développer *« une sorte de vision double : agir selon le point de vue qu'il a retenu, mais se tenir toujours prêt à en changer à l'occasion »*[746]. Il fait alors appel aux savoirs accumulés par la pratique. Donald Schön conclut son ouvrage sur une description de ce que devrait faire une organisation qui cherche à faciliter la réflexion en cours d'action de ses professionnels : *«Au lieu de mettre l'accent sur l'uniformité des procédures, sur des mesures objectives de rendement et sur des systèmes de contrôle allant du centre à la périphérie, il faut donner la priorité aux procédures flexibles, aux réponses différenciées, à l'appréciation qualitative des processus complexes et à la responsabilité décentralisée en matière de jugement et d'action. Par contraste avec la bureaucratie habituelle qui donne la première place à la science appliquée, une institution réflexive doit trouver le temps de porter attention aux valeurs et aux buts qui sont en conflits. D'ailleurs ces conditions inhabituelles sont aussi nécessaires à un apprentissage organisationnel significatif »*[747]. Porter attention aux valeurs contribue à faire progresser l'apprentissage organisationnel, puisqu'il permet de remettre en question certaines bases de l'action, et de réaliser ainsi *« l'apprentissage en double boucle »* évoqué par Chris Argyris et Donald Schön[748].

---

[743] SCHÖN Donald, *The reflexive practitioner. How professionals think in action,* Basic Books Inc, 1983.
[744] POLANYI Michael, *The tacit dimension,* New York, Doubleday and Co., 1967, p. 4.
[745] SCHÖN Donald, *The reflexive practitioner. How professionals think in action, op.cit.,* p. 134.
[746] *Loc. sit.,* p. 203.
[747] *Loc. sit.,* p. 397.
[748] ARGYRIS Chris, SCHÖN Donald, *Apprentissage organisationnel, Théorie, méthode, pratique,* Bruxelles, De Boeck Université, 2002.

On retrouve dans les témoignages recueillis dans la région B de nombreux traits communs aux facteurs-clefs de succès de l'apprentissage organisationnel mis en avant dans l'analyse ci-dessus de la région A. Nous allons développer les petites divergences que nous avons repérées, qui sont, elles aussi, riches d'enseignement sur les espaces où se nichent les modes d'appropriation des réformes.

Le cas de la région B : rendre visible les finalités

Deux particularités semblent intéressantes à examiner. L'une porte sur un travail peut-être encore plus poussé que dans la région A, et qui vise à articuler la transformation des missions et des métiers, l'organisation du travail et la structure de l'emploi dans les services. L'autre spécificité se décèle dans une volonté affichée d'un management moins participatif et plus autoritaire.

Encadré n°12 : l'expérience d'Etienne L. : « on m'appelle le patron »

Plusieurs entretiens sont prévus en cette veille de Noël 2009 dans cette grande ville chef-lieu de région où le chercheur a travaillé il y a quelques années. Il se trouve qu'il connaît bien ce quartier où il habitait alors mais il n'avait jamais remarqué que ce petit bâtiment sombre à côté du supermarché abritait les locaux de la direction régionale et de la direction départementale du travail. Il se promet une petite promenade souvenir après les entretiens. La boulangerie et ses savoureux gâteaux existent-ils encore ?

Etienne L. nous reçoit en retard. Affairé, il semble préoccupé par de nombreux sujets et annonce d'emblée qu'il dispose de peu de temps pour cet entretien. Nommé directeur du travail depuis 3 ans, il a pris de nouvelles fonctions au sein de la direction régionale où il préfigure le pôle travail, mais il nous explique bien connaître la région où il a souhaité tourner sur plusieurs postes. Il s'attarde à décrire son investissement dans la durée et se dit convaincu que l'on ne peut prétendre manager une politique régionale du travail qu'en s'inscrivant sur des durées de postes de direction plus longues.

« Le codir grogne un peu en ayant l'impression que je prends trop de place avec mon comité du suivi du travail au niveau régional, j'empiète un peu sur leur prérogative…on m'appelle d'ailleurs le « patron »…mais chacun a sa place…il y a tellement à faire…les directeurs départementaux, ils ont toute leur place et j'en ai vraiment besoin…une nouvelle mesure tombe, il faut qu'ils organisent leur boutique pour l'intégrer, ils ne doivent pas faire comme trop souvent ils font « débrouillez-vous »

Les questions sur la mise en œuvre du plan de modernisation amènent Etienne L. à évoquer le souci qu'il porte tout particulièrement à l'intégration des nouveaux arrivants dans la région. Il reçoit individuellement chaque nouvel arrivant dans la région. Il s'agit de le « briefer » sur la déclinaison régionale de la politique du travail. Il s'agit clairement d'éviter l'intégration d'éléments perturbateurs.

« je fais une journée, je leur présente les orientations du BOP111, les outils qu'on utilise, ce que j'attends d'eux…ils ne pourrront pas dire gnagnagna je ne suis pas au courant des engagements chiffrés. »

« Cap Sitere il y a un nouveau qui arrive, boum, on le forme, on le briefe, il a dans sa DD un animateur relais, il n'a pas le choix, il doit s'y mettre. »

Cette volonté poussée de socialisation se dévoile aussi à travers les commentaires d'Etienne L. sur la nécessité de « reprise en mains » ou « de débordement à éviter » dans le cadre des changements récents qui ont eu pour conséquence un afflux important de nouveaux agents. Il s'agit de ne pas revenir en arrière vis-à-vis des avancées managériales déjà obtenues.

« On a des gens d'horizons divers, des redéploiements de l'emploi, des seniors, des jeunes sortis de la fac, des collègues des autres inspections…il faut animer tout ce monde pour faire monter en compétences l'ensemble des agents et les mettre au même niveau. »

Etienne L. décrit le travail d'encadrement comme une course de fond dans laquelle le management doit s'inscrire sur une durée longue et combattre contre les aléas de son environnement qui sont susceptible de faire reculer l'organisation dans son « apprentissage ».

« Le premier effet de la fusion, c'est de nous tirer en arrière car on avait travaillé l'animation dans la région, et qu'il faut d'un coup intégrer et mettre à niveau un nombre important de nouveaux agents. »

« La crise économique nous renvoie à nouveau nos directeurs départementaux vers l'emploi…il faut lutter pour les maintenir actif sur le champ travail. »

L'entretien fut loin d'être aussi bref qu'annoncé. Etienne L. semblait même déçu que le chercheur dise avoir épuisé ses questions (mais il fallait penser au temps nécessaire pour acheter les gâteaux avant de rejoindre la gare).

Une autre spécificité de la région B par rapport à la région A en matière de pratiques managériales réside dans la volonté plus nettement affichée de progresser dans une réflexion transparente sur le lien entre les transformations des missions et des métiers, l'organisation du travail et la structure de l'emploi dans les services.

Selon certains managers rencontrés dans cette région, maîtriser mieux la demande sociale[749], clarifier vis-à-vis des salariés, des entreprises, des demandeurs d'emplois ce qui relève effectivement de contacts avec la direction départementale du travail ou ce qui doit être traité par voie prudhommale ou par des avocats-conseil, par exemple, c'est une fois de plus augmenter la visibilité de l'action de l'inspection du travail pour ses « bénéficiaires » locaux. De même que dans la région A, un certain nombre d'actions de communication, ou de démarches partenariales avec les acteurs collectifs du monde du travail ont ainsi été entreprises.

Mais il s'agit également, par effet domino, de rendre plus visible pour les agents eux-mêmes le contenu de leur action tel qu'il est reconnu par les bénéficiaires. Et cette visibilité consiste aussi à introduire de la cohérence entre ce contenu des actions individuelles et les priorités de politique publique. Le responsable du futur pôle Travail de la DIRECCTE est parvenu ainsi à initier ce qui ne l'a pas encore été dans l'autre région. Il a animé une réflexion collective avec les services départementaux sur la manière de mieux organiser les réponses aux sollicitations du public (téléphoniques et physiques) dans les sections. Le but est d'optimiser le temps de travail des agents de contrôle, notamment lors de leurs permanences, en traitant au maximum tout ce qui n'a pas besoin de leur être soumis par le biais de services renseignements ou même celui des agents qui sont en « première ligne ».

Un groupe de travail régional a pu être monté pour réfléchir à la manière d'organiser à terme les secrétariats mutualisés de section en anticipant sur les départs à la retraite de secrétaires qui ne seront pas remplacées. Il s'agissait aussi d'anticiper l'intégration des personnels issus de l'inspection du travail agricole et des transports[750].

> « J'ai mis en place un groupe de travail régional pour réfléchir à l'organisation du travail en section, à la fonction de secrétaire, pour réfléchir à cette donnée incontournable qu'est la réduction des catégories C dans nos services…dans le groupe, il y a des inspecteurs, des contrôleurs, des secrétaires…se poser clairement les questions, qu'est-ce qu'on garde ? qu'est-ce qu'on mutualise ? qu'est-ce qu'on transfère à d'autres ? Il ne faut pas laisser faire, laisser les gens se débrouiller tout en râlant, comme on en a grandement l'habitude dans la fonction publique…qui fera les saisies demain dans Cap Sitere ? ce genre de questions, il faut le prendre à bras le corps sans le laisser caché. »

[749] Propos tenus par un directeur départemental de la région B : « Les renseignements, c'est un puits sans fond,…à une époque, dans un département où je travaillais, on avait mesuré que sur 300 appels reçus par jour, on en traitait 30. »

[750] Les secrétariats n'y avaient pas les mêmes activités ; ils n'avaient pas vécu, par exemple, l'externalisation de l'activité de renseignement en dehors des sections.

> « On a fait un gros travail de réorganisation des permanences…il y a maintenant des rendez-vous et les secrétaires font un travail d'évaluation au téléphone pour éviter de caler un rendez-vous si ce n'est pas nécessaire ou si la demande peut être renvoyée ailleurs…les secrétaires de section ont été formées pour cela.»
>
> « Tout le monde le sait qu'il faut réorganiser les secrétariats…c'est quand même à nous directeurs de l'organiser avec nos équipes…il faut bien la prendre la patate chaude. »
>
> « Au niveau central, ils nous ont bien aidés avec le PMDIT sur les aspects techniques,…mais peu sur l'organisation du travail … et finalement c'est logique, c'est une question de management opérationnel…il a bien fallu que je m'y mette, au pied du mur, notamment avec la fusion des inspections…on a travaillé sur les fiches de postes, sur qui faisait quoi en matière de saisie informatique, sur où devait être localisée la doc avec les conventions collectives, les dossiers…le but était d'homogénéiser…j'ai laissé quand même un peu de souplesse, maintenant je vais observer ce que cela va donner. »
>
> « Cette année on prend un consultant pour nous aider à travailler avec les DD sur ce qu'est l'animation de sections, ce que peut faire l'inspecteur…comment on fait les réunions, l'ordre du jour, le compte-rendu… »

Etienne L. se réjouit d'être parvenu à ouvrir le chantier délicat de la réflexion sur le devenir du métier de secrétaire de section. Travailler cette problématique oblige à croiser plusieurs dimensions du travail autour de la gestion des compétences, de l'organisation du travail, des outils de travail, du sens de l'action tel que les agents se le représentent dans leur interaction avec les usagers. Croiser ces différents thèmes n'est pas fréquent car le développement de démarches de gestion des compétences dans les organisations ont tendance à focaliser sur les moyens individuels des personnes au travail pour réaliser leurs tâches et atteindre leurs objectifs. Marie-Christine Combes et Pascal Ughetto invitent les cadres, ainsi que les gestionnaires de ressources humaines, à ce *« détour par la gestion du travail pour mieux gérer l'emploi »*, trop rare selon eux. Les deux chercheurs identifient trois conditions pour que la gestion par la compétence soit un moyen de faciliter le travail. *« Elle relie le contenu des tâches à leur finalité, donc* […] *elle contribue à rétablir le sens du travail, susceptible d'être approprié par les individus. Elle réfléchit simultanément aux compétences individuelles et à l'organisation et aux outils susceptibles de les soutenir et même de les développer. Elle se préoccupe de la pertinence des règles pour l'activité individuelle (celles-ci deviennent alors un soutien et un cadre dans lequel peut se manifester l'initiative, et non plus une*

contrainte susceptible de l'entraver) »[751]. Pascal Ughetto défend également cette thèse lorsqu'il s'interroge sur la manière trop faible selon lui avec laquelle les dispositifs organisationnels de formation prennent en compte le travail[752], et pas uniquement les questions de développement des compétences.

L'observation de deux régions où l'innovation progresse dans l'animation de la politique du travail, dans un contexte global où les forces de résistance sont fortes, montre que ce progrès repose sur le travail de l'encadrement de proximité. Les directeurs du travail que nous avons rencontrés racontent la manière dont ils articulent une réflexion sur la transformation des missions corrélées à celle des emplois, la gestion des compétences, et la manière de mobiliser les agents qu'ils encadrent autour de ces réformes.

Cette clé que constitue le rôle essentiel de l'encadrement de proximité est suggérée par Florence Osty[753]. Dans son ouvrage, elle dépeint des organisations très variées (centre des impôts, univers de la vente, équipes techniques de centrales nucléaires, milieu médical). Elle démontre au travers de l'expérience de ces différents salariés la manière dont l'identité professionnelle se construit grâce à l'organisation d'un collectif de travail. Deux résultats de ses travaux font écho à nos propres analyses sur la réalité d'une adaptation au changement de l'inspection du travail. Le premier est l'importance de l'organisation du travail comme vecteur du changement tout aussi important que celui de la gestion des ressources humaines. L'autre est le rôle du management de proximité comme vecteur de la reconnaissance du « métier » davantage que le système de rémunération ou de déroulement des carrières.

II. 2. Ébauche d'une compréhension des compromis locaux

La politique nationale du travail doit s'articuler à la fois sur une action qui réponde à la demande sociale sur les territoires en s'appuyant sur une inspection du travail réactive, mais qui soit également structurée autour d'actions concertées collectives. En administration centrale, du point de vue

[751] COMBES Marie-Christine, UGHETTO Pascal, « Gérer le travail par la compétence », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services*, Toulouse, Octarès, 2007, pp. 53-58.
[752] UGHETTO Pascal, « Organisation du travail et compétences : une réflexion à reprendre », *Éducation permanente*, n° 180, 2009, pp. 259-268.
[753] OSTY Florence, *Le désir de métier. Engagement, identité et reconnaissance au travail*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « des sociétés », 2003.

de la direction générale du travail, tout ne peut pas être programmé sur le terrain, mais il serait souhaitable que cela le soit un peu plus dans un cadre général de pilotage facilité par l'implémentation d'outils gestionnaires et de pratiques managériales plus encadrantes. Les enquêtes ont largement montré que cette recherche de compromis entre plusieurs injonctions et plusieurs dimensions de l'organisation (management, organisation du travail, structure de l'emploi) se fait difficilement sur un plan national et ne trouve une forme d'aboutissement que dans le micro management local.

L'analyse nous conduit à proposer un modèle de lecture de la manière dont les managers opérationnels sont confrontés à l'impératif de faire converger trois champs de forces, que l'on peut qualifier de vecteurs d'appropriation collective du changement. Le premier vecteur est celui de la volonté organisationnelle d'imposer son autorité et sa vision de la modernisation. Le deuxième est celui de l'appropriation des réformes par les individus qui trouvent du « sens » à leurs activités. Enfin, le troisième vecteur est celui de la convergence de vue sur la demande des « clients » de l'organisation et de la meilleure manière de lui apporter une réponse.

On peut poser l'hypothèse que « l'alignement » dans le même sens de ces trois vecteurs est plus naturel dans certaines activités du secteur privé. Les tensions entre les logiques professionnelles, organisationnelles et les attentes du client y sont moins importantes, les trois « vecteurs » orientent plus facilement l'action dans le même sens. Dans le cas de l'inspection du travail, l'encadrement est beaucoup plus en position d'intermédiation entre la logique organisationnelle et la logique professionnelle. Par ailleurs, comme souvent dans le secteur public, il n'y pas forcément convergence de vue sur ce qui se joue dans la relation de service à l'usager. Comme le mentionne Yves Lichtenberger *« Chacun agit et se confronte aux autres au nom du client sans avoir la même vue de ses attentes ni de la manière ou de l'opportunité d'y répondre »*[754].

Il nous semble que la compréhension du travail mené par les directeurs du travail investis dans un processus de modernisation des services dans les régions A et B s'éclaire aussi par ce double jeu sur l'identité professionnelle des agents et sur la visibilité de leur action à l'extérieur des services.

[754] LICHTENBERGER Yves, introduction à la partie I « organisation, travail et compétence », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services,* Toulouse, Octarès, 2007.

Les spécificités de l'action publique et des modes de gestion des ressources humaines dans un ministère comme celui du travail expliquent que les acteurs centraux produisent des prescriptions floues sur différents aspects de l'organisation des services territoriaux : toilettage du schéma historique d'organisation des sections, évolution des méthodes de travail, forme et niveau des services rendus aux « usagers », transformation des emplois et des métiers. Le travail réel se fait par conséquent au niveau des managers opérationnels. Ils y parviennent difficilement dans un milieu « qui résiste ». Ils y parviennent néanmoins quand ils réussissent à s'adjoindre la complicité d'acteurs extérieurs qui renvoient aux agents une image cohérente entre leur activité de travail quotidienne et les desseins du ministère. Ils y parviennent aussi quand ils retrouvent le chemin d'une complicité technique entre collègues. Dans ses travaux sur le secteur bancaire, David Courpasson[755] décrit la puissance économique d'identités traditionnelles quand les entreprises parviennent à utiliser le processus de recomposition identitaire du groupe professionnel. Dans le cas de l'inspection du travail, l'injonction de « rendre compte » peut aussi être levier de changement pour une profession, celle des « voltigeurs de la République », qui s'est construite aussi autour de cet impératif consistant à rendre compte au ministère des constats du terrain. Ce sont donc des pratiques managériales subtiles, bien au fait des spécificités identitaires de ce milieu professionnel et de ses modes d'interaction avec les bénéficiaires de son action, qui sont mobilisées dans l'animation des agents du contrôle du droit du travail.

Cette grille de lecture nous paraît éclairante rétrospectivement de la trajectoire de changement du ministère du développement durable. La convergence de la stratégie ministérielle (équiper et aménager), de l'identité professionnelle des agents (le savoir-faire technique, la réactivité) et de l'attente des clients (des prestations d'ingénierie) se faisait au sein du ministère de l'équipement. La création du ministère du développement durable et les décisions qui l'on accompagnée ont fait diverger ces vecteurs. Comme nous avons pu le développer dans le chapitre 3, le travail de direction sur le terrain consiste à essayer de faire re converger ces vecteurs : préciser la stratégie et la décliner dans une organisation du travail opérationnelle, redonner du sens à l'action pour re créer une identité professionnelle et s'assurer de la « complicité » des acteurs extérieurs.

L'approche interactionniste développée par Anselm Strauss nous paraît intéressante pour compléter notre modèle de la trajectoire de modernisation

[755] COURPASSON David, *La modernisation bancaire. Sociologie des rapports professions-marchés*, Paris, L'Harmattan, 1995.

dans les services territoriaux de l'État. Son cadre théorique mobilise le thème de l'identité. Selon lui, les identités et les situations sociales sont construites inter activement. D'où l'importance qu'il accorde également à la notion de contexte. Il met en lumière dans ses travaux une tension entre indétermination et détermination par la structure, avec l'idée que les individus participent à un processus continu de construction des mondes sociaux dans lesquels ils évoluent. Il décrit ce processus comme une trajectoire[756]. Il nous semble que le travail des directeurs tels que nous l'avons décrit consiste à créer ces contextes permettant une progression des collectifs dans une interaction qui se fait aussi avec les bénéficiaires de l'action publique. Strauss précise d'ailleurs que le fait de travailler pour des clients induit un problème particulier à savoir que *« ces clients ne se contentent pas de réagir à ce qui est fait pour eux mais bien qu'ils puissent entrer dans le processus même »*[757].

Conclusion de la partie II

Maintenir une « écoute sociale » locale en assurant des services de proximité aux salariés quand le vent des réformes est à la mutualisation, à la régionalisation des politiques et à la réduction des effectifs. Rester à la disposition d'un préfet de département tout en devenant un site délocalisé d'une direction régionale. Encourager ses collaborateurs à s'engager dans des méthodes de travail différentes, basées sur le partage des informations, et le recours à une plus grande spécialisation des compétences alors que leur identité professionnelle repose sur un très grand attachement à l'autonomie. Les convaincre d'utiliser de nouveaux outils en minimisant leur puissance d'accompagnement du suivi fin des activités, au moment même où le volet « ressources humaines » de la RGPP instaure la rémunération individualisée à la performance. Revoir l'organisation du travail au sein des unités alors que de tous jeunes agents côtoient des plus anciens qui n'utilisent pas l'outil informatique en partie pour s'opposer aux transformations de la structure d'emplois de l'organisation. Organiser les priorités de l'action en déclinant les injonctions nationales et régionales quand d'autres priorités plus locales émergent….Les récits des difficultés auxquelles se heurtent les directeurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle entre 2007 et 2010 apportent une nouvelle illustration du système contraint dans lequel leur activité d'encadrement s'inscrit.

---

[756] Il éclaire notamment la mort comme une succession de « statuts transitionnels ».

[757] STRAUSS Anselm, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionniste,op. cit.,* p.34.

Conclusion du chapitre 4

Dans le milieu professionnel de l'inspection du travail, l'observation du travail de ces directeurs départementaux montre qu'ils parviennent à trouver des compromis locaux en s'appuyant justement sur certains leviers de l'identité professionnelle des agents qu'ils encadrent. Selon le contexte dans lequel ils s'inscrivent, selon la représentation personnelle qu'ils se font de leur métier, ils sont amenés tantôt à contourner les difficultés et bricoler des compromis, tantôt à imposer davantage leur autorité. Leurs témoignages ont montré que leurs préoccupations portent sur la définition précise des missions qu'ils doivent conserver, le niveau de qualité des services que leur unité doit continuer à apporter. La communication institutionnelle de leur unité doit, selon eux, être mise en cohérence avec ces choix. Il en est de même de la structure d'emplois de leur service. Enfin, ils sont sensibles à l'accompagnement des agents en termes de compétences, à l'intégration des jeunes, et à l'entretien de la motivation individuelle et collective. Ces différentes dimensions s'entremêlent dans leur travail. C'est le cas lorsqu'ils lancent une réflexion sur une nouvelle organisation du travail des secrétaires de section. C'est le cas lorsqu'ils communiquent en interne et en externe sur les priorités régionales et le résultat des dialogues de gestion budgétaires…Il s'agit donc bien d'un travail d'ensemblier qui mobilise, dans un cadre et un contexte culturel différent, les mêmes leviers organisationnels qu'utilisent leurs collègues des ministères techniques.

Le contexte de réforme amène ces directeurs à réfléchir aux méthodes nécessaires pour définir des priorités à l'action de leur service. Ils doivent re définir avec leurs équipes de nouvelles représentations de la qualité de leur travail. Leur activité est au cœur de la recherche de nouvelles formes de régulation « conjointe » au sens de Jean-Daniel Reynaud, d'une part entre le ministère du travail et le groupe professionnel des agents de contrôle, d'autre part entre l'institution qu'ils représentent et son environnement économique et social.

Il s'agit donc bien d'une recomposition de leur métier qui s'esquisse dans cette période où la fonction de directeur départemental du travail disparaît. Le chapitre 5 de cette thèse a vocation à rendre compte de ce que ces cadres décrivent eux-mêmes comme transformation de leur activité.

CHAPITRE 5

LES DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX, ACTEURS AFFAIBLIS ?

Ce chapitre final s'attache aux directeurs non plus à travers leur activité mais à travers eux-mêmes : l'évolution de leur position dans le jeu administratif local et leur perception de cette nouvelle position. S'ils prennent en charge des recompositions conséquentes des organisations qu'ils dirigent, ils sont aussi affectés par celles-ci.

Nous mobiliserons pour cela les observations qu'ils nous ont livrées lors des entretiens menés en 2008 et 2009 lorsqu'ils tentaient eux-mêmes de réfléchir au devenir de leur métier. Nous nous référerons aussi à quelques éléments informels que nous ont communiqués quelques directeurs avec lesquels nous étions restés en contact après le 1er janvier 2010. Nous mobiliserons aussi quelques observations que nous avons pu faire au cours de l'année 2010. Nous avons assisté à des séminaires de directeurs départementaux interministériels. Nous avons pu consulter les éléments de synthèse d'un séminaire de responsables d'unité territoriale du travail et de l'emploi. Dans ce chapitre, nous donnerons donc (enfin) à ces directeurs leur titre définitif : directeur départemental des territoires, et directeur d'unité territoriale des DIRECCTE.

Partie I : La nouvelle position des directeurs départementaux

L'évolution du positionnement des directeurs départementaux s'inscrit dans un mouvement de long terme, souvent décrit, de passage de l'expert à l'ensemblier. Ce mouvement est aujourd'hui largement entériné, surtout dans les directions départementales des territoires, et accepté. D'autres évolutions liées aux tiraillements entre le pilotage ministériel régional et le pilotage interministériel départemental sont appréhendés avec plus de crainte.

I. 1. Le renoncement à l'expertise

Dans les ministères techniques, l'histoire des corps d'ingénieurs dont les membres occupent majoritairement les postes de directeurs départementaux est celle de cadres dont la légitimité repose d'abord sur leur expertise. Ils ont occupé, au début de leur carrière, divers postes techniques en direction départementale et leur accession aux postes de direction récompense ce

parcours. Dans leur analyse des carrières des ingénieurs de l'équipement, Konstantinos Chatzis et Georges Ribeill nous invitent à prêter attention à l'espace dans lequel elles se déploient. Ils racontent les origines du corps des ponts, *« producteur et détenteur de l'expertise technique et administrative du ministère de tutelle »*[758]. Ils évoquent la manière dont l'élargissement des responsabilités des services déconcentrés au moment de la création des directions départementales de l'équipement conduit à « *l'accentuation de l'aspect managérial de l'activité de l'ingénieur des ponts, moins technicien et plus manager que par le passé »*[759]. Ils racontent enfin *« l'élargissement de l'espace des carrières »* des ingénieurs des ponts et chaussées qui, face à la décentralisation et *« la réduction du champ de responsabilités que celle-ci entraîne dans les services déconcentrés,* […] *quittent plus souvent que par le passé le ministère de l'équipement et investissent de nombreux secteurs d'activité en multipliant les métiers pratiqués et leurs lieux d'exercice »*[760]. Dans sa thèse *sur la fabrique d'un « nouveau » corps des ponts et chaussées*, Julie Gervais[761] porte également un regard plus récent sur la dilution de l'espace professionnel des ingénieurs des ponts. Elle questionne la stratégie qui se déploie derrière la révision de la formation initiale de ces ingénieurs, et la volonté de revendiquer une image *« d'ingénieur manager »*, de plus en plus manager, de moins en moins ingénieur. Cependant, si les ingénieurs des ponts s'éloignent de la direction des DDE, ils abandonnent cet espace au corps des ingénieurs des travaux publics de l'État qui l'investissent soit comme ingénieurs des travaux publics passés ingénieurs des ponts par la voie de la promotion interne, soit comme ingénieurs divisionnaires des travaux publics. Le profil du directeur départemental de l'équipement reste donc jusqu'à la réforme de l'administration territoriale de l'État celui de l'ingénieur de l'équipement ayant construit un parcours progressif en direction départementale, lui donnant une bonne connaissance technique des sujets. La chance d'accéder aux postes de direction était par ailleurs augmentée dans le cas d'une trajectoire permettant d'accumuler des « briques » de compétence dans plusieurs champs. Avoir occupé un poste « infras » et un poste « urba »[762] était assez bien vu pour espérer être placé dans un « vivier ». Les parcours s'appuyaient fréquemment sur le passage par un poste de directeur-adjoint,

[758] CHATZIS Konstantinos, RIBEILL Georges, "L'espace des carrières des ingénieurs de l'équipement dans le public et le privé (1800-2000)", *Revue française d'administration publique*, n°116, 2005, pp. 651-670.
[759] *Ibid.*, p. 664.
[760] *Ibid.*, p. 669.
[761] GERVAIS Julie, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle), op. cit.*
[762] surnoms donnés aux postes selon qu'ils portaient davantage sur le champ de l'aménagement et l'entretien d'infrastructures ou sur les autres champs de l'aménagement du territoire.

constituant ainsi un « sas » entre le parcours de chef de service technique et le poste de directeur, un moyen d'apprendre son métier de directeur auprès d'un pair et d'être jugé sur ses capacités à le devenir soi-même.

Le même type d'espace professionnel peut être décrit pour les ingénieurs du ministère de l'agriculture exerçant en direction départementale. Les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) n'y ont cependant pas pu investir aussi massivement les postes de direction que ne leur ont pas abandonnés les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF) beaucoup moins sujets au pantouflage que leurs collègues des ponts et chaussées. Contrairement au ministère de l'équipement, l'accès aux postes de direction a été traditionnellement quasi inexistant pour la filière administrative au sein du ministère de l'agriculture, et presque réservé aux seuls IGREF, les IAE ayant intérêt à décrocher ce qu'ils appellent le *bâton de maréchal*[763] s'ils veulent espérer devenir directeur un jour. Un ingénieur était traditionnellement nommé directeur départemental de l'agriculture et de la forêt après un parcours reconnu en direction départementale, et il était bien vu d'avoir tenu les fonctions de chef de service de l'économie agricole. Le directeur départemental de l'agriculture se devait en effet d'être très présent sur les questions agricoles, et il était pour partie largement jugé sur l'efficience de son service à mettre en œuvre les mesures de la politique agricole commune. Les entretiens menés en direction départementale de l'agriculture et de la forêt, dans le cadre de cette thèse, ont mis en évidence le poids de l'expertise du directeur dans le domaine agricole. Compte tenu de la petite taille des directions, et de l'importance des sujets agricoles, le directeur y était souvent en position de « super » chef du service de l'économie agricole.

Cette image du directeur départemental de l'agriculture comme « super chef de service » rejoint un peu celle du directeur départemental du travail comme « super chef de mission emploi ». La différence réside dans le fait que le parcours de ce dernier s'est à l'inverse traditionnellement appuyé sur une expertise dans le champ « travail » et qu'il doit y renoncer en partie pour accéder aux postes de direction. Confrontés à l'impératif de mieux encadrer les sections d'inspection, les directeurs du travail expriment une difficulté liée à leur perte d'expertise dans les méandres du droit du travail. Dans les représentations professionnelles des corps d'inspection, l'accès aux postes de cadres dirigeants est synonyme d'un investissement dans la connaissance des mesures de préservation de l'emploi, et d'un renoncement à un investissement dans l'inspection du droit du travail. Il implique l'arrêt de la pratique des « gestes professionnels » du contrôle, une perte de contact « avec la taule »[764] . Le directeur est alors reconnu pour son parcours

[763] Une promotion dans le corps des IGREF.
[764] Expression utilisée pour qualifier le contact avec une entreprise contrôlée.

professionnel, et les compétences dont il a fait preuve quand il était en section. Mais il n'a plus tout à fait la même légitimité pour s'exprimer sur l'action de l'inspection elle-même. En risquant une image, sa position serait un peu celle d'un chirurgien qui devrait renoncer à opérer pour prendre la direction d'un hôpital.

Cette relation à l'expertise se défait progressivement dans les trois ministères.

De la même manière que la fusion avec le ministère de la construction avait conduit les directeurs des nouvelles directions départementales de l'équipement à élargir le champ de leur responsabilité, la fusion des DDAF et des DDE conduit les directeurs des nouvelles directions départementales des territoires à modifier leur rapport à l'expertise. Ce processus se matérialise dans la recherche de repères que connaissent en général le nouveau directeur (issu de l'une des anciennes directions mais se sentant totalement incompétent sur les champs de la deuxième composante de la direction départementale des territoires) et le nouveau directeur-adjoint (qui se trouve en général dans la situation inverse).

Dans quelques départements, le binôme s'organise autour d'un repli de chacun sur son domaine de compétences d'origine. Mais c'est assez rare, et cette situation s'analyse alors au travers de la singularité de la situation du directeur ou du directeur-adjoint (mutation prochaine, départ à la retraite en perspective…). Le plus souvent, les directeurs se fixent comme objectif d'investir au plus vite les champs qu'ils ne maîtrisent pas bien. Dans leur représentation, la légitimité du directeur passe par un minimum de connaissance de l'ensemble des domaines de l'action publique couverts par la nouvelle direction. Ils recréent naturellement le scénario familier dans lequel l'accès au poste de direction est corrélé à un minimum d'expertise sur l'ensemble des sujets.

> « L'ex DDA était très inquiet pour savoir comment on allait fonctionner. Je lui ai dit : tu as six mois pour me dire ce que tu connais en agriculture et moi pareil en urbanisme […] L'objectif c'est quand même que l'adjoint apprenne le métier de directeur. »[765]

> « Nous avec mon adjoint, on a décidé de se partager les dossiers, mais pas les services. Par exemple, on a plusieurs quartiers ANRU dans le département, on se les partage. »[766]

[765] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[766] Directeur d'une DDT, avril 2010.

Dans la reproduction du scénario traditionnel de rapport à la connaissance adapté au nouveau contexte de la direction départementale des territoires, les nouveaux directeurs et leurs adjoints rencontrent deux difficultés.

La première difficulté est liée au fait que leur environnement de travail n'abandonne pas facilement une certaine vision des domaines de compétence respectifs des deux directeurs. C'est une difficulté vraisemblablement passagère qui trouvera sa solution dans la nomination à terme de directeurs qui n'auront pas eu une histoire réservée à un pan d'activité de la direction départementale des territoires, ni une histoire ancienne dans le même département comme directeur d'un ancien service. Elle trouvera aussi sa solution dans des reconfigurations de parcours professionnels amenant aux postes de direction. Les acteurs qui se représentent encore leur directeur comme ancien directeur de l'équipement ou de l'agriculture sont aussi bien internes (réflexe des chefs de service ou des agents de consulter leur ancien directeur) qu'externes (réflexe des préfets, et des partenaires ou bénéficiaires de la direction départementale des territoires).

> « Au début, le préfet prenait un malin plaisir à toujours appeler le DA. Je lui ai dit à mon DA : il va falloir choisir ! Soit tu es super DDA, soit tu es DA. Il m'a répondu que c'était à cause du préfet. Je lui ai dit que cela tenait aussi à lui et qu'il pouvait lui faire comprendre que cela pouvait fonctionner différemment. Maintenant le préfet m'appelle avant. »[767]

> « Ca dépend aussi de ce que veulent les préfets. A la DDTM de X, le préfet, quand il réunit ses services, il fait venir à la fois le DDT, son adjoint et celui sur la mer. Ils viennent à trois, complètement divisés, et pas interchangeable. »[768]

> « Dans la presse agricole, ils ont annoncé « X prend ses fonctions, c'est le nouveau DDA » ».[769]

> « J'ai fait la première AG de la chambre d'agriculture après deux mois d'acculturation et il y avait le chef de service agriculture qui m'attendait au tournant. Moi j'ai dit au président que je ne connaissais pas grand chose à son monde mais que j'avais le désir d'apprendre et que mon adjoint était là pour m'aider. J'ai dit que j'aimerais bien faire avec eux le plan départemental de l'agriculture. Ils m'ont applaudi gentiment et mon DDT adjoint a répondu ensuite aux questions. Il ne faut surtout pas laisser penser qu'on peut répondre à tout. »[770]

[767] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[768] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[769] Directeur adjoint d'une DDT, avril 2010.
[770] Directeur d'une DDT, avril 2010.

La deuxième difficulté est liée aux limites cognitives des directeurs. Plus le champ d'action que leur service couvre s'étend, plus il leur paraît difficile de conserver une connaissance pointue sur l'ensemble.

> « Mon DDA est parti. Le préfet s'adresse à moi la semaine dernière sur la politique agricole, les surfaces, car les services de la commission européenne s'annonçaient. J'atteins mes limites. »[771]

> « On est devenu le service technique pour tout ce qui concerne le territoire, y compris ce qui ne rentre pas dans nos compétences. »[772]

Les directeurs et leurs adjoints ressentent bien majoritairement une transformation de leur relation à la connaissance technique. Ils expriment le besoin de s'impliquer sur l'ensemble des champs mais sans être spécialiste de certains sujets[773]. Cela leur impose de renoncer en partie à une certaine manière d'exercer leur métier qui était assise sur la sécurité d'une légitimité technique.

Pour les directeurs de territoires, cette transformation, en partie insécurisante, constitue un enrichissement de leur métier. Ils identifient l'opportunité d'investir ce nouveau rôle consistant à produire une action publique sur le territoire en négociant des compromis entre plusieurs politiques, et en exerçant une activité de médiation entre les politiques publiques prescrites et la réalité locale des besoins exprimés par un territoire et les acteurs de son aménagement. Le prix à payer pour ce nouveau rôle est peut-être la perte d'une certaine forme d'autonomie, nous y reviendrons. Les risques associés à ces nouvelles manières d'exercer ce métier de direction sont doubles. Le premier est celui de ne pas avoir l'autonomie minimale pour travailler, nous y reviendrons. Le deuxième risque est de ne pas parvenir à gérer la complexité qu'implique la recherche de compromis entre des objectifs plus nombreux.

Les directeurs d'unité territoriale de DIRECCTE reconnaissent aussi qu'inscrire leur action au sein d'une direction régionale des entreprises élargit le champ de leur action. Cela les oblige d'une part à intégrer davantage une vision régionale des politiques du travail et de l'emploi. Cela leur fournit aussi un regard encore plus complet sur les entreprises car ils

[771] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[772] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[773] Une inquiétude s'exprime plus fréquemment dans les propos des cadres dirigeants travaillant dans des régions peu attractives. Elle recoupe une caractéristique de leur activité déjà décrite dans les chapitres précédents : plus qu'ailleurs, ils doivent pouvoir s'investir dans le fond des dossiers pour pallier la vacance de leurs cadres (ou le déficit de compétences s'il s'agit de cadres débutants qu'il faut former).

ont intégré dans leur équipe des missions davantage tournées vers les préoccupations de développement économique.

> « On est beaucoup en sous-traitance ici par rapport à des grands donneurs d'ordre qui sont dans un autre département de la région. Les réunions avec la DIRECCTE, cela nous amène à plus d'ouverture. Ce n'est pas complètement idiot. »[774]

> « C'est un métier fabuleux, c'est vrai qu'en prenant du recul on se demande si toute cette agitation a servi à quelque chose, mais c'est passionnant pour un type qui veut se donner, c'est vrai que les élus, le préfet sauront que le chef est maintenant à la région mais je pense qu'on aura toujours des choses intéressantes à faire. »[775]

> « Le chargé de mission développement industriel de la DRIRE a intégré mon équipe bien qu'il ne me soit pas rattaché hiérarchiquement. Il participe à mes réunions de service. Je reconnais que c'est un élément qui peut permettre d'élargir un peu la vision très RH que nous avions des entreprises. Malgré le choc des cultures, cela va plutôt dans le sens d'une meilleure approche de l'entreprise ».[776]

I. 2. Les relations avec les autres cadres de l'organisation

Les directeurs départementaux des territoires se posent de nombreuses questions sur la division du travail au sein de leur nouvelle direction. Ils avaient un ensemble de repères qui sont dorénavant déconstruits. Par exemple, en direction départementale de l'équipement, il était fréquent que le directeur et le directeur-adjoint se partagent les rôles de management, le directeur-adjoint étant souvent positionné dans un rôle de management des subdivisions. Certains directeurs des territoires essayent de reproduire ce schéma, avec un rôle spécifique d'animation du réseau territorial par leur adjoint. Mais le contexte a changé, le périmètre d'intervention est plus large, les acteurs extérieurs tels que les préfets ou les directions régionales s'immiscent dans le gouvernement interne des directions départementales interministérielles. Par conséquent le mode de management est en pleine reconstruction et les directeurs avouent largement procéder par tâtonnement dans ce domaine.

[774] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juillet 2010.
[775] Directeur d'une future UT de DIRECCTE, octobre 2009.
[776] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.

Les questions soulevées par la transversalité de l'action à l'échelle d'une direction départementale des territoires s'illustrent, par exemple, sur le mode de fonctionnement du comité de direction, le « codir », ou encore sur le mode de management des services par le binôme constitué par le directeur et le directeur-adjoint.

> « Pour moi, le codir est un vrai sujet. C'est un mal nécessaire mais je ne suis jamais satisfait. Le mien a lieu tous les quinze jours. »[777]

> « Le codir ne marche pas bien car le directeur n'a pas encore réalisé qu'on ne pouvait pas tout traiter en codir. Le nôtre dure de 14h jusqu'à parfois 20h. »[778]

> « On a un codir toutes les semaines, on est 9, et on fait un comité élargi avec les chefs d'agence mais pas toutes les semaines. Dans le management du codir, autrefois on traitait beaucoup de choses thématiques, on pouvait par exemple passer du temps à commenter une nouvelle circulaire. On n'a plus le temps. On fait le tour de table d'échange des infos, le point sur l'agenda, le compte-rendu des réunions importantes. On traite les affaires de gestion du personnel, les promos par exemple. Et on n'arrive pas à faire plus. Par contre je réunis les cadres deux fois par an et là on est vraiment sur du thématique et la présentation de politiques. Par exemple, la dernière fois, on a travaillé sur le SDAGE de façon à ce qu'il y ait une vision transversale de cette politique. »[779]

> « On a plus formalisé le codir, on a donné une feuille de route aux chefs de service pour qu'ils préparent mieux leurs interventions en leur demandant de se soucier davantage du transversal. Ce qui n'intéresse pas tout le codir, le directeur et le directeur-adjoint le traitent en bilatéral avec eux par ailleurs. »[780]

Les mêmes questions se posent au travers des choix d'animation des services départementaux par les préfets de département. Les méthodes de management sont très hétérogènes d'un département à l'autre.

> « Je ne vois quasiment jamais le préfet. Il est très « vieille école ». »[781]

> « Le mien est plus manager dans l'âme, plus jeune, plus accessible ».[782]

[777] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[778] Directeur-adjoint d'une DDT, avril 2010.
[779] Directeur d'une DDT, mai 2010.
[780] Directeur-adjoint d'une DDT, mai 2010.
[781] Directeur-adjoint d'une DDT, avril 2010.
[782] Directeur d'une DDT, avril 2010.

> « Les symboles ont du poids, et d'un préfet à l'autre, il n'y a pas les mêmes méthodes…le fait de vouvoyer ou non…se déplacer ou convoquer ».[783]

> « Il est très présent. J'ai un rendez-vous quasi toutes les semaines. Il veut savoir ce qui se passe. Quand il se mêle d'un dossier, il se met à fond et est capable de rentrer dans la technique, je n'ai pas vécu cela avec tous les préfets. »[784]

Une grande hétérogénéité s'installe selon les départements et selon que le préfet se positionne plus ou moins en tant que « patron » de la DDT.

> « Les préfets, selon les cas, considèrent que des politiques publiques peuvent être plus ou moins panachées et/ou interministérialisées au sein d'une structure, ou au contraire veulent qu'elles soient laissées de manière assez autonome au sein de la nouvelle structure. Je prends l'exemple des services d'économie agricole. Ils peuvent être transférés et constituer un bloc au sein de la DDEA. Certains préfets considèrent en revanche que l'espace agricole n'est pas un territoire en négatif par rapport aux autres territoires, que c'est un territoire qui interagit, qu'il peut y avoir effectivement, notamment dans tout ce qui est mise en œuvre des documents territoriaux par les collectivités, les SCOT, les PLU et autres documents programmatiques, la nécessité de prendre en compte la survie des exploitations agricoles. Et il n'y a pas que le choix d'organigramme qui traduit ces manières différentes de travailler. Certains préfets prévoient des obligations de consultation de services, ou des obligations d'avis sur des documents avec des circuits de circulation interne extrêmement précis sur lesquels ils ont un regard, et pas seulement le directeur de la DDEA. »[785]

La question des outils d'animation des collectifs devient centrale dans cette période. Elle traduit en fait souvent la question du croisement entre les préoccupations « descendantes » des politiques sectorielles et les préoccupations « montantes » du territoire.

Cette question est aussi soulevée quand les directeurs des territoires s'interrogent sur la meilleure manière de faire participer les chefs d'agence territoriale aux différentes instances. Doivent-ils participer au comité de direction ? A des instances spécifiques ? Les réponses apportées à ces questions ne sont pas les mêmes selon les départements.

A une autre échelle, la même question se pose pour l'animation des directeurs d'unité territoriale au sein d'une direction régionale des entreprises. En consultant les projets de préfiguration des cinq premières

[783] Directeur d'une DDT, mai 2010.
[784] Directeur d'une DDT, mai 2010.
[785] Ingénieur général, octobre 2009.

directions régionales, nous avons constaté que les préfigurateurs s'attardent longuement sur cette question de l'organisation des équipes de direction. Selon les régions, un responsable d'unité territoriale n'est pas assuré d'être de toutes les instances. En Aquitaine, il est prévu qu'un chef d'unité territoriale ne participe pas au comité de direction hebdomadaire, mais soit convié à un comité stratégique trimestriel, et participe au comité de pôles dit « travail + emploi », et au comité territorial, lesquels devant être tous les deux mensuels. En Franche-Comté, un chef d'unité territorial ne participera pas au comité de direction hebdomadaire, mais participera à une équipe de direction des unités territoriales hebdomadaire, et à un comité de pilotage territorial une ou deux fois par mois. Il sera dans un comité de programmation se réunissant trois fois par an pour préparer les comités de direction et un comité technique se réunissant autant que de besoin pour travailler sur les décisions du comité de direction. En Languedoc-Roussillon, un chef d'unité territoriale participera aux comités de direction, mais il y aura aussi un comité de direction resserré. En Provence Alpes-Côte d'Azur, deux responsables d'unité territoriale participeront à tour de rôle au comité de direction hebdomadaire, et un comité de direction mensuel sera élargi. En Rhône-Alpes, un chef d'unité territoriale ne participera pas aux équipes de direction hebdomadaires, mais il y aura un comité de direction régional et territorial une fois par mois et des équipes d'animation par pôle.

> « Le préfet a ce qu'il appelle ici une réunion d'état major tous les lundi matin avec les sous-préfets, les responsables des DDi et tous les services qui sont sous son autorité, mais pas les unités territoriales ni de DIRECCTE ni de DREAL…mais on a une réunion de chefs de service une fois par mois où là on est associé aux autres chefs de service…du côté de la DIRECCTE, il y a des réunions de pôles avec des techniciens et chaque chef de pôle réunit régulièrement les directeurs d'unité territoriale, et on participe au comité de direction une fois par mois. »[786]

Ce dernier témoignage est intéressant car il nous montre des directeurs qui sont au carrefour de différents collectifs, ni tout à fait complètement dans l'un ni tout à fait complètement dans l'autre. On retrouve la difficile gestion de l'horizontalité et de la verticalité, que nous avons développée dans les chapitres précédents. On retrouve de même la recherche d'un équilibre entre les besoins exprimés par les territoires et les priorités nationales.

[786] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.

I. 3. Les relations avec le préfet

Le tiraillement des directions départementales des territoires

Avant la réforme de l'administration territoriale de l'État, la logique de la déclinaison des politiques publiques était verticalisée et le rôle des directeurs départementaux était celui de la traduction d'une politique ministérielle à l'échelle d'un territoire grâce à leur expérience acquise notamment par la maîtrise technique des sujets. L'objectif de la réforme est d'instaurer un traitement transversal des arbitrages au niveau départemental et au travers de l'interministérialité des structures. Cette nouvelle donne de l'action publique départementale percute les modes de travail des cadres qui tenaient des positions autonomes au sein de réseaux techniques nationaux. Ils doivent travailler dans une structure qu'ils imaginent ni totalement comme une unité départementale de directions régionales, ni totalement comme un service de préfecture du département. Il s'agit d'un objet organisationnel un peu hybride. Les cadres qui y travaillent doivent alors composer avec plusieurs espaces de régulation.

La tension entre ces « espaces » se matérialise dans la manière dont les préfets s'immiscent dans les relations entre directions départementales et directions régionales.

> « Il faut leur expliquer que la logique d'animation régionale des compétences entre DD et DR est indispensable, et qu'on a aussi une logique d'animation de réseau dans le lien vertical avec notre ministère, que cela ne remet pas en cause leur autorité sur l'organisation administrative horizontale, mais que c'est bien quelque chose de matriciel qu'il faut bâtir.[787] »

> « On ne va aux réunions en région qu'avec l'autorisation du préfet, et que s'il y a la convocation avec l'ordre du jour 15 jours avant, et qu'il a la possibilité de réagir avec les documents associés. Récemment il y avait une réunion le même jour dans chaque direction régionale. Le préfet a demandé que je choisisse et que je n'aille qu'à l'une des deux. »[788]

> « Le management interne ne me pose pas de problème. On est plus écartelé entre un niveau régional qui prend du poids et le préfet de département qui s'accroche, qui est paradoxalement moins déléguant, beaucoup plus suspicieux sur cette relation entre la région et nous, donc au quotidien c'est plus difficile. Le service de coordination de la préfecture, nous l'appelons le KGB, nous recevons 15 mels par jour, le préfet veut tout savoir,

[787] Directeur d'une DDEA, octobre 2009.
[788] Directeur-adjoint d'une DDCSPP, mai 2010.

> avec une note avant chaque réunion régionale, une note après. »[789]

Les directeurs des territoires sont attentifs à ce que cette recherche d'équilibre entre management horizontal et vertical implique certes pour eux-mêmes, mais aussi pour leurs collaborateurs. Ils s'inquiètent de la manière dont leurs chefs de service doivent s'inscrire dans un double espace collectif de travail. Du point de vue de leur directeur, ils doivent trouver un centre de gravité entre leur appartenance à un réseau technique, et leur appartenance à un collectif départemental qui les met, plus qu'avant, dans une relation directe avec la préfecture.

> « Il faut aussi qu'on apprenne à nos chefs de service à insérer dans une vision départementale du sujet ce qu'ils ont développé avec leur position technique et leur participation aux réunions en région. »[790]

> « Mon rôle est d'aider les chefs de service à faire la synthèse. »[791]

> « C'est logique qu'un chef de service soit parfois en relation directe avec le préfet. Les lignes hiérarchiques se raccourcissent. Mais le préfet il n'a pas la même réponse de la part d'un directeur ou d'un directeur-adjoint. »[792]

> « Je pense qu'on est à cette charnière, dans un système où le directeur ne peut pas répondre à tout et où il faut orchestrer les services techniques. En plus cela va les valoriser d'avoir le préfet qui décroche son téléphone et qui les appelle en direct… Moi quand j'étais DDE, je ne voulais pas que le préfet traite avec les services. »[793]

> « Pour Natura 2000, on a eu des chefs de service qui sont venus nous trouver du genre, on en a parlé dans le réseau, on s'est réuni au niveau régional, ya plus qu'à signer, j'ai dit taratata, ça va peut-être pas se passer comme cela ici…il y a un vrai problème de management. »[794]

Il nous semble qu'à l'image de leurs cadres, les nouveaux directeurs des territoires se sentent tiraillés entre leur positionnement dans un espace collectif de cadres dans un département, et leur positionnement dans un espace collectif de cadres exerçant dans un domaine d'application d'une

[789] Directeur-adjoint d'une DDCSPP, mai 2010.
[790] Directeur-adjoint d'une DDEA, novembre 2009.
[791] Directeur d'une DDT, mai 2010.
[792] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[793] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[794] Directeur d'une DDT, mai 2010.

politique publique portée par un ministère (voire plusieurs espaces professionnels relatifs à plusieurs politiques). Et ce tiraillement s'est révélé croissant au fur et à mesure du déroulement de nos enquêtes.

Le tiraillement moindre des directeurs d'unité territoriale du travail et de l'emploi

Les directeurs d'unité territoriale du travail et de l'emploi doivent aussi composer avec le préfet de département, tout en appliquant les directives de leur ligne hiérarchique. Leurs propos témoignent aussi du besoin de recherche de compromis.

> « Parfois, on arrive à une certaine forme de schyzophrénie. Il faut qu'on ait en même temps le souci du développement local du département et en même temps tenir compte d'impératifs régionaux et nationaux. »[795]

> « On a aussi un problème d'écartèlement, mais on a une plus grande liberté que les DDi…bien entendu même en n'étant pas DDi, on a des prescriptions du préfet, le mien il n'y a pas longtemps m'a obligé à tordre le cou à certains textes pour sortir d'un conflit social, en même temps, soyons clair, je n'avais pas d'autres solutions à proposer. »[796]

Le séminaire organisé par les directeurs d'unité territoriale de DIRECCTE en juin 2010 révèle qu'ils partagent ce sentiment d'être au carrefour entre une logique de portage des demandes exprimées par les acteurs de leur département et des injonctions de leurs politiques nationales. Mais ils partagent aussi une double impression.

La première impression est de ressentir un tiraillement moindre que leurs collègues des directions départementales interministérielles, lié au fait de ne pas être placé sous l'autorité hiérarchique du préfet de département, mais sous celle du directeur régional. Ils ont le sentiment d'être principalement animés par les injonctions des politiques portées par la direction régionale des entreprises. Ils ont aussi plusieurs commanditaires, mais l'un d'entre eux est dominant. Et ceci est cohérent avec le fait que ce commanditaire principal est aussi celui qui attribue les moyens budgétaires et en effectifs.

> « Ce n'est pas une nouveauté, mais ça se renforce. Notre action s'inscrit vraiment dans un cadre régional. Par exemple, chez moi, l'insertion par l'activité économique, le nombre de postes d'insertion est très bien pourvu et la direction régionale me dit qu'il n'est pas question de nous en donner de nouveaux, par

[795] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juin 2010.
[796] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.

> contre le département X à côté, c'est beaucoup moins bien, le problème c'est qu'ils n'ont pas de porteurs de projets, et moi j'en ai, il faut que j'incite les gens ici à créer des postes dans le département d'à côté. Alors moi je roule pour mon département, ça c'est ce que mon préfet me demande, mais il faut aussi que je roule pour la région maintenant. »[797]
>
> « On est dans un mouvement, qui existait déjà avec la LOLF et le plan de modernisation de l'inspection, mais qui devient vraiment fort. On est dans un cadre beaucoup plus fort de déclinaison d'objectifs nationaux. Tout devient de plus en plus encadré, avec des objectifs à fixer, le dialogue de gestion permanent, que ce soit avec les missions locales, les maisons de l'emploi, les structures d'insertion par l'activité économique, de plus en plus un régime où on vous donne de l'argent mais il faut atteindre tel ou tel objectif ».[798]
>
> « En fait la DIRECCTE n'a pas changé grand chose, ça a renforcé le pilotage, du moins sur les services emploi, l'inspection c'est plus compliqué…on ne peut plus rien faire à notre niveau sans passer par le niveau régional ; sur tous les types de contrats aidés, tous les dossiers, on est obligés de passer par eux. Toutes les conventions qu'on signe avec les entreprises, c'est le niveau régional qui signe. Même si on continue à préparer nous les conventions ».[799]

L'autre impression partagée par les directeurs d'unité territoriale est celle d'un véritable renforcement, au cours de l'année 2010, du pilotage national et régional des missions d'inspection du travail.

> « L'arrivée des personnes de l'inspection agricole, la réorganisation qu'on a dû faire, j'ai eu du renouvellement de personnels. On en profite, avec l'arrivée de quelques jeunes, on remet les choses à plat sur ce qu'on voudrait comme manière de travailler. »[800]
>
> « On a eu cette année la mise en œuvre d'une charte Capsitère. Ils ont tous compris que le respect de cette charte était absolument indispensable et nécessaire, et qu'ils seraient évalués là-dessus. Les choses sont en train de bouger. La nécessité du reporting fait son chemin».[801]
>
> « Le climat social ? je dirais qu'il est à la résignation. »[802]

[797] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.
[798] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juin 2010.
[799] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juillet 2010.
[800] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.
[801] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.
[802] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juin 2010.

> « Sur la politique du travail, c'est la même chose, c'est beaucoup plus interne….il y a des campagnes sur le plan hygiène et sécurité, santé dans les entreprises, telle ou telle campagne donc il faut faire du reporting, animer ; on est là pour animer nos troupes pour aller faire ces campagnes…on n'en est pas encore sur le mode descendant que connaît la CCRF où là c'est à la virgule près …mais on tend à cela..on veut vraiment une harmonisation de pratique des services… »[803]

Sur le champ de l'emploi, les directeurs d'unité territoriale de DIRECCTE cherchent à se positionner à distance des préfets tout en clarifiant leurs relations avec eux. Ils disent continuer à travailler avec eux et à répondre à leurs sollicitations. Dans la pratique, les relations changent peu. Mais n'étant pas sous autorité hiérarchique des préfets, ils se positionnent davantage comme prestataires de services.

> « Par rapport au Préfet, on a tenté dans le cadre de la DIRECCTE de clarifier les choses sous une appellation qu'on a appelé *offre de service des DIRECCTE aux préfets*…on a tenté de lister, de clarifier les choses…cela s'est fait région par région mais dans le cadre d'une harmonisation nationale...il y a des réunions, les DIRECCTE ont des conférences téléphoniques entre eux…la question des préfets est à la fois dans la discontinuité car les directeurs d'unité territoriale ne sont plus sous l'autorité hiérarchique des préfets et sont sous l'autorité hiérarchique des DIRECCTE, mais dans la pratique, cela ne change pas grand chose. »[804]

> « Le préfet de département avait des pouvoirs propres pour lequel il donnait délégation de signature du DDTEFP. Il a donné délégation au DIRECCTE qui a subdélégué au directeur d'unité territoriale. Dans la pratique, cela change peu de choses. »[805]

> « On a gardé les mêmes attributions sur les dossiers d'actualité, les dossiers sensibles, la veille économique, …cela n'a rien changé de ce point de vue là….en fait on suit tout ce qui est appui au dialogue social quand il y a un conflit du travail, on est disponible pour essayer de régler cela au mieux..tout ce qui touche à la sécurité…sur la main d'oeuvre étrangère, on essaye de travailler en collaboration avec les services de la préfecture…exactement comme avant… »[806]

[803] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.
[804] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juin 2010.
[805] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juillet 2010.
[806] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juin 2010.

Certains directeurs se disent même dans une posture qui induit une forme de complicité avec leur préfet de département. Il s'agit pour les uns comme pour les autres de conserver une forme d'autonomie vis-à-vis des acteurs régionaux sous l'autorité desquels ils sont dorénavant placés.

> « L'enjeu c'est d'articuler, de garder un équilibre entre l'échelon régional, l'échelon départemental, et de recentrer petit à petit les choses… pour un préfet de département, l'essentiel tourne autour des questions de sécurité, de protection des populations…nous il faut aussi que dans ce recentrage des prérogatives des préfets, on apporte notre pierre à notre niveau ; par ailleurs on a aussi à conduire des politiques de l'emploi et du travail, nationales et régionales…donc c'est un équilibre subtil à trouver entre la conduite de ces politiques nationales et régionales et en même temps la prise en compte des besoins départementaux… »[807]

Une forme de consensus semble aussi s'esquisser dans les relations entre les directions régionales et leurs unités territoriales. La volonté de ne pas procéder à des mouvements de main d'œuvre a été très clairement affichée par les ministères au moment de la préfiguration des premières DIRECCTE. Les directeurs d'unité territoriale expliquent que les directeurs régionaux des entreprises souhaitent s'appuyer sur les effectifs des départements pour mettre en œuvre les politiques. Le changement principal qu'ils impulsent consiste à exercer un contrôle resserré sur le travail des unités territoriales. Mais ils ne semblent pas s'orienter vers de grandes manœuvres de régionalisation. Les seuls sujets de mutualisation à l'étude en 2010 sont impulsés par le niveau national. Il s'agit d'une réflexion sur l'éventuelle création de plates-formes téléphoniques pour le renseignement sur le droit du travail, ou encore d'une réflexion sur l'externalisation vers un office de la gestion des dossiers de fonds européens.

> « La DIRECCTE s'est étoffée des apports en moyens humains d'autres services mais ils ont gardé leurs prérogatives. Avec la non mobilité géographique, avec le non remplacement d'un départ sur deux à la retraire, on se retrouve avec une structure régionale un peu riquiqui par rapport aux besoins qu'on pourrait avoir ».[808]

> « Il s'est passé plutôt le mouvement inverse sur le champ emploi…la structure régionale se repose plutôt sur les unités territoriales ; je pense à la gestion des dossiers FSE par exemple

[807] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.
[808] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.

> qui ont fait l'objet d'un transfert de pré instruction vers le niveau départemental...je pense aux missions locales où cette année tout ce qui est dialogue de gestion passe par le niveau départemental et plus par le niveau regional ».[809]

> « On vit même quelques absurdités du système. Avec la création de la DIRECCTE on n'est plus ordonnateur secondaire. Ils ont un problème de personnels, alors ils nous disent qu'on va faire notre ordonnancement secondaire sans être ordonnateur secondaire. On fait tout le travail, on envoie les dossiers à la TG du chef lieu de région, ils reviennent. A vouloir simplifier, on a plutôt compliqué ! ».[810]

> « J'ai eu un seul exemple depuis le 1er janvier où les gens ont traité directement avec le niveau régional en disant c'est là bas que cela se passe. C'était une structure d'insertion…je vais aller voir là bas…les autres on a des négociations qui se font ici…le niveau régional n'a pas renvoyé vers nous, alors que par ailleurs on dit que le point d'entrée c'est les UT…moi c'est très clair, quand les choses se font comme cela, je dis si vous avez une difficulté sur le sujet vous voyez avec le niveau régional, je ne me sens pas investi et puis voilà…et je dis au niveau régional t' as le dossier, je n'ai pas été saisi…le niveau régional ne souhaite pas que cela se passe, ils n'ont pas les moyens de tout gérer… »[811]

Les directeurs régionaux en charge des politiques de l'entreprise affichent donc une stratégie en faveur du maintien des missions et des effectifs en département. Ils s'associent dans une forme de complicité avec leurs directeurs d'unité territoriale pour trouver un équilibre dans les rôles respectifs des échelons départementaux et régionaux. Nous proposons deux explications à cette stratégie. Premièrement, le gros des effectifs des DIRECCTE reste constitué des agents de contrôle du droit du travail, et la réalisation de ces missions dans une relative proximité avec les entreprises à contrôler n'est pas remise en cause dans les réformes. Cela assure la légitimité d'une présence départementale pour le corps de l'inspection du travail. Deuxièmement, la préfiguration des DIRECCTE reste majoritairement aux mains des directeurs du travail. Il y a donc un espace professionnel des agents d'un corps majoritaire qui se situe en relative homothétie avec le découpage des institutions. Les directeurs régionaux restent dans une relative complicité avec les directeurs départementaux pour conserver un équilibre entre les deux échelons. Les réunions de l'association des directeurs du travail, l'ARSÉTE, laissent cependant transparaître le sentiment qu'ils restent sur leur garde. Certains préfets continuent à évoquer

[809] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.
[810] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.
[811] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juillet 2010.

l'idée d'une organisation différente avec le repli des effectifs sur les champs « emploi » vers une DDi, et le regroupement des effectifs sur les champs « travail » dans une agence spécialisée…

I. 4. Les relations avec le niveau ministériel régional

Comme nous venons de le montrer, les directions régionales ayant autorité sur les effectifs des unités territoriales, il n'y a pas de difficulté à les laisser exercer leur activité au niveau départemental sur les champs des politiques du travail et de l'emploi. Rien n'incite les directeurs régionaux des entreprises à récupérer des missions au niveau régional, du moment, en revanche, qu'ils exercent un plus grand contrôle sur l'atteinte des objectifs fixés aux unités territoriales.

La question se pose totalement différemment dans le cadre des relations entre les directions régionales qui déclinent les politiques des ministères de l'agriculture et du développement durable, et les directions départementales des territoires. Ces dernières sont au centre de la bataille que se livrent le ministère de l'intérieur et les ministères techniques.

Les directeurs départementaux des territoires ressentent les velléités des directions régionales à s'approprier certaines missions en vue de les régionaliser et de conserver les effectifs associés. Les acteurs régionaux, aux profils plus diversifiés (anciens directeurs de l'équipement, mais aussi anciens directeurs de l'environnement et directeurs de l'industrie) sont plus interventionnistes dans le contenu des missions des DDT.

> « Ils sont trois fois plus pour piloter que nous pour mettre en œuvre. On nous prend les effectifs mais on nous laisse les missions.»[812]

> « La région se garde des missions rares et motivantes, et le département on fait le soutier. »[813]

> « Le DREAL s'est vexé des initiatives qu'on a prises à la DDT sur ce dossier. Il s'est positionné contre nous lors d'une réunion. »[814]

> « Il faut se mettre à la place des gens de la DREAL, qui ont besoin d'avoir de l'utilité sociale, de montrer qu'ils existent et le

[812] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[813] Directeur-adjoint d'une DDT, avril 2010.
[814] Directeur d'une DDT, mai 2010.

> premier réflexe c'est de faire de l'opérationnel, d'endosser des missions qui devraient être assumées en DDT. »[815]

Les positions tenues par les acteurs centraux des ministères techniques se durcissent aussi lors du basculement du 1er janvier 2010. Ils expriment l'idée que les directions régionales doivent être plus dirigistes en matière de gestion des ressources humaines, et pousser plus rapidement au redéploiement des emplois. Cela vise notamment la résorption des sureffectifs dans les directions départementales. L'objectif est clairement affiché. Les agents qui sont en sureffectifs dans les directions départementales doivent être plus fortement incités à des mobilités vers les postes vacants, notamment en direction régionale. La déclinaison progressive de la nouvelle prime de fonction de résultat a comme conséquence de sous-coter les postes en département. L'objectif se précise clairement, il s'agit d'inciter à des mobilités y compris géographiques vers les services régionaux. Le discours est différent de celui qui était tenu lors des préfigurations des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture où le maintien de la paix sociale paraissait primordial. Il est aussi durci par les négociations des réductions d'effectifs avec la direction du budget.

Cette analyse montre que les arbitrages sur les effectifs et les missions qui doivent rester au niveau des directions départementales des territoires sont au cœur des tensions.

Le rôle effectif d'un directeur des territoires se joue dans la réalité des marges de manœuvre dont il dispose dans le *« carré magique »* que constituent les quatre groupes d'acteurs suivants : préfet de région et ses services, directeurs régionaux, préfet de département et ses sous-préfets, directeurs départementaux. Cette expression de « carré magique » a émergé tout au long de journées d'échanges de pratique entre directeurs et directeurs-adjoints des directions départementales interministérielles qui se sont déroulées entre mars et mai 2010. Ils ont partagé l'idée que les conditions de réalisation de leur action en tant que cadres dirigeants de DDi allaient largement dépendre des modes de gouvernance qui allaient s'instaurer entre ces quatre groupes d'acteurs.

Ce n'est donc pas un hasard si la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État diffuse en mars 2010 un *guide pour les relations de travail entre le niveau régional et le niveau départemental.* Il y est affirmé la volonté que les innovations de la réforme de l'administration territoriale ne remettent pas en cause celles de la LOLF,

[815] Directeur d'une DDT, mai 2010.

puisque ce guide précise que *« la nouvelle organisation territoriale de l'État ne remet en cause, ni la fonction de transversalité des préfets (article 72 de la Constitution), ni la fonction verticale ministérielle de pilotage des politiques publiques sectorielles (article 34 de la LOLF) »*[816]. Le guide précise le sens et les principes du dialogue de gestion et en dessine les modalités sous forme d'un travail collégial auxquels doivent être associés les responsables d'unités départementales : *« Les pré-CAR*[817] *doivent être préparés en amont par un dialogue de gestion entre RBOP et DDI, auquel est associé le préfet de département, ainsi qu'un échange technique entre les directeurs régionaux –RBOP- dont relève une même DDI »*[818].

La commission des finances de l'Assemblée Nationale remet en juillet 2010 un rapport sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État dans lequel sont pointées les difficultés d'articulation des différentes réformes. Ce rapport met bien en évidence que cette articulation repose sur le succès du fonctionnement de ce « carré magique » : *« La qualité d'une organisation dépend des pratiques et des individus »*[819].

Les acteurs préfectoraux de ce nouveau système de gestion quadripartite se font aussi l'écho de ce jeu local compliqué où la qualité des interactions entre les acteurs préside à la recherche de compromis dans les dialogues de gestion.

> « Ici, le SGAR prépare et dit au préfet « c'est comme cela », il n'y a pas de marge de discussion. Alors il y a des chefs de service qui lui en veulent à mort. [820]»

> « J'essaye d'éviter que tout le monde se batte, de jouer systématiquement l'arbitrage du niveau départemental contre le niveau régional, ou l'inverse. J'essaye aussi de laisser à chacun la possibilité de porter son discours au préfet. Pour préparer les réunions avec les chefs de service qu'il préside, je lui propose plusieurs scénarios avec les avantages et les inconvénients…Mais à la fin, il faut bien décider, et la pression est forte. Parfois cela se joue en termes d'effectifs à l'unité près. [821]»

---

[816] *Guide pour les relations de travail entre le niveau régional et le niveau départementale,* MIRATE, 26 mars 2010, p. 3.

[817] Le CAR est un comité de l'administration régionale animé par le préfet de région. Il est un lieu d'échange permettant un pilotage régional des services de l'État. Il doit notamment examiner la manière dont les RBOP envisagent la répartition des budgets entre les départements.

[818] *Ibid.*, p. 8.

[819] BOUVARD Michel, BRARD Jean-Pierre, CARCENAC Thierry, COURSON (de) Charles, *Rapport d'information sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État,* Assemblée Nationale, commisssion des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, n°2706, 7 juillet 2010, p. 16.

[820] Directeur d'une DREAL, septembre 2010.

[821] Secrétaire Général aux Affaires Régionales, novembre 2010.

> « De toute façon l'exercice est compliqué. Il faut trouver un équilibre entre un métier mieux assuré car on met plus de moyens, et un métier mieux fait car on est plus proche du territoire. En plus les moyens des DDi viennent de plusieurs directions régionales, donc l'enjeu est de voir l'addition des moyens pour que toutes les contraintes ne pèsent pas sur le même service. [822]»

Conclusion de la partie I

Ce que les cadres que nous avons rencontrés disent de la transformation de leur position montre que leur rôle évolue largement dans le cadre de la réforme. Les propos qu'ils tiennent témoignent de leur déstabilisation.

Une première raison de cette déstabilisation est à chercher dans les transformations de leur travail. Ils perdent leur capacité d'expertise qui était au cœur même de leur formation initiale et de la construction de leurs parcours professionnels par les organisations qui les sociabilisaient.

Une deuxième raison de leur trouble est liée aux modifications de leurs relatons avec leur environnement professionnel. Ils sont dorénavant placés au cœur de plusieurs espaces de régulation et ils doivent trouver de nouvelles formes de compromis. La multiplication des espaces de régulation auxquels ils appartiennent, génère de nouvelles formes de complexité.

Les perceptions exprimées par ces cadres nous conduisent à les sentir mal à l'aise. Nous l'expliquons non pas par les changements de rôle qu'ils connaissent, mais davantage par la concomitance de ces changements de rôle avec une situation de réduction des moyens qui diminuent les marges de manœuvre pour trouver des compromis entre les différentes espaces de régulation.

[822] Préfet de région, novembre 2010.

Partie II : Le malaise des directeurs départementaux

Nous montrerons dans cette partie que les directeurs départementaux se sentent mal à l'aise face aux transformations de leur rôle, qui passe d'abord par une perte de certaines formes d'autonomie. Nous posons l'hypothèse que les effets vertueux de ces réformes se nichent dans ces changements de posture qui sont attendus de la part des cadres. Nous identifierons quelques risques associés.

II.1. La perte d'autonomie des directeurs

Les directeurs d'unité territoriale des DIRECCTE ressentent clairement avoir perdu leur autonomie. Les orientations en matière d'organisation du travail, de définition des priorités, de gestion des moyens dans les unités territoriales sont fixées par le niveau régional.

> « On est devenu le bras armé de chaque chef de pôle de DIRECCTE. Que ce soit en matière de moyens, de ressources humaines, d'organisation, d'objectifs, tout passe maintenant par le niveau régional »[823].

> « J'ai eu des absences au service renseignement. J'ai demandé à des agents des sections d'assurer des permanences. J'ai eu par exemple le chef du pôle T qui m'a dit : « Mais comment ! j'apprends que tu as mis untel sur le service des renseignements, alors qu'on a des objectifs à atteindre, alors que on a un plan de modernisation à tenir », et j'ai dû m'expliquer…le renseignement est piloté par le pôle T mais c'est pas sur le nombre de personnes renseignées qu'ils sont jugés, c'est plus sur le nombre de sources radioactives contrôlées…la campagne amiante etc…alors que moi si je laisse tomber les renseignements, je considère que je ne remplis pas forcément ma mission de service public et très vite je risque d'avoir la préfecture sur le dos, parce qu'elle aura des plaintes que le service est fermé ou saturé »[824].

> « Jusqu'à présent le chef c'était le préfet de département, maintenant cela va être le directeur régional. Avant on discutait un peu en CTRI, on se partageait les moyens de façon collégiale. »[825]

[823] Directeur d'une DDTEFP, octobre 2009.
[824] Directeur d'une DDTEFP, mai 2010.
[825] Directeur d'une DDTEFP, janvier 2010.

> « On était patron de PME, on va devenir responsable de succursale. »[826]

> « Quand je suis arrivé, j'ai voulu refaire les pochettes pour mettre les documents. Pour faire cela maintenant je dois demander la mobilisation des crédits régionaux, pour peu qu'en codir ils trouvent l'idée bonne, ils vont vouloir la généraliser…alors d'une part ce qui devait être un plus de mon département et valorisant pour mes agents car on leur montre qu'on s'intéresse à leur vie quotidienne, cela se noie dans un projet régional, d'autre part, cela met plus de temps à se mettre en place donc on a perdu en réactivité. »[827]

> « Je les ai fortement positionnés au même niveau que les chefs de pôle, ils auront la main avec leur organisation, ils en débattront avec le Préfet, ils sont les mieux placés pour savoir s'il faut mettre plus de moyens sur le chômage partiel ou sur autre chose..Mais il est clair que les décisions d'allocations de moyens et de pilotage des missions et certaines décisions RH comme les avancements ou les primes seront in fine tranchées à mon niveau…le dialogue social aussi…on avait déjà enclenché ce mouvement avec la réunion collégiale en CTRI mais le mouvement s'accentue. »[828]

Les directeurs départementaux des territoires ressentent avoir perdu de l'autonomie mais dans les deux dimensions, horizontales et verticales, donc aussi bien vis-à-vis des acteurs préfectoraux et des acteurs régionaux. Les directions départementales des territoires interviennent de plus en plus comme des acteurs en bout de chaîne car ils subissent la pression d'autres acteurs qui disposent d'un pouvoir supérieur au leur, et souvent du pouvoir de décision sur les ressources, qui s'accompagne de celui de définition des contours et du contenu des missions. C'est le cas des directions régionales qui distribuent les moyens financiers et les effectifs. C'est le cas des préfets qui disposent de l'organisation des services. Certains leur imposent des missions qu'ils ont du mal à endosser faute d'effectifs. D'autres les empêchent de réaliser certaines actions, soit qu'ils les rapatrient en préfecture (ou en sous-préfecture car ils peuvent être tentés de consolider la position des sous-préfets en leur confiant des missions techniques), soit qu'ils ne partagent pas la même vision du rôle de la DDT dans un domaine ou un autre.

> « Le préfet m'a laissé me positionner comme leader lors des réunions sur les assises des territoires ruraux, il a repris ensuite la main en faisant travailler sa direction des collectivités locales

[826] Directeur d'une DDTEFP, octobre 2009.
[827] Directeur d'une DDTEFP, octobre 2009.
[828] Préfigurateur de DIRECCTE

> et j'ai senti qu'il ne voulait plus trop faire travailler sa DDT sur ces sujets. »[829]
>
> « Il y a des préfets qui veulent filtrer la communication institutionnelle. Cela ne nous aide pas à nous installer dans notre nouveau rôle vis-à-vis des élus. »[830]
>
> « Ce que je trouve dommageable, c'est cette frilosité du préfet et de son secrétaire général d'empêcher toute communication vers les partenaires. On n'a pas pu diffuser notre plaquette. C'est le préfet ou les sous-préfets ou le secrétaire général qui font toutes les présentations. C'est très désagréable. »[831]
>
> « Les préfets confient des missions transversales aux sous-préfets, ils se positionnent par exemple sur le photovoltaïque. Certains sous-préfets essaient aussi de phagocyter le réseau territorial de la DDT. »[832]
>
> « Quand on a un sous-préfet qui devient plus technicien qu'un directeur car il n'a plus rien à faire, et qu'à l'inverse le directeur perd en connaissance des dossiers, il y a danger. Je le vis sur la politique de la ville où j'ai un sous-préfet très investi techniquement, c'est presque la course pour être aussi investi que lui. Il faut aussi que le sous-préfet accepte de ne pas interpeller directement les services, mais interpellent le directeur…Quand il est bon, c'est moins gênant. »[833]
>
> « Si le préfet s'investit trop sur la technique, et qu'il s'expose, il risque de perdre de la hauteur sur la stratégie. »[834]

Ces témoignages font émerger de façon récurrente les mêmes constats. Le premier constat est celui d'une plus grande difficulté à conserver une zone d'autonomie pour les directeurs. La réforme de l'administration territoriale de l'État initie un jeu de méccano-administratif local très peu régulé par les instances nationales. Chaque acteur sur le territoire tente de se construire une zone d'autonomie et de pouvoir la plus large possible. La configuration conduit les directeurs départementaux interministériels à être très dépendants des autres acteurs et donc à peiner à se construire eux-mêmes une position très solide. C'est d'autant plus vrai que le nombre de leurs donneurs d'ordre a augmenté et que leur propos traduisent un sentiment de difficulté à être présents sur autant de fronts. Ils ressentent unanimement une perte de marge de manœuvre par rapport à la manière dont ils exerçaient

[829] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[830] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[831] Directeur-adjoint d'une DDT, avril 2010.
[832] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[833] Directeur d'une DDT, avril 2010.
[834] Directeur d'une DDT, avril 2010.

des responsabilités de directeurs départementaux autonomes avant les réorganisations. Ils sont partagés entre l'envie de conserver malgré tout une autonomie leur permettant de s'arranger pour aligner missions et moyens, et le besoin de faire préciser les priorités de leur action entre leurs différents commanditaires. Ils vivent une sorte de conflit de loyauté entre leur préfet de département, et les ministères techniques représentés par les directions régionales. Leurs modes de reconnaissance traditionnelle sont brouillés. Nous empruntons ici à François Dubet sa définition de la reconnaissance : *« Le sentiment que le travail n'est pas reconnu se niche dans la distance entre le travail prescrit et le travail réel, mais cette distance est à la fois fonctionnelle et désirée par les sujets eux-mêmes dans la mesure où elle crée l'espace de leur autonomie »*[835]. Dans ses recherches chez Gaz de France, Marielle Audrey Payaud constate que ce sont les directeurs de région qui possèdent le pouvoir décisionnaire et le plus d'autonomie. Elle leur oppose la figure des *« managers de première ligne ». « A la fois surchargés par une sollicitation de toute part, subissant la suractivité du « terrain » et la diversité des activités* […]*, ils ne sont pas pour autant décideur »*[836].

Le deuxième constat est celui d'une perception très différenciée de leur capacité d'action par les directeurs, car elle dépend largement du contexte local et de la manière dont travaillent les acteurs locaux de leur environnement. Un directeur dont le préfet est peu interventionniste a plus d'autonomie. Un directeur exerçant en chef lieu de région peut se sentir selon les cas désavantagé, par exemple parce qu'il subit la proximité et l'ingérence des directeurs régionaux, ou avantagé de par ses relations avec un préfet de département qui est aussi préfet de région. Les propos des directeurs traduisent la diversité de perception qu'ils ont des marges de manœuvre dont ils disposent ; cela pèse également sur la représentation qu'ils se font de leur rôle.

Ces situations contrastées dans les jeux de pouvoir entre acteurs préfectoraux, régionaux et départementaux pose ainsi la question de l'hétérogénéité de la fabrication de l'action publique dans chaque département. Cette question devient prégnante lorsque la réduction des moyens financiers de l'État et la contraction des effectifs dans les services territoriaux rend impérieuse la nécessité de faire des choix. Faut-il renoncer à certaines missions ? Faut-il remplir différemment certaines missions ? Faut-il dégrader certains missions ? Si oui, selon quels critères choisir d'arrêter une mission ou de dégrader la qualité d'une autre ? Quel

[835] DUBET François, *Injustices, l'expérience des inégalités au travail,* Paris, Éditions du Seuil, 2006, p. 205.
[836] PAYAUD Marielle Audrey, « L'activité du middle manager dans les grandes entreprises de services », in LIVIAN Yves-Frédéric (coord.), *Être cadre, quel travail ?,* Lyon, ANACT, 2006, p. 113.

compromis trouver quand les directions régionales et les préfets ne partagent pas la même vision des priorités ? Un directeur départemental peut-il imposer sa propre vision ?

L'enquête révèle que la réponse à ces questions est loin d'être claire et uniforme sur le territoire. Elle renvoie à la possibilité que pourrait avoir un directeur départemental d'obtenir la définition d'une stratégie partagée par le « carré magique », voire de peser sur les choix opérés en convainquant les autres acteurs de sa propre vision des priorités.

Cette situation modifie complètement la perception de leur rôle par les directeurs. Ils avaient l'habitude d'ajuster au contexte local les politiques publiques que leur organisation portait, en adaptant souvent de leur propre chef leur organisation aux priorités telles qu'ils les identifiaient, en maîtrisant les modalités d'intervention des préfets ou des autres acteurs ministériels. Le contexte a complètement changé de ce point de vue.

II.2. Un sentiment de rétrograder

Les directeurs départementaux des territoires ont l'impression d'avoir perdu une grande partie de leur marge de manœuvre pour définir leurs priorités d'action et d'organisation de leur travail. Mais parallèlement et paradoxalement, ils ressentent que la gestion de la pénurie de moyens leur permet de moins en moins d'assumer l'ensemble de leur mission et qu'il ne se définit pas de politique clairement affichée au niveau national sur la manière de procéder à des choix. La responsabilité de ces choix redescend donc au niveau territorial, en théorie sur le « carré magique », en pratique, compte tenu des difficultés à se mettre en place les modalités de travail de ce carré magique, la responsabilité des choix redescend toujours sur le dernier maillon de la chaîne, le directeur du service départemental. Ce dernier est placé face à une série d'injonctions contradictoires. Il ne peut les résoudre qu'en faisant des choix. Et parce que la prescription de chaque commanditaire est de plus en plus précise et encadré, chacun reconnaît de moins en moins à l'acteur opérationnel le droit à l'adaptation du travail réel. Cette tendance rejoint les observations de Valérie Boussard autour de la montée en puissance d'organisations du travail au sein desquelles la mobilisation des travailleurs a recours à *« une subjectivité qui est taboue et niée »*[837].

Début 2010, les directeurs départementaux des territoires sont confrontés à de nouvelles annonces de réduction d'effectifs, et certains disent ne pas

[837] BOUSSARD Valérie, « La mobilisation niée du sujet » : malaises dans le travail », in DURAND Jean-Pierre, LINHART Danièle, DURAND Jean-Pierre, LINHART Danièle, *Les ressorts de la mobilisation au travail,* Toulouse, Octarès, 2005, pp. 148-158.

avoir imaginé qu'elles soient d'une telle ampleur. Ils s'expriment notamment de plus en plus clairement sur l'impératif devant lequel ils vont se trouver de supprimer à nouveau des agences territoriales. Ils déclarent ne pas savoir fermer les agences et réduire aussi fortement les effectifs si aucune visibilité ne leur est donnée sur la possibilité de redonner aux communes les missions d'instruction des permis de construite. Ils s'interrogent sur la manière de choisir entre des missions régaliennes (sur lesquelles les préfets les attendent davantage) et d'autres missions notamment d'ingénierie du développement durable (sur lesquelles les directions régionales les attendent davantage). Ils sont d'autant plus inquiets que les missions qu'il faudrait potentiellement abandonner pour assurer les tâches régaliennes, sont aussi celles sur lesquelles les directeurs se sont appuyés pour donner du sens au changement vis-à-vis des agents, et pour lesquelles ils ont parfois engagé des chantiers de reconversion. Revenir en arrière leur semble démobilisateur.

Les propos des directeurs reflètent au cours du premier semestre 2010 un malaise croissant face au dilemme qui se précise pour eux.

Ils sont tentés de provoquer plus clairement les débats sur les missions qui doivent être abandonnées, ou celles sur lesquelles la qualité doit être dégradée. Mais les acteurs (ministères, préfets) n'ont pas forcément les mêmes priorités et aucun acteur n'est probablement disposé à afficher des choix stratégiques lisibles sur la réalité des baisses d'effectifs à venir, sur la fermeture du réseau territorial, sur l'arrêt de l'instruction des permis, ni sur le fait que l'on arbitre entre les missions régaliennes et les autres missions, ni sur la dégradation possible de certaines d'entre elles.

> « Le Secrétaire Général du ministère nous a réunis, il a été très clair, en disant que ce qu'on nous demande c'est « mission impossible », qu'on ne pourra pas remplir toutes nos missions avec les effectifs qu'on aura, mais qu'il ne faut pas qu'on s'attende à ce qu'on nous dise ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire, c'est à nous de faire le tri, de mettre des priorités selon le territoire où l'on intervient ».[838]

> « On doit rattraper au niveau local la confusion qui règne au niveau central. Le travail d'intégration des politiques ne se fait qu'à notre niveau. Nous on est interministériels, on doit faire de la transversalité, et là-haut ils ne se parlent pas. On reçoit quelques fois les mêmes questionnaires par plusieurs canaux »[839].

[838] Directeur d'une DDT, juillet 2010.
[839] Directeur d'une DDCSPP, juin 2010.

Les directeurs des unités territoriales des DIRECCTE ne subissent pas autant que leurs collègues des directions départementales des territoires les aléas des débats au sein du « carré magique ». Mais ils ressentent néanmoins que leur commanditaire principal, la direction régionale des entreprises, a plusieurs têtes. Leur travail est davantage encadré par des injonctions plus précises et des obligations de reporting, mais cet encadrement se fait toujours en tuyaux d'orgue. La tension se manifeste à leur niveau sur l'ajustement des moyens pour répondre à l'ensemble des injonctions. La représentation qu'ils se font traditionnellement de leur rôle est que cet ajustement en fait partie, et que c'est à eux de faire en sorte de répondre aux diverses sollicitations en adaptant leur organisation. Ils expriment néanmoins l'idée qu'ils atteignent les limites de l'exercice, et que cela peut passer par une tentation de leur part de renvoyer vers l'échelon régional la gestion des contradictions.

> «Ca crée des tensions…c'est un peu toute la difficulté nouvelle qu'on rencontre maintenant au niveau des responsables d'UT, c'est qu'on a de plus en plus de contraintes en termes d'objectifs, de reporting d'indicateurs, l'activité est de plus en plus encadrée et en même temps on est obligé de gérer à l'interne avec les moyens qu'on a …et si on y arrive plus, on se sent obligés de se justifier vis-à-vis des responsables de pôle et de les mettre face à leurs contradictions ».[840]

Or les directeurs sont habitués à « diriger » avec une certaine autonomie, et à « bricoler » en prenant leur responsabilité plus ou moins seuls (plans d'action, définition de priorités). La manière dont ils s'expriment sur cette représentation de leur rôle véhicule cette logique qui procède aussi d'une sorte de code d'honneur. Mais cela nécessite, de leur point de vue, qu'il y ait encore moyen de « tenir » une telle position. Ils demandent un minimum de souplesse dans les choix d'organisation de leur structure (cf. les problèmes de mouvement de personnels) et dans les choix d'exercice de leur action (cf. la tendance interventionniste des donneurs d'ordre dans le détail de l'organisation du travail). Les directeurs perçoivent davantage leur rôle selon cette logique de faire des choix et de devoir les assumer, mais ils ne sont plus sûrs d'en avoir les moyens et s'inquiètent aussi d'avoir quand même à « se couvrir » si la mission devient trop impossible. Au moment où notre enquête s'achève, ces directeurs semblent comme hésiter entre leur ancien rôle consistant à prendre leur responsabilité, bricoler, et tenir à peu près leurs différents objectifs, et un nouveau rôle beaucoup moins noble consistant à mettre leurs commanditaires face à leurs contradictions. La manière dont ces cadres font effort pour satisfaire les différents prescripteurs pourrait aussi les conduire à ne plus trouver du plaisir dans leur travail mais de la souffrance à ne pas remplir leur rôle, au sens que lui

[840] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juin 2010.

donne Yves Clot[841]. Olivier Cousin évoque aussi ce risque d'un plaisir au travail moins évident, qui pourrait les conduire à se mettre à distance de l'organisation[842], à être davantage spectateur qu'acteur de l'organisation[843].

Paul Crozet et Céline Desmarais[844] explicitent comment les orientations des processus de modernisation dans le secteur public (responsabilisation des encadrants, renforcement des rôles de communication vis-à-vis des encadrés, de la hiérarchie et des usagers) placent parfois les cadres publics au cœur d'injonctions paradoxales, *« dans une situation inconfortable, ambiguë, caractérisée par des conflits de rôle »*. Cette analyse nous semble bien s'appliquer à la situation racontée par les directeurs départementaux en 2010. Elle trouve aussi son origine dans le contexte de réduction des moyens de la RGPP, et dans la complexité accrue de la gouvernance dans l'administration territoriale telle qu'elle a été reconfigurée.

Cette analyse alimente aussi, de notre point de vue, notre thèse selon laquelle, dans le secteur public, et en particulier dans ce contexte de réforme de grande ampleur, la responsabilité de certains compromis qui ne sont pas décidés au niveau des acteurs centraux est renvoyée sur le travail des managers de terrain. Notre analyse rejoint celle de David Courpasson qui évoque des formes de délégation de risques par l'organisation aux managers opérationnels : *« à mesure que la lecture de l'avenir des entreprises est plus incertaine, le « gouvernement » des entreprises est délégué de plus en plus aux professionnels intermédiaires, en charge de bâtir des compromis idoines assurant non seulement l'engagement de chacun, mais aussi le changement des formes organisationnelles au plan local »*[845].

---

[841] CLOT Yves, *La fonction psychologique du travail, op. cit.*

[842] COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail, op. cit.,* p. 51.

[843] ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire, op. cit.,* p. 235.

[844] CROZET Paul, DESMARAIS Céline, *L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale : concilier l'inconciliable,* Actes de la 16ème conférence de l'AGRH, Paris, 2005.

[845] COURPASSON David, « La « rhétorique des interfaces ». Transformation des identités managériales dans le secteur bancaire », in TROUVÉ Philippe (Coord.), *Le devenir de l'encadrement intermédiaire,* Paris, La Documentation Française, 1998, pp. 175-193. Dans son ouvrage *L'action contrainte,* le chercheur développe aussi cette idée : *« décentraliser, dans l'esprit de nombreux cadres d'entreprise, c'est « déléguer les risques au terrain », en alléguant que la responsabilité est un vecteur de motivation »* (p. 20). François Dupuy met en avant cette perception des cadres opérationnels comme l'un des fondements de leur *« fatigue »* (p.64).

II. 3. « Faire » ou « faire carrière » ?

La réponse à la question des formes de collaboration entre managers nécessite aussi de lever le voile sur un aspect trop souvent méconnu par la sociologie des cadres. S'ils doivent défendre leur position en tant que manager d'une unité opérationnelle, c'est aussi parce qu'ils doivent défendre leur situation personnelle dans l'espace professionnel où leur propre carrière s'inscrit.

Le contexte de la réforme de l'administration territoriale de l'État est celui d'une concurrence exacerbée pour prendre les positions de cadres dirigeants. La préfiguration d'une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture par fusion d'une DDE et d'une DDAF implique qu'un seul directeur est retenu pour rester directeur départemental dans la nouvelle configuration. Devenir directeur adjoint quand on a eu l'habitude d'exercer des fonctions de direction autonome est vécu comme une forme de rétrogradation. D'autant que les ministères gestionnaires des carrières de ces cadres leur demandent de se repositionner rapidement de façon à ne pas rester adjoint de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture. Un préfigurateur qui aurait dû se retrouver en position d'adjoint dans la direction départementale et qui se voit in fine propulsé directeur du fait des tergiversations des deux ministères se retrouve dans une situation, certes avantageuse, mais délicate notamment vis-à-vis de son collègue qui a lui-même été rétrogradé[846].

> « On a beau avoir essayé d'expliquer que leurs compétences n'ont pas été en cause dans les choix, que les choix ont été faits à l'aune de critères extrêmement stratosphériques, entre le littoral, la montagne, les ports, les trucs, vous n'empêcherez pas quelqu'un qui n'a pas été retenu d'y voir une composante personnelle, ou au moins un déni d'acharnement de son ministère pour le défendre. »[847]

> « C'est Ruy Blas de Victor Hugo, il rentre dans la salle, les grands d'Espagne sont en train de se découper l'Espagne et il leur dit « Bon appétit Messieurs »…l'enjeu c'est pour certains de se garder un fief…mon côté optimiste me fait penser que les

[846] Cette situation s'est présentée dans quelques départements concernés par la première vague de préfiguration des DDEA. Dans ces départements, les représentants du monde agricole se sont mobilisés pour protester suite à la nomination du DDE et non du DDAF comme préfigurateur de la DDEA. Il y a donc eu inversion compensée par un mouvement opposé dans d'autres départements de façon à conserver les équilibres nationaux convenus entre le MEEDDM et le MAAP (50% de préfigurateurs ex DDE, 50% de préfigurateurs ex DDAF).

[847] Cadre administration centrale, janvier 2009.

> efforts budgétaires ont cela de bon qu'ils vont pousser à des solutions organisationnelles. Mon côté pessimiste me fait penser que tant qu'on sera dans la défense d'avantages acquis pour des corps constitués, les réformes n'iront pas loin…Prenez les plates-formes RH, maintenant qu'on a à peu près défendu les préfets de département, on travaille sur les SGAR. »[848]

L'enquête en DDEA a fourni quelques éléments d'appréciation de la manière dont l'activité des cadres dépend de la manière dont ils projettent leur propre évolution professionnelle. Nous avons ainsi mis en évidence dans le chapitre 3 la manière dont certains directeurs de l'équipement et de l'agriculture développaient une « vision » des réorganisations indispensables, et tenaient une position active, par exemple pour fermer des agences territoriales. Un directeur en fin de carrière qui mène une préfiguration de DDEA juste avant de partir à la retraite n'a pas les mêmes rapports au changement qu'un jeune manager récemment arrivé aux responsabilités de direction.

Ces exemples permettent d'illustrer que la préfiguration des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, la manière dont elle est lancée, le climat de travail plus ou moins détendu entre les deux comités de direction, dépendent en partie des profils des directeurs de l'ex direction départementale de l'équipement et l'ex direction départementale de l'agriculture. Ils dépendent surtout de la manière dont ils projettent leur déroulement de carrière dans la situation de réorganisation qu'ils vivent. Les préfigurateurs qui estiment ne pas avoir « d'enjeu de carrière » sur ce « coup » ont tendance à travailler selon ce qui s'impose à eux, sans être trop attentif à concevoir l'organisation qui plaira aux échelons parisiens. Quand les managers ont intérêt à être « bien vus », ils évoquent plus volontiers leurs choix d'organisation « innovantes » et « sexy » ; ils entendent alors souvent des organigrammes plus matriciels, qui dégraissent le plus possible les unités territoriales, qui évitent surtout d'identifier une structure dédiée à la fin de l'ingénierie concurrentielle.

> « La juxtaposition n'est pas un gros mot, je ne me gêne pas pour le dire…c'est pour moi la première meilleure préparation à la fusion, se connaître, être ensemble, échanger et partager des choses…[849] »

> « La réduction du nombre de services était une obsession de la réforme, c'était aussi un moyen commode d'afficher dans l'organigramme l'ambition du Grenelle.[850] »

[848] Directeur de DDTEFP, juin 2009.
[849] Directeur d'une DDEA, septembre 2009.
[850] Directeur-adjoint d'une DDEA, août 2009.

> « Ceux qui briguent des responsabilités plus élevées notamment au niveau régional, ils ne se mettent pas dans des situations délicates avec le niveau régional.[851] »
>
> « C'est comme les préfigurateurs qui travaillent sans filet, ils sont sur leurs anciennes fonctions, et ils devront recandidater sans garantie aucune d'être retenu in fine comme le directeur…c'est assez novateur dans l'administration comme concept ! »[852][853]

Peu de recherches examinent le travail d'organisation en le rapportant à l'exercice du pouvoir des cadres. Marie-Anne Dujarier soulève l'hypothèse de *« raisons implicites liées à l'exercice du pouvoir »* et affirme *« changer quoi ? n'est plus la bonne question. La juste réponse est : il faut changer. »*[854]

Les administrations centrales des ministères du développement durable et de l'agriculture renvoient aux préfigurateurs de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture des signaux contradictoires, tels que l'injonction de rationaliser mais aussi de maintenir la paix sociale et d'aplanir les difficultés potentielles avec les élus locaux.

L'habillage d'un organigramme peut être un moyen de gérer ces tensions, et de soigner ainsi sa propre image. Certains directeurs expliquent comment ils affichent un organigramme avec peu d'implantations, mais chacune d'entre elles recouvre en fait encore plusieurs petites implantations géographiques.

La recherche sur le travail des managers dans le cadre de la préfiguration des nouveaux services territoriaux de l'Etat est un révélateur puissant de l'une des tensions à laquelle les cadres doivent faire face, le dilemme éventuel entre « faire » et « faire carrière ». Ils sont parfois confrontés à des arbitrages entre ambition et prudence.

Ne pas mésestimer cette tension du cadre « encadrant » et du cadre « qui fait aussi sa propre carrière » est un enjeu dans la conduite du changement organisationnel car les professionnels de la gestion des ressources humaines[855] s'accordent pour identifier que l'un des leviers de la motivation des salariés est le fait que *« leur chef sache leur montrer une direction, mais*

---

[851] Directeur d'une CVRH, mars 2009.
[852] Directeur d'une DDEA, septembre 2009.
[853] Les préfigurateurs de la première vague de fusion DDEA ont ensuite été confirmés directeurs par les deux ministères. Pour la deuxième vague, il y a eu quelques exceptions, et le processus de nomination a échappé aux deux ministères techniques, puisqu'il est passé sous la responsabilité du secrétariat général au gouvernement.
[854] *Loc. sit.*
[855] dialogue entre plusieurs DRH de groupes privés lors d'une table ronde de la conférence « Gestion Publique », Les Echos, Paris, 2009.

leur donne aussi l'impression d'être autant loyal vis-à-vis d'eux-mêmes que de l'organisation et de leur propre carrière. »

Peu de chercheurs s'intéressent à ce clivage dans la représentation que les cadres se font de leur activité. Christophe Falcoz a abordé ce sujet lors des travaux du groupement de recherches sur les cadres : *« Dans son travail, le cadre agit avec ses pairs ou en équipe et en relation avec des clients, souvent seul contre une entreprise rétive, regardante sur les moyens, éloignée de ses réalités et incarnée par une hiérarchie pesante. Lorsque le cadre s'extrait de son activité quotidienne pour ne plus voir que lui-même face à ses désirs de réussite en termes de carrière, d'épanouissement ou d'augmentation de son salaire et de son pouvoir, l'entreprise devient un terrain de développement individuel, le supérieur hiérarchique et les dirigeants une aide précieuse et les éventuels subordonnés un acteur sans importance »*[856]. De son côté Christèle Dondeyne décrit l'importance *« du devenir projeté »*[857] à côté d'autres formes d'engagement des cadres dans l'activité de travail et le collectif organisationnel. Olivier Cousin décrit plusieurs dimensions dans les modes de reconnaissance des cadres. L'épreuve des pairs y voisine l'évaluation par l'organisation et l'épreuve subjective qui se joue dans le rapport au travail[858]. Dans ses recherches en milieu hospitalier, Anselm Strauss met aussi en évidence la multiplicité des objectifs de chaque groupe professionnel, et le poids plus important des objectifs de carrière pour certains groupes.

La situation des anciens directeurs départementaux du travail apporte aussi un éclairage sur les impacts des réorganisations sur le statut des cadres dirigeants et sur le poids de ces questions dans le vécu du changement par les cadres.

Au ministère du travail, après la première phase d'annonce et de préparation des préfigurations dans cinq régions, le processus interministériel de choix des préfigurateurs dans le reste de la France prend beaucoup de temps. Cette période d'incertitude sur leur situation personnelle est mal vécue par les cadres du ministère du travail. Le malaise est renforcé si ce n'est pas le

---

[856] FALCOZ Chistophe, LAROCHE Hervé, CADIN Loïc, FRERY Frédéric, *Cet obscur objet du management : le métier de cadre tel que le voient les diplômés d'une grande école de commerce*, actes du GDR Cadres, 2003.

[857] DONDEYNE Chrystèle, « Quelle prise de distance avec l'entreprise ? », in BOUFFARTIGUE Paul (Coord.), *Cadres : la grande rupture*, *op. cit.*, pp. 63-78, p. 75.

[858] COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail*, *op. cit.*, p. 12 et p. 36. L'auteur décrit aussi dans cet ouvrage les écarts existants inévitablement entre l'épreuve de l'organisation qui traduit ce que l'entreprise perçoit du travail de l'individu et qu'elle manifeste par certaines formes de reconnaissance, telles qu'une augmentation ou une promotion, et l'épreuve subjective qui concerne la perception par l'individu de ce qu'il investit dans son travail.

directeur régional du travail qui est désigné préfigurateur bien qu'environ 80% des effectifs d'une direction régionale des entreprises soit composé d'agents des directions régionales et départementales du travail. Le directeur régional qui n'a pas été retenu peut le percevoir comme une remise en cause de ses compétences. Les autres cadres et les directeurs départementaux sont incertains quant à leur devenir. Là où le partage s'effectuait entre deux groupes de cadres dirigeants pour les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, l'exercice est plus compliqué pour les directions régionales des entreprises, car les parties prenantes sont plus nombreuses.

> « Deux régions préfiguratrices avec deux de chez nous qui n'ont pas été retenus, un cela c'est bien passé, l'autre l'a mal vécu car il l'a pris personnellement...blessé, humilié »[859]

> « Ils sont émotionnellement très sensibles…plus que dans d'autres ministères où j'ai travaillé, je pense que c'est le propre des ministères sociaux, ou du moins de ces corps dans lesquels on n'est pas entré par hasard, ils sont très investis et impliqués dans ce qu'ils font…il y a des gens qui se mettent à sur réagir car ils sont surinvestis dans une sorte de mission…la structure mentale qui fait qu'on a choisi d'être inspecteur du travail n'est pas la même que pour autre chose. »[860]

> « Il y a aussi une génération qui n'a pas l'habitude d'en parler, ils gardent cela pour eux. »[861]

> « A-t-on suffisamment traité la question de l'impact terrible des lignes de commandement des hiérarchies statutaires dans un édifice qui est complètement bousculé ?»[862]

> « Les OS n'ont pas tort de dire qu'on ne parle que des chefs mais je reste convaincu que dans une réforme d'organisation si importante, si ceux qui doivent diriger la réforme ne sont pas bien traités et ne se sentent pas bien dans leurs baskets, on n'ira pas loin. »[863]

La question de la perte de statut est prégnante pour le corps de l'inspection du travail. Il y a en effet une disparition symbolique du niveau départemental, ce qui n'est pas le cas avec le maintien d'une direction départementale pour les politiques du ministère de l'agriculture et du ministère du développement durable.

[859] Cadre administration centrale, mai 2009.
[860] Cadre administration centrale, juin 2009.
[861] Cadre administration centrale, mai 2009.
[862] Directeur d'une DDTEFP, avril 2009.
[863] Cadre administration centrale, mai 2009.

> « Quand on a été habitué à être le premier, à prendre des risques, devenir chef de pôle, être le deuxième… »[864]
>
> « On a demandé à ce qu'on ne soit pas des responsables d'unité territoriale, des RUT (rires…) mais des DUT, des directeurs d'unité territoriale. Nous dire Mr le directeur c'est différent à la fois pour le management interne, et pour l'externe. »[865]
>
> « Ca ne sert à rien sauf à humilier et maltraiter des cadres. »[866]
>
> « Les directeurs départementaux là-dedans, et ben euh… pour l'instant, brasse coulée. Comme ce sont des gens responsables et puis euh… et puis, on va dire, investis de leurs responsabilités, très clairement, ils s'y collent… pour l'instant, je crois qu'on… on… on a un peu la tête sous l'aile quoi, donc on… on voit une chose qui arrive, c'est que, demain, ils seront plus en statut d'emploi et c'est un véritable désaveu grave, par rapport à des statuts d'emploi qui sont confirmés et donnés aux directeurs interdépartementaux, interministériels . »[867]
>
> « Ils sont au four et au moulin, dès lors qu'il se passe un truc dans l'entreprise, un suicide, un conflit collectif. Partout où la médiation économique et sociale que nous faisons dans les services, donc euh… se traduit par un… un effet donc ayant potentiellement des conséquences sur le public social, partout, à chaque fois, le directeur du travail est dans le coup. Donc, demain, le directeur du travail va se retrouver en face d'un DDT ou d'un DDCSPP, le type va être en statut et pas lui… »[868]

Tout au long de l'année 2009, le corps de l'inspection se bat pour tenir ses positions. Il s'agit à la fois que le maximum de directeurs régionaux du travail prennent les postes de directeur régional des entreprises. Il s'agit aussi de négocier la suppression du statut d'emploi pour la direction des unités territoriales. Au final, vingt-deux départements conservent le statut, et la création d'un nouveau grade fonctionnel dans le corps de l'inspection du travail est annoncée. Le titre de directeur de l'unité territoriale est confirmé, complété dans certains cas du titre d'adjoint au directeur régional. Comme le souligne Denis Guiguo à propos de l'identité des cadres, *« ce qu'ils sont »*[869] pèse aussi lourd que sur ce qu'ils font.

[864] Directeur d'une DDTEFP, avril 2009.
[865] Directeur d'une DDTEFP, mars 2009.
[866] SG de DIRECCTE, février 2010.
[867] Directeur de DIRECCTE, mars 2010.
[868] Directeur de DIRECCTE, février 2010.
[869] GUIGUO Denis, *Ethnologie des hommes des usines et des bureaux, op. cit.*

Qu'il s'agisse d'être chef d'unité territoriale, ou directeur départemental interministériel, le mouvement de réformes suscite un malaise dans l'encadrement. Il est révélé au travers de plusieurs types de doléance ou de crainte exprimées par les cadres rencontrés lors des entretiens. Il se traduit par un sentiment de « rétrogradation » mis en lumière par les travaux de Marie Buscatto[870].

Ce sentiment de « rétrogradation» n'est pas l'apanage des directeurs car il est vécu par l'ensemble de l'encadrement, dans le cadre d'un processus de fusion qui aplatit l'ensemble des organigrammes.

> « Le fait que les directeurs deviennent chefs de service alors qu'ils étaient directeurs a été très mal vécus par les agents, un peu comme si cela dévalorisait leur propre position. »[871]

Le sentiment de rétrogradation se matérialise dans le fait de ne plus avoir le droit de participer à certaines instances.

> « On en a quand même beaucoup qui sont passés dans les DDT de n-1 à n-2. C'est symboliquement très fort, mais aussi qualitativement ; d'un côté on assiste à des réunions, on est informé, on pose des questions, de l'autre on dépend pour l'accès à l'information de quelqu'un qui peut faire de la rétention de l'information, ne pas avoir entendu ce qu'il fallait entendre… »[872]

De la même manière, les directeurs départementaux des territoires se plaignent d'avoir perdu le contact avec leurs administrations centrales. Ces dernières organisent un travail avec les services déconcentrés qui s'arrête au niveau régional. Dans le cadre des relations parfois tendues entre ministères techniques et ministère de l'intérieur, la consigne est passée à l'encadrement des directions centrales des ministères techniques de limiter les échanges avec les services départementaux. S'il y a lieu d'en avoir, ces échanges doivent être largement formalisés pour que les préfets en aient connaissance.

> « Le plus dur pour nous en ce moment, ce n'est pas de mettre au point une circulaire, mais de ne pas se tromper dans sa liste de diffusion. Tout ce qu'on envoie dans les services déconcentrés maintenant est susceptible de remonter au ministère de l'intérieur et de nous revenir en boomerang. Du coup on prend un max de précautions. On vit dans un climat de suspicion. Les circuits de signature s'allongent, tout le monde se couvre au maximum. »[873]

---

[870] BUSCATTO Marie, « des managers à la marge : la stigmatisation d'une hiérarchie intermédiaire », *Revue française de sociologie*, 43-1, 2002.
[871] Cadre en DRAAF, novembre 2009.
[872] IG du MAAP, février 2009.
[873] Cadre administration centrale MEEDDM, juillet 2010.

Les directeurs départementaux des territoires n'ont plus accès à des espaces collaboratifs d'échange « technique» avec les administrations centrales. Ils sont dépendants du rôle que peuvent jouer les cadres de direction régionale comme courroie de transmission, en pariant sur l'idée qu'il n'y aurait pas de perte en ligne dans la transmission « montante » et « descendante » des informations.

> « Dans les DG ils en ont rien à foutre, ils ne connaissent que les DREAL et les préfets. Ils balancent des trucs sans poser des questions préalables, et ne nous mettent même pas copie quand ils envoient au préfet. Heureusement, le mien est assez intelligent pour ne pas jouer la centrale contre nous. Il compte sur moi et les réseaux que j'ai encore à Paris. Mais on est obligés d'y aller au tire bouchon car eux là-haut ont la consigne de ne plus parler qu'aux DREAL. »[874]

> « Autrefois quand il y avait des couillons qui envoyaient une circulaire sans l'avoir testé préalablement auprès de quelques directeurs départementaux, on pouvait la mettre à la poubelle. Maintenant ils écrivent au préfet, et eux ne s'en servent pas comme brouillon. »[875]

> « Les groupes nationaux sont surtout mis en place par le MAAP, pour certains ils sont très techniques et la présence du directeur n'est pas forcément nécessaire. Et à l'inverse sur des sujets autres que MAAP, par exemple le Grenelle, le MEEDDM ne nous sollicite quasiment pas pour faire partie de groupes de travail. Il y a même des professionnels qui sont plus associés que les DDT eux-mêmes. »[876]

Les propos des directeurs expriment fréquemment l'idée qu'ils doivent (eux aussi) faire le deuil d'un certain type de relation avec les administrations centrales des ministères dont ils dépendent.

> « Il y a un deuil à faire, le dernier échelon déconcentré ministériel est la région. »[877]

> « On a eu le colloque sur la biodiversité, le ministre s'est déplacé ; la centrale a eu des contacts avec le préfet. Personne n'a imaginé discuter avec le DDT. Moi je peux prendre du recul par rapport à cela. Mais mes agents qui travaillent sur l'environnement ne comprennent pas. »[878]

> « Quand j'étais tête de réseau, je me rappelle les difficultés que j'avais à retranscrire aux collègues la synthèse de la réunion à

[874] Directeur d'une DDT, mai 2010.
[875] Directeur d'une DDT, mai 2010.
[876] Directeur d'une DDT, mai 2010.
[877] Directeur-adjoint d'une DDT, avril 2010.
[878] Directeur d'une DDT, mai 2010.

> Paris, tu ne peux pas être exhaustif comme si eux avaient assisté à la réunion et au défilé des bureaux d'administration centrale. Alors c'est évident que l'info qui va nous venir du DREAL elle ne sera pas complète. En plus ça dépend du DREAL. A un moment j'avais un DRE très rigoureux qui nous faisait des compte-rendus très précis de telle ou telle réunion qu'il avait eu à Paris. Mais le plus souvent t'as quelqu'un qui fait moins dans le formel, qui relate plutôt le contexte et l'ambiance que le contenu. Alors c'est sûr qu'on va être beaucoup coupés des informations en étant coupés de la centrale. »[879]

Les directeurs des unités territoriales des DIRECCTE font le même constat, tout en reconnaissant qu'ils sont encore considérés comme des interlocuteurs des acteurs parisiens du fait de la sensibilité de certains dossiers relatifs à l'emploi.

> « La coupure avec l'administration centrale, c'est la tendance lourde, mais elle n'est pas totale, je pense à des dossiers importants d'entreprises avec des enjeux nationaux, on continue à garder le dialogue direct entre l'unité territoriale et Paris…mais c'est ponctuellement sur des gros dossiers avec des enjeux nationaux et en mettant bien entendu en boucle le niveau régional…avant on ne mettait pas forcément le niveau régional en boucle… »[880]

En nous référant à la récurrence de ce constat de marginalisation de certains cadres au sein des organisations, nous pensons qu'il risque de s'instituer au sein des ministères techniques une forme de dualisation entre les cadres dirigeants (exerçant jusqu'au niveau régional) et les autres cadres. Les directeurs départementaux des territoires expriment leur malaise en mettant en avant leur sentiment de disposer de moins d'information descendante (seuls les directeurs régionaux vont à Paris et en font plus ou moins bien le compte-rendu) et celui de ne plus pouvoir influencer les décisions de l'organisation. Ils perdraient ainsi en partie ce que Mintzberg appellent leur rôle de traduction. Ils ressentent aussi un mal être face aux déséquilibres croissants des pouvoirs répartis entre niveaux régional et départemental.

> « Il y a quand même des choses révoltantes…on s'est retrouvé à deux représentants des départements dans une réunion sur le PRIR, alors qu'ils étaient 9 de la DREAL en face pour nous écouter, cela m'a foutu un coup au moral quand je suis rentré chez moi…je ne l'ai pas raconté à mon adjoint…je comprends la stratégie de renforcement du ministère au niveau régional…mais j'imagine mes gars, quand ils n'arriveront plus à faire tout leur boulot d'instruction, quand ils seront trop stressés, et quand ils vont s'apercevoir de ces trucs en réunion, ils n'iront pas

[879] Directeur d'une DDEA, avril 2009.
[880] Directeur d'une UT de DIRECCTE, août 2010.

> bien…en plus cela ne se passera pas sans heurt, cela va créer des tensions, alors qu'on est tous dans le même bateau …cela va pousser les gens à aller aussi en DREAL.[881] »

Certains directeurs craignent la dévalorisation des postes d'encadrement en département. Selon eux, cela conduirait à les transformer davantage en postes de passage pour décrocher l'autorisation de tenir des postes au niveau régional, et inciterait les cadres à ne pas tenir ces postes dans la durée. Pour certains directeurs, ce plus grand taux de rotation sur les postes nuirait à la construction de l'action publique locale. Cette figure des futurs jeunes directeurs pourrait ressembler aux jeunes cadres *« entrepreneurs d'eux-mêmes »*[882] décrits par François Dubet. Pour eux, selon ce sociologue, *« l'économie, la morale et la société semblent s'être détachés comme autant de sphères indépendantes les uns des autres. Ils jouent le jeu de l'économie et réservent leurs sentiments, leurs états d'âme et leur morale pour une vie sociale et personnelle qui semble détachée d'un travail qui, pourtant, mange presque tout leur temps »*[883]. David Courpasson et Jean-Claude Thoenig rejoignent cette analyse en décrivant des jeunes cadres comme des sortes de *« mercenaires dont l'aptitude est de s'adapter vite en toutes circonstances et de montrer une loyauté à toute épreuve à l'égard de la hiérarchie et de la performance à court terme* […] *tant pis pour l'insertion sociétale de l'entreprise : ses établissements sont censés ignorer les pays, les pratiques, les cultures, les dynamiques politiques et sociales des endroits où ils se posent »*[884].

> « C'est pas très stimulant…ceci étant, c'est le passage obligé pour être sur des postes plus valorisés …il y aura peut-être des candidats mais il est évident que je vais être sûrement ici le dernier à être resté six ans sur ce poste là, sur les petits départements les gens auront intérêt à rester pas plus de deux ans…je trouve cela regrettable pour les petits départements…il ne faut pas durer trop longtemps non plus, mais au moins cinq ans, six ans…je trouve que c'est bien… il y a sûrement des collègues qui estiment qu'en trois ans ils ont fait le tour de la question…cela va renforcer ce coté je suis là pour prendre mon grade… »[885]

---

[881] Directeur d'une DDT, janvier 2010.

[882] DUBET François, *Injustices, l'expérience des inégalités au travail, op. cit.,* p. 353. L'auteur insiste sur le poids croissance du thème de la reconnaissance comme critère d'injustice, qu'il explique par les nouvelles formes d'organisation du travail. Ces dernières font émerger l'autonomie et la réalisation de soi comme valeurs fondamentales.

[883] *Loc. sit.,* p. 354.

[884] COURPASSON David, THOENIG Jean-Claude, *Quand les cadres se rebellent, op. cit.,* p. 125.

[885] Directeur d'une UT de DIRECCTE, juillet 2010.

Le fait de ne plus dialoguer avec les acteurs nationaux, ou encore d'être rabaissés par certains préfets à un rôle de directeur de service de préfecture, accentue le malaise de certains directeurs que nous avons rencontrés, qui se sentent, comme l'exprime Marie Buscatto dans son article, plus près des « jambes » que de la « tête ». De son côté, Pierre Veltz dinstingue *« ceux qui pensent, ceux qui font »*[886]. Dans des entreprises vues comme des espaces de pouvoir à conquérir[887], d'autres auteurs décrivent les *« sublimes »*[888] opposés à la *« cohorte du tout venant »*[889]. Dans son ouvrage *La grande rupture,* Paul Bouffartigue fait référence à la distinction opérée par Françoise Dany entre les *« repérés »* et les *« anonymes »*. Être repéré nécessite de plus en plus de faire valoir des qualités qui dépassent le seul registre des compétences professionnelles. De nombreuses études mettent en lumière, aussi bien pour les cadres que les non cadres, les tendances modernes des outils de gestion des ressources humaines à la *« psychologisation »*[890]. Les salariés sont ainsi évalués aussi bien selon leur performance au travail qu'en fonction des qualités plus personnelles à la source de ces performances. *« L'entrepreneur de soi »*[891] de Luc Boltanski et Ève Chiapello est aussi ce salarié pour lequel l'entreprise ne distingue plus nettement vies privée et professionnelle.

---

[886] VELTZ Pierre, *Le nouveau monde industriel, op. cit.,* p. 76.

[887] Olivier Cousin développe notamment ce thème dans son ouvrage *Les cadres à l'épreuve du travail.* Il reprend la comparaison mobilisée par l'un des cadres qu'il a rencontré pour distinguer les salariés qui ont un comportement de « *chasseur* » de ceux qui ont un comportement de *« promeneur »* (p. 263).

[888] GAZIER Bernard, « *Tous sublimes* », Paris, Flammarion, 2003.

[889] COUSIN Olivier, *Les cadres, grandeur et incertitude, op. cit.,* p. 18.

[890] Ce concept a été notamment développé par Marie Buscatto et Valérie Brunel ; BUSCATTO Marie, « Gérer les ressources humaines dans l'assurance. Fausse individualisation « vraie » psychologisation », in MAUGERI Salvatore (Coord.), *Délits de gestion,* Paris, La Dispute, 2001, pp. 117-139 ; On en trouve aussi un développement dans l'ouvrage qu'elle a co dirigé avec Marc Loriol et Jean-Marc Weller qui explore les relations entre stress professionnel et sociologie des activités de « guichet » (BUSCATTO Marie, LORIOL Marc, WELLER Jean-Marc, *Au-delà du stress au travail. Une sociologie des agents publics au contact des usagers,* Ramonville Saint-Agne, Érès, 2008). Valérie Brunel développe les aspects psychologiques des relations dans les entreprises, et démontre les ambivalences et les risques des pratiques de développement personnel : BRUNEL Valérie, *Les managers de l'âme. Le développement personnel en entreprise, nouvelle pratique de pouvoir ?* Paris, La Découverte, 2008. Parmi les recherches sur la psychologisation dans le monde du travail, nous avons retenu l'observation de Fabienne Hanique du stress des guichetiers de La Poste. Là où la chercheuse attribue certains difficultés ressenties par les salariés aux transformations physiques de l'espace de travail (position des guichets, disparition des vitres…), elle analyse le discours managérial comme concluant un peu rapidement à un phénomène de résistance au changement (HANIQUE Fabienne, *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet, op. cit.).*

[891] BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme, op. cit.,* p. 235.

Associé à la psychologisation et l'individualisation des outils de gestion, le risque de perte de pouvoir et de rétrogradation est d'autant mal vécu par l'encadrement, qu'il émerge dans une période où la succession de réformes augmente leur charge de travail. Les managers en service territorial se décrivent, ou sont décrits par leur entourage professionnel, comme surchargés et stressés.

> « On était habitué à gérer des crises, à être sur des permanences …mais là cela devient un mode de fonctionnement normal…et en plus on essaie de protéger les gens qui sont derrière nous…j'ai beaucoup de collègues qui me disent n'avoir jamais autant travaillé de leur vie…sur la longueur, il peut y avoir une forme d'épuisement et même de découragement. »[892]
>
> « On a l'impression que tout se fait dans la précipitation…comme mode de fonctionnement normal, cela devient pénible…on nous sollicite sur tous les plans. »[893]
>
> « L'image que mes agents me renvoient, c'est « on voit bien que vous êtes partout, et vous êtes fatigué. »[894]
>
> « Ils se sentent très surveillés sur le déroulement de la mise en œuvre de la nouvelle structure. Ils ont une obligation que cela se fasse sans remous et sans vague. Il faut qu'il n'y ait pas de problèmes avec les OS. Pas de problèmes avec les agents. Les Préfets n'aiment pas cela, les ministères non plus. Cette occase étant mise sur la table, il y a une forme d'omerta qui se développe, ils sont très angoissés par le dialogue social, les réactions des uns, les problèmes des autres, que personne ne pète les plombs, que les gens ne se mettent pas à se suicider chez eux ni au travail… »[895]

Luc Rouban relève que les cadres du public évoquent l'augmentation de leur charge de travail dans une proportion voisine de celle des cadres du privé (69% des réponses contre 73%)[896] . D'après son enquête sur les cadres, la proportion de ceux bénéficiant d'une forte autonomie professionnelle est moindre dans le secteur public (24% contre 30%). Tous secteurs confondus, l'auteur précise également que les comparaisons internationales font figurer les salariés français, tous secteurs confondus, parmi ceux qui ont le moins d'autonomie professionnelle[897]. Son analyse met en avant l'idée selon

[892] Directeur d'une DREAL, décembre 2009.
[893] Directeur d'une DRTEFP, octobre 2009.
[894] Directeur d'une DDTEFP, février 2009.
[895] IG du MAAP, février 2009.
[896] ROUBAN Luc, « Les cadres du public : un univers éclaté », in KARVAR Anousheh, ROUBAN Luc, *Les cadres au travail*, Paris, La Découverte, 2004, pp.231-276, p. 238.
[897] Dans la fonction publique, et dans les enquêtes auxquelles se réfère l'auteur, les chiffres montrent une proportion de fonctionnaires se situant sur la partie supérieure de l'indice

laquelle l'autonomie professionnelle en France est davantage collective qu'individuelle, avec une structuration profonde corporative de la régulation des systèmes professionnels.

Les directeurs de notre enquête se décrivent, ou sont décrits, dans un sentiment croissant d'isolement. Le fait d'avoir de plus nombreux donneurs d'ordre, de rechercher des équilibres entre des injonctions difficiles à concilier, se traduit par la perception d'être exposé et dans des situations professionnelles où ils sont plus facilement eux-mêmes en danger de servir de « fusible ».

> « Ce n'est pas facile de se confier à son adjoint qui peut être là depuis longtemps par exemple et peut parfois s'en servir contre vous. »[898]

> « Le problème est qu'ils n'ont plus personne à qui parler et c'est conjoncturel…ils doivent se méfier de ce qu'ils disent à un agent, à des OS, à un cadre, à un adjoint, à un préfet, à un directeur régional, et même à un IGAPS…même si c'est par mégarde, il suffit qu'on dise à un moment donné que c'est dur dans tel département pour que cela donne l'idée à la centrale de le remplacer…ce qui est bien c'est le coaching qu'on commence à leur proposer, mais il ne faut surtout pas que personne sache qu'untel est coaché sinon cela le décrédibilise. »[899]

II.4. En quête de nouveaux collectifs

Nous avons décrit des directeurs départementaux qui ont perdu leurs formes d'autonomie traditionnelles, comme patrons d'unités locales d'une organisation « verticalisée » dans un ministère, au sein duquel ils évoluaient dans un espace de collaboration avec des formes de régulation croisées avec les autres acteurs, notamment en administration centrale. Ces régulations étaient possibles parce qu'ils partageaient les mêmes références techniques, souvent la même formation, l'appartenance à un même corps, le même type de trajectoire professionnelle, ils avaient occupé les mêmes types de postes, voire ils avaient eu l'occasion de se croiser dans un même service. Dans la nouvelle organisation territoriale de l'État, les relations des directeurs départementaux avec les acteurs institutionnels des ministères (administrations centrales et directions régionales notamment) sont transformées. Elles sont moins complices. Ils ne parlent pas forcément « la

d'autonomie professionnelle qui est de 13% en France, 25% au Royaume-Uni, 32% aux Pays-Bas, 41% en Suède, 48% au Danemark.

[898] Directeur d'une DDTEFP, mai 2009.

[899] IG ministère de l'agriculture, mars 2009.

même langue » car ils n'ont pas forcément suivi le même parcours de socialisation. Les managers départementaux sont davantage cantonnés à un rôle d'exécution, avec le développement d'une logique de contrôle. Ils cherchent à se recréer des formes d'autonomie leur permettant notamment de se redonner une position d'influence, et peut-être aussi des formes de sécurité et de stabilité. La seule voie possible est celle de la collaboration entre eux. En 2010, les directeurs de DDT se constituent en groupement. Ils recréent ainsi ce qui existait au ministère de l'équipement (club des DDE) ou au ministère de l'agriculture (club des DDAF).

> « Cela ne se fait plus, mais ils aimaient bien les réunions de directeurs départementaux ou de directeurs régionaux. Il y avait toujours un temps où on les laissait seuls entre eux…ou bien c'était sur deux jours et le soir ils se retrouvaient. »[900]

> « Les réunions de DDE, c'était une occasion de collecte de toutes les informations de la centrale, et de faire passer aussi nos messages de terrain. Et puis on profitait de notre passage à la Défense pour faire notre marché dans les couloirs. »[901]

> « Sans même être tous réunis, il y avait cette habitude de la centrale de tester un projet de circulaire auprès de notre réseau ; avec la messagerie, en plus c'est facile. »[902]

> « L'arsète[903] a 20 ans. Cela a toujours été un vecteur pour travailler avec la centrale, réfléchir sur des évolutions, faire des propositions. »[904]

L'association des directeurs départementaux du travail a toujours existé de la même manière que les réseaux de directeurs départementaux de l'équipement ou de l'agriculture. Par le passé, la logique a été celle d'une animation souhaitée, voire organisée par les directions d'administration centrales, qui y puisaient une source d'innovations. D'après nos observations, le contexte de création des DIRECCTE maintient cette forme de complicité entre l'administration du travail et le collectif des directeurs exerçant aussi bien au niveau régional et départemental.. Cependant, dans le cas de la politique du travail et de l'emploi, il continue à y avoir une forme de fonctionnement « en miroir » entre l'administration centrale, le niveau régional et le niveau département. Le contexte est différent dans le cas de la création des directions départementales des territoires, car il y a des décrochages institutionnels entre les organisations des administrations

[900] Cadre administration centrale Ministère du travail
[901] Directeur d'une DDEA (origine DDE), novembre 2009.
[902] Directeur d'une DDEA (origine DDAF), septembre 2009.
[903] association des directeurs départementaux du travail
[904] Directeur d'une DDTEFP, décembre 2009.

centrales, celles des directions régionales, et celles des directions départementales des territoires. Depuis la création des DDi, les directions d'administration centrale limitent leurs contacts avec les directeurs départementaux. Leur démarche de regroupement en association relève donc davantage d'une forme de lobbying que d'une forme de co gestion.

> « Le CGDD par exemple ne nous connaît pas, il ne voit que le niveau régional. Il faudrait identifier les quelques sujets où on aurait intérêt à faire du lobbying, parler du rôle des DDT dans les énergies renouvelables, la mise en œuvre des plans climat énergie, par exemple. »…. « oui mais il faudrait y aller les poches pleines ».[905]

Nous observons que les directeurs cherchent à trouver des modes de coopération. Dans le cas des directeurs du travail, le regroupement conserve la forme classique d'un club de cadres qui évoluent dans le même espace professionnel « vertical » et qui font majoritairement partie d'un même corps. Dans le cas des directeurs départementaux des territoires, il s'agit d'un nouvel espace professionnel « horizontal » au sein duquel se brouillent les frontières entre corps et ministères. Ces directeurs se décrivent « abandonnés » par les acteurs centraux des ministères techniques, contraints de se tourner vers les préfets, ce qui les rend mal à l'aise car leur donne le sentiment de trahir leur collectif d'origine. Mais, pour faire face aux transformations de leur travail, les directeurs ont besoin de s'appuyer sur une ressource collective d'un genre nouveau. Fabienne Hanique a mis en évidence l'importance d'un collectif de travail solidaire dans ses recherches à La Poste[906]. Sophie Pochic évoque aussi le rôle des collectifs dans le cadre d'une recherche-action qu'elle a menée avec la CFDT sur le rapport des cadres à leur temps de travail. La sociologue s'étonne *« d'une re découverte de l'activité de travail réelle des cadres par les collectifs syndicaux de cadres, alors qu'elle est généralement niée par les cadres menant eux-mêmes ces réorganisations ? »*[907], alors même que les recherches montrent des cadres souvent de plus en plus mal à l'aise face à l'écart croissant entre leur activité réelle et leur activité telle qu'ils souhaiteraient la mener. L'auteur mobilise une notion de *« travail gris »* autour de cet écart. Or les cadres ont du mal à renoncer à ce que Anne-Marie Dujarier nomme pour sa part *« l'idéal au travail »*[908].

---

[905] Echange entre directeurs de DDT, mai 2010, réunion de partage d'expériences.

[906] HANIQUE Fabienne, *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet, op. cit.*

[907] POCHIC Sophie, « Les cadres au cœur des réorganisations. Le travail comme point aveugle », *Cadres-CFDT*, n°432, novembre 2008.

[908] DUJARIER Anne-Marie, *L'idéal au travail*, Paris, P.U.F., 2006. L'auteur considère que cet « idéal » se décline le long de la ligne managérial. Chaque cadre ressent une forme de malaise à ne pas parvenir à faire face à ses différentes injonctions, mais, dans son propre rôle d'encadrement, il fixe aussi des objectifs « idéaux » à ses collaborateurs.

Conclusion de la partie II

Les cadres que nous avons rencontrés nous sont apparus tout à la fois loyaux à l'organisation qui leur demande de conduire localement la réforme, et inquiets de leur capacité à réussir. Ils incarnent bien l'image de *« l'acteur las »* de Norbert Alter. Ils sont habitués à gérer les difficultés que posent les réformes : complexité, pénurie de moyens, résistance au changement de fonctionnaires animés d'un certain sens de l'action….Le problème n'est pas dans chacune de ces difficultés, mais dans leur intensité et leur combinaison entre elles. Et il est surtout, d'après leur propos, dans un phénomène croissant d'impuissance liée à la perte d'autonomie sur les processus de gestion des personnels induite par une re centralisation de la fonction RH et par la multiplication des espaces dans lequel se ré organise cette fonction.

Conclusion du chapitre 5 et de la deuxième partie

La lecture historique que nous avons proposée de la réforme française de l'État dans le chapitre 1 a mis en évidence le rôle clé que ces cadres ont joué dans la modernisation de leurs ministères respectifs. C'est pourquoi nous avons proposé dans cette recherche une lecture longitudinale de leur rôle dans la période de référence que nous avons observée. Les propos tenus par ces cadres lorsqu'ils décrivent leur activité reflètent la crainte de ne plus parvenir à conserver un rôle d'ajustement local des politiques. Cette inquiétude est probablement exacerbée ici dans le contexte de réduction des moyens de la RGPP, et de complexité accrue de la gouvernance de l'administration territoriale.

Les difficultés ressenties par les directeurs départementaux de l'État reflètent cette forme de flou dans les prescriptions organisationnelles, qui est peut-être au cœur des spécificités du rôle des encadrants dans le secteur public. Ce chapitre a permis d'esquisser quelques lignes d'une lecture sociologique de leur travail, car le travail de ces cadres est un travail comme les autres. La déstabilisation qu'ils ressentent s'apparente à une forme de malaise qui est, selon nous, porteuse d'un risque de retrait de leur part. Leur implication et leur motivation pour le service public expliquent aussi ce qu'ils expriment cependant comme une volonté de *« travailler malgré tout »*[909].

[909] CLOT Yves, *op.cit.*

CONCLUSION GÉNÉRALE

Notre exploration de la manière dont la RGPP se met en œuvre dans les services déconcentrés de l'État s'est faite pas à pas. Elle nous a amenée à un retour sur l'histoire de la modernisation des administrations observées. Puis, la recherche elle-même conduite sur trois années d'enquêtes dans des services déconcentrés en pleine restructuration a permis d'intégrer cette dimension longitudinale à notre travail d'investigation. Ce travail de thèse a été une occasion unique de regarder des services de l'État en train de se réorganiser en profondeur.

Cette recherche s'est avérée par ailleurs originale parce que le choix de l'analyse des modalités « RH » de la réforme nous a peu à peu amenée à une observation qui a circulé au travers de multiples dimensions : les époques, les niveaux d'acteurs (centraux, régionaux, locaux… ; cadres, agents…), les types d'acteurs (opérationnels, fonctionnels), les métiers, les lieux où ils s'exercent. Le fait de mener parallèlement des recherches dans le secteur privé, même si nous n'en avons pas mobilisé les matériaux ici, a été aussi une incitation à reformuler régulièrement nos hypothèses et notre questionnement.

1. Le mouvement de réforme dans sa réalité et sa diversité

La RGPP, ample projet de réforme de l'État, repose sur une rhétorique volontaire de mise en mouvement qui pré suppose largement une forme d'immobilisme de la Fonction Publique. Qu'il s'agisse d'adapter le contenu de l'action, de favoriser la mobilité géographique ou fonctionnelle des agents, de les inciter à travailler autrement, notamment par objectifs, les différentes voies de modernisation seraient par nature éloignées des pratiques traditionnelles des services.

Or notre enquête nous a permis d'établir une réelle capacité d'adaptation de la fonction publique d'État. Ce potentiel de changement s'inscrit dans une trajectoire longue et multiforme, mais dont la dynamique contraste avec un discours simplificateur opposant le caractère radical de la RGPP et ce qui serait qualifié d'inertie administrative.

Nous souhaitons revenir sur quelques résultats mis en évidence par nos recherches dans trois départements ministériels.

Des trajectoires ministérielles de réforme

Dans un premier temps, l'observation macro sociologique des trois ministères dans une perspective historique depuis les années quatre-vingts jusqu'au lancement de la RGPP, en 2007, nous a conduite à montrer que l'accélération de la réorganisation de l'Etat intervient en prolongement d'une période de modernisation qui avaient déjà posé quelques grands principes du courant réformateur, tels que l'évolution des missions, la nécessité de faire évoluer les compétences des fonctionnaires, le recours à de nouveaux outils de gestion. L'approche historique amène en effet à constater que le principal enjeu de la réforme de l'administration est celui de la modernisation et de la rationalisation de ses ressources humaines, sans lesquelles ne peuvent se faire efficacement les adaptations de missions.

Parmi les objectifs principaux affichés par les porteurs de la RGPP figurent à nouveau le mode de gestion des carrières, celui des rémunérations, l'augmentation de la mobilité des agents, et l'adaptation de leurs compétences. Nos enquêtes ont confirmé que la réalité du changement s'observe dans les structures au travers de l'analyse fine de l'instrumentation des dispositifs de répartition des emplois et des effectifs entre les missions et les services.

Le fait de retracer l'histoire de la modernisation de ces ministères a mis aussi en évidence la manière dont se transforme dans le temps l'organisation du dialogue entre les acteurs centraux et périphériques des ressources humaines, sur la manière d'articuler missions et moyens. Nous avons pu ainsi établir que le mouvement historique de modernisation est celui d'une décentralisation de la gestion des ressources humaines vers les unités opérationnelles.

Des fonctionnaires en mouvement

Dans un deuxième temps, nous avons porté notre regard sur les agents eux-mêmes. Le chapitre 2 a montré des fonctionnaires investis dans le service public, mais aussi dans une posture d'interrogation active et critique vis-à-vis des transformations qu'ils ont vécues ou qu'ils abordent. Ce détour de la recherche par les agents eux-mêmes n'avait pas pour but de dresser un bilan social des trois ministères. Mais ce matériau nous a apporté quelques éléments d'éclairage sur la question de l'ouverture au changement dans les services. Il nous a aussi ouvert quelques pistes pour nourrir notre questionnement sur le management du changement par l'organisation.

La conduite du changement par les directeurs départementaux

Enfin, la troisième scène vers laquelle nous avons orienté notre analyse a été celle du travail d'encadrement de proximité. Nos travaux ont, là-aussi, saisi une intense activité de réorganisation des services sur une période de trois ans, démontrant par son ampleur une réelle capacité à changer : arrêt de missions, investissement dans de nouveaux champs d'action, réorientation du contenu de l'activité, mutation d'agents, reconversions, regroupements de services en sont autant de démonstrations.

Des modalités plurielles de réforme

Au travers de notre travail d'enquête, nous avons pu dépasser l'appréhension du changement de ces services territoriaux comme un processus homogène. La méthodologie de recherche adoptée a eu l'avantage de multiplier les points de vue.

Premièrement, les administrations que nous avons étudiées n'ont pas la même sociologie. Elles se distinguent par la volumétrie des effectifs, la typologie des catégories de personnels.

Deuxièmement, elles n'ont pas connu la même trajectoire de changement. Elles ont été plus ou moins impactées par des transformations avant la RGPP elle-même, induisant des phénomènes d'usure différenciés, induisant ce que l'on pourrait qualifier de mécanismes différents de « fatigue du changement ».

Troisièmement, bien que retrouvant chez les fonctionnaires au travail dans ces directions départementales des traits communs de motivation reliés à un sens du service public, nous avons observé chez eux des formes variées d'attachement au sens de leur activité. Ce sont ces observations qui nous ont amenée à montrer progressivement au fil de nos travaux que la question de l'ouverture au changement ne peut pas se poser en des termes trop simplifiés.

Plusieurs constats ressortent à la fois du chapitre 2 sur les agents et des chapitres 3 et 4 sur le travail de recomposition des services départementaux. Ils montrent deux dimensions fortes pour comprendre la pluralité des mécanismes de modernisation.

La première question est celle du métier. Le terrain de l'inspection du travail nous a conduite à l'aborder à travers le modèle de la profession. De façon moins extrême, les terrains des ministères ingénieurs nous ont amenée à corréler les choix personnels, l'attachement à une technicité, et la relation à des « clients » directement bénéficiaires de la production induite par cette technicité.

La deuxième question est celle du territoire. Différents faisceaux d'indice ont souligné, au travers de notre enquête, l'importance de l'inscription géographique du travail des fonctionnaires. Travailler dans l'administration territoriale de l'État amène à établir une relation complexe avec un territoire qui est à la fois un espace où l'on habite et un espace dont on s'occupe. Le terme de « territoire » a été mobilisé par les acteurs rencontrés lors de notre enquête de façon très diversifiée.

Le territoire comme marché du travail est au cœur de la réforme car la question de la mobilité géographique des personnels est l'un des points d'achoppement des réorganisations de service.

Le territoire vaut aussi pour les agents que nous avons rencontrés comme objet de leur action dans laquelle ils investissent leur motivation, parce qu'ils travaillent à son aménagement, ou au maintien dans de bonnes conditions de leurs concitoyens qui y vivent.

Ces différentes manières de mobiliser la notion de territoire ne s'excluent pas l'une l'autre. Elles s'entremêlent et permettent largement de décrypter la manière dont les responsables territoriaux ajustent localement l'organisation de leur unité et du travail. Nos travaux ont fait émerger le territoire comme variable de la définition de nouveaux organigrammes et de nouvelles modalités d'organisation du travail.

2. La confirmation du rôle central de manager d'unité territoriale

Tout en démontrant la réalité de l'adaptabilité des organisations étudiées, l'un des apports de cette recherche a consisté à montrer pourquoi et comment les directeurs départementaux sont les pivots de ces changements.

Notre hypothèse de départ s'est validée au travers des liens qui unissent les parties successives de notre argumentation et les différentes approches mobilisées. Chacune nous a éclairée à sa manière et elles se sont imbriquées étroitement autour du métier de directeur d'unité opérationnelle.

La relative impuissance des acteurs centraux

Tout d'abord, les exemples mobilisés dans ce travail ont montré des acteurs centraux qui éprouvent des difficultés à résoudre en amont et selon une approche globale certaines questions de gestion des ressources humaines.

Cela s'illustre au travers du blocage de la mobilité entre les effectifs « bleus » et « verts » des ministères du développement durable et de l'agriculture, alors même que la logique de rapprochement des services est

celle de la facilitation des mouvements croisés. Les acteurs centraux des deux ministères se retrouvent prisonniers des paradoxes entre la logique de développement de l'inter ministérialité, celle de découpage budgétaire des effectifs par mission, et le manque de souplesse induit par l'impératif de diminuer les effectifs eux-mêmes.

Une autre illustration peut-être donnée par le discours résigné des acteurs nationaux sur les freins à l'organisation territoriale des services de l'inspection du travail, et aux changements de méthodes de travail des agents très (trop ?) attachés à leur autonomie.

Le travail des responsables opérationnels

Ensuite, la recherche a dévoilé a contrario comment le même type de problème trouve des solutions inventives sur le terrain grâce au travail des cadres opérationnels. Les administrations centrales sont de fait obligées de leur déléguer la résolution de questions qui ne peuvent trouver de solutions globales tant elles sont dépendantes d'une compréhension des singularités ministérielles, professionnelles et locales.

Les chapitres 3 et 4 de cette thèse ont retracé notre analyse de l'activité de gestion des ressources humaines par les directeurs départementaux. Nos observations font écho sur ce plan aux trop rares recherches sur la sociologie du travail des cadres. Elles rendent compte du bricolage auquel se prêtent ces acteurs.

Démontrer qu'ils « bricolent » n'est pas pour autant négliger un véritable travail de mise en cohérence qui est effectué par eux pour faire « effet de levier »[910] sur les services qu'ils dirigent et les conduire à se transformer.

D'après notre analyse, il est en effet impossible d'isoler les quelques lignes de force qui permettent la mise en mouvement locale. Là où la question de la gestion des emplois semble prégnante dans la réussite de la fusion des DDE et DDAF, elle ne trouve des solutions que parce que les directeurs départementaux des territoires réalisent une accommodation entre la réalité de la main d'œuvre dont ils disposent et les choix d'organisation du travail qu'ils opèrent. Là où l'identité professionnelle très affirmée des inspecteurs et contrôleurs du travail apparaît comme le principal frein au changement, les managers la détournent au bénéfice de la nouvelle organisation du travail qu'ils visent à mettre en place, et le développement de nouveaux types de compétence qu'ils recherchent.

---

[910] *Cf.* FAURIE Christophe, *Conduite et mise en œuvre du changement : l'effet de levier*, Paris, Maxima, 2003.

Au vu de ce qui précède, nous pouvons conclure à une conduite du changement qui progresse quand la fonction ressources humaines est déléguée à ce niveau opérationnel de directeur d'unité territoriale, seul niveau capable de mettre en cohérence les différentes dimensions du problème de la gestion des emplois et des compétences. Nous avons ainsi repéré des traits communs par rapport aux analyses de Luc Rouban, ou encore Frédérique Pallez, qui mettent en doute la réalité d'une réforme portée par des acteurs centraux, et encouragent à s'intéresser au rôle des cadres intermédiaires. Notre apport est d'éclairer ce rôle par la complexité des relations singulières de chaque administration à plusieurs dimensions : le lieu où s'exerce l'action, le mode d'investissement des individus dans le contenu de cette action. Nous posons également l'hypothèse que la RGPP s'adresse à des acteurs qui vivent un changement multiforme selon qu'il s'inscrit dans une temporalité collective (une réforme de plus après de multiples bouleversements, un tout premier contexte de changement après une longue période stable…) et dans une temporalité individuelle (un projet de carrière, une perspective de retour « au pays », …)

3. Réflexions sur la RGPP au travers de la transformation du rôle des cadres opérationnels

Nous allons consacrer les développements qui suivent à discuter les implications de notre thèse. Selon nous, l'affaiblissement du rôle des directeurs départementaux met en évidence les risques portés par la RGPP.

Le chapitre 5 nous a amenée à porter *in fine* le regard sur la manière dont les managers au cœur de notre thèse perçoivent leur rôle et leurs marges de manœuvre en matière de gestion des ressources humaines, et les transformations de ce rôle et de ces marges de manœuvre au fur et à mesure que la réforme progresse. Cette posture nous a conduite à une certaine lecture de la réforme de l'administration territoriale de l'État à la fin de notre période d'observation, qui dépasse ce que l'on peut comprendre de prime abord comme la « râlerie » de cadres pour lesquels le prix des opportunités du changement seraient la perte de leur autonomie d'action, une forme de pouvoir et leur repère identitaire. Rendre compte de la déstabilisation des cadres intermédiaires de l'État et des propos qu'ils tiennent sur les limites de leur rôle nous a permis de renouveler le regard sur la réforme en cours.

Une concentration des tensions sur les directeurs départementaux

Le travail des directeurs de services départementaux se redessine dans un contexte où leurs marges de manœuvre en matière de gestion de la main d'œuvre se réduisent. Les processus d'allocation des effectifs, de définition des priorités, et de management des agents les obligent à en référer à un nombre croissant de commanditaires dont les logiques se heurtent souvent. Et leurs ressources dépendent largement de la situation locale de l'emploi, mais aussi de la recomposition locale de nouveaux jeux d'acteurs. Eux-mêmes acteurs de « bout de chaîne », ils ressentent une perte de leur autonomie d'antan. En parallèle, ils perçoivent devoir dégager de nouvelles ressources pour accompagner le changement de la structure qu'ils pilotent dans un cadre plus contraint.

Nos travaux font émerger un décalage croissant entre le besoin de souplesse démontré dans la gestion locale de la conduite du changement, et les rigidités générées par les contradictions de la réforme. Les « frottements » liés, entre autres difficultés, aux disparités des systèmes de gestion des ressources humaines sont sensés trouver une issue dans le volet « RH » de la RGPP, avec par exemple le mouvement de fusion des corps. Mais le courant réformateur national sur ces thèmes progresse beaucoup plus lentement que celui de la réforme de l'administration territoriale de l'État, générant ainsi un décalage temporel entre la réforme telle qu'elle est conçue par l'organisation et la réforme telle qu'elle est vécue par les agents (et leur encadrement) au travail.

Les marges de manœuvre dont disposaient autrefois les directeurs départementaux sont largement remontées au niveau régional, qui détient dorénavant les leviers d'ajustement des missions et des moyens, et les décisions de gestion des ressources humaines à l'échelle d'une région. La question peut donc se poser du rôle que peuvent prendre maintenant les directeurs régionaux pour réaliser ce « travail » d'ajustement entre les injonctions organisationnelles et les spécificités locales.

Un risque de retrait des directeurs départementaux

La lecture historique des trajectoires de changement des administrations a montré que les directeurs départementaux ont été les acteurs clés de l'ajustement local des politiques de modernisation. Les directeurs régionaux ont vocation à être les nouveaux relais clés de ces politiques. La question se pose de leur proximité aux « territoires ».

Une autre question reste aussi posée, celle du vécu de ce changement de rôle par les directeurs départementaux qui restent l'encadrement de proximité des agents et de l'action publique locale ; S'ils considèrent atteindre les limites de leurs possibilités d'action en responsabilité sur le territoire, le

risque existe de leur désengagement vis-à-vis des contradictions portées par les différents volets des réformes en cours.

L'expression des directeurs départementaux que nous avons analysée dans le chapitre 5 amène à considérer qu'ils sont en première ligne pour faire face aux risques psychosociaux associés aux paradoxes générés par des contraintes budgétaires croissantes, et l'impératif auquel ils sont confrontés que nous détaille Hervé Chomienne[911] lorsqu'il les décrit comme coincés *« entre marteau et enclume »*. Selon l'auteur, leur travail, de plus en plus difficile à accomplir consiste à faire coïncider une gestion par la performance avec des impératifs régaliens traditionnels. C'est ce qui amène le chercheur à conclure que le travail des managers publics est de plus en plus exigeant. Il remet d'actualité les idées d'Henri Fayol sur la primauté des compétences managériales vis-à-vis des compétences techniques, prenant à contre-pied l'image traditionnelle du « père » du management moderne comme défenseur de la bureaucratie.

Un État territorial de plus en plus pluriel

Un autre constat est celui d'une perception très différenciée de leur capacité d'action par les directeurs départementaux, dépendant largement du contexte local et de la manière dont travaillent les acteurs locaux de leur environnement. Un directeur départemental dont le préfet est peu interventionniste a plus d'autonomie. Un directeur départemental exerçant en chef lieu de région peut se sentir selon les cas désavantagé, par exemple parce qu'il subit la proximité et l'ingérence des directeurs régionaux, ou avantagé de par ses relations avec un préfet de département qui est aussi préfet de région. Les propos des directeurs départementaux traduisent la diversité de perception qu'ils ont des marges de manœuvre dont ils disposent ; cela pèse également sur la représentation qu'ils se font de leur rôle.

Ces situations contrastées dans les jeux de pouvoir entre acteurs préfectoraux, régionaux et départementaux posent ainsi la question de l'hétérogénéité de la fabrication de l'action publique dans chaque département. Cette question devient prégnante lorsque la réduction des moyens financiers de l'État et la contraction des effectifs dans les services territoriaux rend impérieuse la nécessité de faire des choix. Faut-il renoncer à certaines missions ? Faut-il remplir différemment certaines missions ? Faut-il dégrader certains missions ? Si oui, selon quels critères choisir d'arrêter une mission ou de dégrader la qualité d'une autre ? Quel compromis trouver quand les directions régionales et les préfets ne partagent pas la même vision des priorités ? Un directeur départemental peut-il imposer sa propre vision ?

[911] CHOMIENNE Hervé, *Vers un nouveau rôle managérial des cadres publics*, in CHOMIENNE H., PUPION P-C. « Autonomie et responsabilité des cadres publics : une mutation managériale », CNDP, 2009.

L'enquête révèle que la réponse à ces questions est loin d'être claire et uniforme sur le territoire. Elle laisse en suspens la question de l'avenir d'une réforme dont le déploiement serait si aléatoire.

Les risques sociaux de la RGPP

On peut également s'interroger sur le devenir de l'adaptabilité même de ces services dont nous avons montré en préambule qu'elle était bien plus réelle que ne le laisse supposer la traditionnelle rhétorique sur la résistance au changement de la fonction publique.

En d'autres termes, nous estimons que certaines contradictions dont sont porteuses les réformes peuvent induire des comportements de retrait des agents. L'exemple de la volonté d'accroître la mobilité des fonctionnaires nous semble significatif de ce point de vue. Il conduit à des fusions de service et un discours porteur de mobilité interministérielle. Mais il se traduit parfois *in fine* par le refus de laisser un agent muter sur un emploi dont le budget est porté par un ministère différent de celui qui gère sa carrière. Quelle lecture vis-à-vis du changement pour l'agent qui se voit opposer de telles raisons à sa mobilité ?

Nous avons relaté les doutes des managers sur leur capacité à prendre en charge plus de « travail », à gérer « plus » de contradictions de la part de commanditaires « plus » nombreux. La question est aussi posée de leurs limites à devoir encadrer « plus » de difficultés des collaborateurs placés sous leur responsabilité. La disparition des services ressources humaines de proximité renvoie sur des centres mutualisés, mais surtout sur les cadres opérationnels les activités d'écoute des salariés. Or nous avons montré que les cadres étaient de plus en plus absorbés par l'exigence de rendre des comptes à des organisations de plus en plus comptables de leur activité. Les acteurs centraux des RH ne doivent pas oublier que les cadres opérationnels sont le maillon essentiel de la prise en charge locale des risques sociaux associés à la conduite du changement.

Notre crainte rejoint ainsi celle de Julien Barreteau et Gilles Crague[912], sur le risque d'une « déconnexion » liée à *« l'évolution morphologique générale du management opérationnel local de plus en plus absorbé par les exigences du haut de la hiérarchie »*[913]. Nous suggérons une lecture sociologique de la réforme de l'administration territoriale de l'État qui verrait l'ancien modèle de centre de responsabilité des promoteurs de la modernisation de « l'équipement » des années quatre-vingts, dériver vers une logique d'ordre bureaucratique.

---

912 BARRETEAU Julien, CRAGUE Gilles, « Le management en réseau », *Réseaux*, 2005/6, n°134, p. 193-220.

913 *Ibid. , p.216.*

BIBLIOGRAPHIE

ABALLÉA François, DEMAILLY Lise, « Les nouveaux régimes de mobilisation des salariés », in DURAND Jean-Pierre, LINHART Danièle, *Les ressorts de la mobilisation au travail,* Toulouse, Octarès, 2005, pp. 117-130.

ALECIAN Serge, FOUCHER Dominique, *Le management dans le service public,* Paris, Éditions d'Organisation, 2002.

ALTER Norbert, « Service public et action commerciale. Le dilemme organisationnel des télécommunications », *Sociologie du travail*, n°3, 1989, pp. 363-379.

ALTER Norbert, *La gestion du désordre en entreprise,* Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », 1990.

ALTER Norbert, « La lassitude de l'acteur de l'innovation », *Sociologie du travail*, n°4, 1993.

ALTER Norbert, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 2000.

AMBLARD Henri, BERNOUX Philippe, HERREROS Philippe, LIVIAN Yves-Frédéric, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations,* Paris, Éditions du Seuil, 2005.

ANDREESCU Francesca, *Changing the Roles of the HR Function in the context of two commercialised public sector agencies in the United Kingdom : a longitudinal analysis of the evolution of strategic HRM,* communication au congrès de l'EGPA, septembre 2010.

ARGYRIS Chris, « Making the Undiscussable and its Undiscussability Discussable », *Public Administration Review*, May-June 1980, pp. 205-213.

ARGYRIS Chris, SCHÖN Donald, *Apprentissage organisationnel, Théorie, méthode, pratique,* Bruxelles, De Boeck Université, 2002.

BAJOIT Guy, « Exit, voice, loyalty…and apathy », *Revue française de sociologie*, avril/juin 1988.

BARABEL Michel, MEIER Olivier, *Compétences et professionnalisation des dirigeants d'entreprise. Une comparaison Grandes entreprises, PME/PMI*, Les cahiers du laboratoire de recherche appliquée de l'ICD, février 2007.

BARRÈRE Anne, *Les enseignants au travail*, Paris, L'Harmattan, 2002.

BARRETEAU Julien, CRAGUE Gilles, « Le management en réseau », *Réseaux,* 2005/6, n°134, pp. 193-220.

BARTOLI Anne, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2005.

BARTOLI Anne, CHOMIENNE Hervé, « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », Les cahiers français n°339, *Les services publics,* Paris, La Documentation française, juillet-août 2007.

BASZANGER Isabelle, Présentation de *La trame de la négociation,* STRAUSS Anselm, Paris, L'Harmattan, 1992.

BENGUIGUI Georges, GRISET Alain, MONTJARDET Dominique, « La fonction d'encadrement », *Formation, qualification, emploi,* CEREQ, Vol. 11, novembre 1977.

BESSIERE Jean, *L'inspection du travail,* rapport à Monsieur le Ministre Délégué aux Relations du Travail, janvier 2005.

BEZES Philippe, JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail,* Vol.52, 2010, pp. 133-150.

BIES RJ., MOAG JS., « Interactional justice : communication criteria for fairness », in SHEPPARD B., *Research on negociation in organizations,* Greenwich, CT :JAI Press, vol. 1, 1986, pp. 43-55.

BLAU Peter, *The dynamics of bureaucracy ; a study of interpersonal relations in two Government agencies,* Chicago, University of Chicago Press, 1963.

BOLTANSKI Luc, *Les Cadres. L'invention d'un groupe social,* Paris, Minuit, 1982.

BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme,* Paris, Gallimard, 1999.

BOUFFARTIGUE Paul, GADÉA Charles, *Sociologie des cadres,* Paris, La Découverte, 2000.

BOUFFARTIGUE Paul (Coord.), *Cadres : la grande rupture,* Paris, La Découverte, 2001.

BOUSSARD Valérie, « La mobilisation niée du sujet » : malaises dans le travail », in DURAND Jean-Pierre, LINHART Danièle, *Les ressorts de la mobilisation au travail,* Toulouse, Octarès, 2005, pp. 148-158.

BOUVARD Michel, BRARD Jean-Pierre, CARCENAC Thierry, COURSON (de) Charles, *Rapport d'information sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État,* Assemblée Nationale, commisssion des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, n°2706, 7 juillet 2010.

BOWEN David E., OSTROFF Cheri, "Understanding HRM-firm performance linkages : the role of the "strength" of HRM system", *Academy of Management Review*, Vol.29, n°2, 2004, pp. 203-221.

BOYNE George A. "Public and private management : what's the difference?", *Journal of Management Studies,* vol. 39, n°1, 2002, pp. 97-122.

BREWER Gene, COLEMAN SELDEN Sally, "Whistle Blowers in the Federal Civil Service : New Evidence of the Public Service Ethic", *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol.8, N°3, 1998, pp. 413-439.

BREWSTER Chris, LARSEN H., MAYROFFER C., "Integration and assignment : a paradox in human resource management", *Journal of International Management*, Vol.3, n°3, 1997, pp. 409-433.

BRUNEL Valérie, *Les managers de l'âme. Le développement personnel en entreprise, nouvelle pratique de pouvoir ?* Paris, La Découverte, 2008.

BRUNETIÉRE René, « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique,* 2006/1, n°117, pp. 95-111.

BRUNSSON Nils, *The organization of hypocrisy, talk, decisions and actions in organizations,* Copenhagen Business School Press, Liber, 2002.

BURGADE (de) Emmanuel, « Le « prêt-à-poster », pointe avancée du modèle commercial à La Poste », in DEROCHE Luc, JEANNOT Gilles, (Coord.), *L'action publique au travail,* Toulouse, Octarès, 2003, pp. 33-40.

BURGADE (de la) Emmanuel, ROBLAIN Oliver (coord.), *« Bougez avec La Poste ». Les coulisses d'une modernisation,* Paris, La Dispute, 2006.

BUSCATTO Marie, « Gérer les ressources humaines dans l'assurance. Fausse individualisation « vraie » psychologisation », in MAUGERI Salvatore (Coord.), *Délits de gestion,* Paris, La Dispute, 2001, pp. 117-139.

BUSCATTO Marie, « des managers à la marge : la stigmatisation d'une hiérarchie intermédiaire », *Revue française de sociologie*, 43-1, 2002.

BUSCATTO Marie, LORIOL Marc, WELLER Jean-Marc, *Au-delà du stress au travail. Une sociologie des agents publics au contact des usagers,* Ramonville Saint-Agne, Érès, 2008.

CARBADELLA G., « Les cadres : des travailleurs en difficulté », *Performances Humaines & Techniques,* n°91, 1997, pp. 11-15.

CARLSON Sune, *Executive behavior,* Stockholm, Strombergs, 1951.

CHAMBAUD Laurent, DURIEUX Bruno, NICOLAS Jean-Baptiste, GAGNEUX Michel, GRIVEL Nicolas, LE GALLOU Jean-Yves, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat : Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, Ministère de la Santé et des solidarités,* Rapport de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de l'Inspection Générale de l'Administration, janvier 2007.

CHAMBRIER Lionel, HENRIET Bruno, *Le partage de la fonction Ressources Humaines et ses dangers : pour une fonction partagée mais autonome,* 2000.

CHANUT Véronique, *L'Etat didactique : éduquer au management public les cadres du Ministère de l'Equipement,* Paris, L'Harmattan, 2004.

CHANUT Véronique, ROJOT Jacques, *L'évaluation au risque de l'ennui organisationnel,* communication au colloque « vers une nouvelle gestion des ressources humaines publiques », mars 2010.

CHATRIOT Alain, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et histoire,* 2003, n°34, pp.84-97.

CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile, VIET Vincent, *Les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « Pour une histoire du travail », 2006.

CHATZIS Konstantinos, RIBEILL Georges, "L'espace des carrières des ingénieurs de l'équipement dans le public et le privé (1800-2000)", *Revue française d'administration publique,* n°116, 2005, pp. 651-670.

CHEVALLIER Jacques, ROUBAN Luc (Coord.), « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003.

CHEVALLIER Jacques, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique*, n°116, 2005, pp. 715-726.

CHOMIENNE Hervé, *Vers un nouveau rôle managérial des cadres publics*, in CHOMIENNE H., PUPION P-C. « Autonomie et responsabilité des cadres publics : une mutation managériale », CNDP, 2009.

CLOT Yves, *Le travail sans l'homme. Pour une psychologie des milieux de travail et de vie***,** Paris, La Découverte, 1995.

CLOT Yves, *La fonction psychologique du travail*, Paris, PUF, 1999.

COINTEPAS Michel, *Arthur Fontaine, haut fonctionnaire de la Troisième République,* thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de C.Charle, Paris 1, 2005.

COMBES Marie-Christine, UGHETTO Pascal, « Gérer le travail par la compétence », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services,* Toulouse, Octarès, 2007, pp. 53-58.

CONINCK (de) Frédéric, *Travail intégré, société éclatée,* Paris, P.U.F., 1998.

CONINCK (de) Frédéric, « Les bonnes raisons de résister au changement », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1998, pp. 162-168.

CONINCK (de) Frédéric, « L'entreprise, l'école et les savoirs : figures de la tension entre l'entreprise et la cité, *in* JEANNOT Gilles, VELTZ Pierre (coord.), *Le travail, entre l'entreprise et la cité,* Colloque de Cerisy, Paris, Éd. De l'Aube, 2001, pp. 81-96.

CONINCK (de) Frédéric, « Du post-taylorisme à l'effritement des organisations », *Travail et Emploi*, n°100, octobre 2004, p. 142.

CONINCK (de) Frédéric, « Les organisations fragiles», in DURAND Jean-Pierre, LINHART Danièle, *Les ressorts de la mobilisation au travail,* Toulouse, Octarès, 2005, pp. 67-76.

COPÉ Jean-François, « Allocution », *Revue française de finances publiques*, n°95, 2005, pp. 89-96.

CORBY Susan, "Employee relations in the public services : a paradigm shift?", *Public Policy and Administration*, Vol.15, N°3, 2000, pp. 60-74.

COURPASSON David, *La modernisation bancaire. Sociologie des rapports professions-marchés*, Paris, L'Harmattan, 1995.

COURPASSON David, « La « rhétorique des interfaces ». Transformation des identités managériales dans le secteur bancaire », in TROUVÉ Philippe (Coord.), *Le devenir de l'encadrement intermédiaire*, Paris, La Documentation Française, 1998, pp. 175-193.

COURPASSON David, *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000.

COURPASSON David, THOENIG Jean-Claude, *Quand les cadres se rebellent*, Paris, Vuibert, 2008.

COUSIN Olivier, *Les cadres, grandeur et incertitude*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Sociales, 2004.

COUSIN Olivier, *Les cadres à l'épreuve du travail*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « Le sens social », 2008.

COUTROT Thomas, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, Paris, La Découverte, 1998.

CROZET Paul, DESMARAIS Céline, *L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale : concilier l'inconciliable*, Actes de la 16ème conférence de l'AGRH, Paris, 2005.

CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culture*, Paris, Le Point, Coll. « Points Essais », 1963.

CROZIER Michel, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Éditions de Seuil, 1977.

CUNNINGHAM I., HYMAN J., "Devolving HR to the line – beginning of the end or a new beginning for personnel?", *Employee Relations*, Vol.28, n°1-2, 1999, pp. 9-27.

DANY Françoise, HYATT Florian, *Les pratiques de RH des entreprises en France : leurs spécificités par rapport aux pratiques de 32 autres pays*, Enquête CRANET, EM Lyon, 2004.

DANY Françoise, HYATT Florian, *Au-delà des pratiques, quelle organisation de la fonction RH permet d'atteindre une meilleure performance organisationnelle* ?, communication au congrès de l'AGRH, 2007.

DANY Françoise, GUEDRI Zied, HYATT Florian, *Pouvoir de la fonction RH et performance organisationnelle. L'effet de la centralisation des décisions RH*, EM Lyon, Cahiers de recherche, 2007.

DANY Françoise, ROUBAN Luc, « Les cadres sont-ils nomades ? », in KARVAR Anousheh, ROUBAN Luc, *Les cadres au travail,* Paris, La Découverte, 2004, pp. 89-110.

DÄNZER-KANTOF Boris, LEFEBVRE Véronique, LUCAS Michel, TORRES Félix, *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du travail (1906-2006),* Paris, La Documentation française, 2006.

DEBAR Anne, « La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'État : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens », *Revue française d'administration publique,* n°132, 2010, pp. 757-770.

DEJOURS Christophe, *Plaisir et souffrance dans le travail. Séminaire interdisciplinaire de la psychopathologie du travail,* Gap, Édition de l'AOCIP, 1988, 2 tomes.

DEJOURS Christophe, « Le travail entre subjectivité et rapports sociaux », in COURS-SALIES P. (Coord.), *La liberté du travail,* Paris, Syllepse, 1995.

DEJOURS Christophe, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation.* Paris, INRA Éditions, 2003.

DELPEUCH Jean-Luc, LAUVERGEON Anne, « Sur les traces des dirigeants », *Gérer et comprendre*, mars 1986.

DEMAILLY Lise, de la BROISE Patrice, « Les enjeux de la déprofessionnalisation, Etudes de cas et pistes de travail », *Varia*, n°4, 2009.

DEMMKE Christoph, *Are civil servants different because they are civil servants ?,* Étude pour la présidence luxembourgeoise du conseil de l'union européenne, institut européen d'administration publique, 2005.

DEMMKE Christoph, HAMMERSCHMID Gerhard, MEYER Renate, *Decentralisation of HR practices – a European comparative perspective,* communication pour la conférence EGPA 2006.

DESFORGES Corinne, CHALVRON (de) Jean-Guy, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État,* 2008.

DESMARAIS Céline, ABORD de CHATILLON Emmanuel, *Encadrants du privé et du public, existe-t-il encore des différences ?,* actes du GDR Cadres, 2003.

DESMARAIS Céline, « Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques », *Revue française d'administration publique,* n°128, 2008, pp. 659-664.

DESMARAIS Céline, ABORD de CHATILLON Emmanuel, « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'Administration Publique*, 4, n°128, 2008, pp. 767-783.

DEVIGNE M., *Fragile contrôle. Approche sociologique des efforts de contrôle dans trois organisations,* thèse de sociologie, IEP, Paris, 2004.

DIEFENBACHER Michel, *Rapport sur l'intéressement collectif dans la fonction publique,* mai 2009.

DODIER Nicolas, « Construction des risques et contrôles de sécurité », in THEYS J., FABIANI J-L. (coord.), *La société vulnérable,* Paris, Presses de l'ENS, 1986, pp. 231-240

DODIER Nicolas, « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », in CHAZEL F., COMMAILLE J., *Normes juridiques et régulation sociale,* Paris, LGDJ, 1991, pp. 189-204.

DODIER Nicolas, *Les hommes et les machines,* Paris, Métailié, 1995.

DODIER Nicolas, « Ce que provoquent les infractions », in GIRIN J., GROSJEAN M. (coord.), *La transgression des règles au travail,* Paris, L'Harmattan, 1996.

DONDEYNE Chrystèle, « Quelle prise de distance avec l'entreprise ? », in BOUFFARTIGUE Paul (Coord.), *Cadres : la grande rupture, op. cit.,* pp. 63-78, p. 75.

DORNE-CORRAZE Corinne, *L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique d'État*, Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2008.

DUBAR Claude, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991.

DUBAR Claude, « Les identités professionnelles », in KERGOAT Jacques, BOUTET Josiane, JACOT Henri, LINHART Danièle (Coord.), *Le monde du travail*, La Découverte, 1998, pp. 66-74.

DUBAR Claude, TRIPIER Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Colin, 2005.

DUBET François, *Injustices, l'expérience des inégalités au travail*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.

DUJARIER Marie-Anne, « La conduite du changement : lorsque le travail d'organisation devient un service marchand », in HUBAULT François, *Le stable, l'instable et le changement dans le travail*, Toulouse, Octarès, 2006, pp. 91-103.

DUJARIER Anne-Marie, *L'idéal au travail*, Paris, P.U.F., 2006.

DUPUY François, *Pourquoi est-il aussi difficile de réformer l'administration publique ?*, communication au congrès de l'OCDE, septembre 1999.

DUPUY François, *La fatigue des élites, le capitalisme et ses cadres*, Paris, Éditions du Seuil, 2005.

DURAN Patrice, « La « déconcentralisation » de l'équipement, ou la tyrannie du politique », *L'envers des métiers : compétences politiques et pratiques professionnelles dans les Directions Départementales de l'Équipement, Actes du séminaire,* 1991, pp. 189-232.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol.46, n°4, pp. 580-623.

DURAN Patrice, « 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*, n°120, 2006, pp. 757-776.

DURAT Laurence, *Analyse de l'activité de dirigeants territoriaux*, Communication au congrès de l'actualité de la recherche en éducation et en formation, 2007.

EL AKREMI Assâad, GUERRERO Sylvie, NEVEU Jean-Pierre, *Comportement organisationnel*, Bruxelles, Éd de boeck, 2006.

EL AKREMI Assâd, SASSI Marjes, HADDAJI Nejla, « Étude de l'impact des stresseurs organisationnels sur le bien-être et les comportements prosociaux des salariés dans un contexte de flexibilité », *Gestion des Ressources Humaines*, Vol. 61, 2006.

EMERY Yves, MARTIN Noémie, SANCHEZ Joëlle, WYSER Carol, *Perceptions de la performance et comportement des agents publics suisses dans un environnement en constante évolution,* Politiques et management public, Vol.25, n°4, décembre 2007.

EMERY Yves, Giauque David, WYSER Carole, « La GRH publique face aux paradoxes et dilemmes de l'après-fonctionnariat », introduction à l'ouvrage : EMERY Yves, GIAUQUE David, *Dilemmes de la GRH publique*, Le Mont, NK Éditions, 2009, p. 7.

FAYOL Henri, *Administration industrielle et générale,* Paris, Dunod, 1918.

FAYOL Henri, « L'incapacité industrielle de l'État : les P.T.T. », *Revue politique et parlementaire,* n°316, 10 mars 1921, pp. 365-440.

FALCOZ Chistophe, LAROCHE Hervé, CADIN Loïc, FRERY Frédéric, *Cet obscur objet du management : le métier de cadre tel que le voient les diplômés d'une grande école de commerce*, actes du GDR Cadres, 2003.

FAURIE Christophe, *Conduite et mise en œuvre du changement : l'effet de levier*, Paris, Maxima, 2003.

FAVROT-LAURENS Geneviève, *Les conditions actuelles de mise en œuvre en DDE des politiques de l'habitat social*, Délégation à la Recherche et à l'Innovation, Ministère de l'équipement, octobre 1990.

FREMONT Armand, *La région, espace vécu*, Paris, P.U.F., 1976.

FRIEDBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1988.

GAZIER Bernard, « *Tous sublimes* », Paris, Flammarion, 2003.

GERVAIS Julie, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle)*, thèse de doctorat de science politique, sous la dir. de Gilles Pollet, Université Lumière Lyon 2, Institut d'Études Politiques de Lyon, décembre 2007.

GEUSER (de) Fabien, FIOL Michel, HUBAULT François, *Le travail des cadres supérieurs à La Poste*, Rapport de la mission de la recherche de La Poste, juillet 2001.

GEUSER (de) Fabien, FIOL Michel, *La déformation continue des managers*, Notes d'HEC Paris, 2002.

GIBERT Patrick, THOENIG Jean-Claude, « La gestion publique, entre l'apprentissage et l'amnésie » in *Politiques et management public*, n°1, mars 1993.

GILBERT Patrick, « Transformer, c'est aussi (dés)apprendre », in *La gestion du changement stratégique dans les organisations publiques*, Télescope, vol. 14, n°3, 2008, p. 51-61.

GIBLIN DELVALLET Béatrice, « Le géographe et l'analyse du local : le retour vers le politique », in MABILEAU Albert (coord.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, Éd. « Logiques économiques », 1993.

GOFFMAN Erving, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit, 1968.

GOULDNER W. , « Cosmopolitans and locals », *Administrative Science Quarterly*, n°2, 1957.

GREMION Catherine, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

GRIMAULT Solveig, PERNOT Jean-Marie, UGHETTO Pascal, *Travailler dans le changement, travailler au changement ; trois directions du ministère de l'Economie , des Finances et de l'Industrie*, Paris, IRES, 2005.

GRINT Keith, *Management, a sociological introduction*, Cambridge, Polity Press, 1995.

GROSSIN William, *La création de l'inspection du travail*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques juridiques », 1992.

GRUENING Gernod, « Origin and theoretical basis of new public management", *International Public Management Journal*, n°4, 2001, pp. 1-25.

GUERRERO Sylvie, CERDIN Jean-Luc, ROGER Alain (coord.), *La gestion des carrières : enjeux et perspectives*, Paris, Vuibert, Coll. AGRH, 2004.

GUICHAUD Frédérique, *L'inspection du travail, histoire, structures, pouvoirs*, thèse de doctorat de droit, Paris I, 1984.

GUIGUO Denis, *Ethnologie des hommes des usines et des bureaux*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques de gestion », 1994.

GUILLEMOT Danièle, JEANNOT Gilles, PEYRIN Aurélie, « Travail du public, travail du privé : similitudes et différences. Premiers apports de l'enquête « changement organisationnel et informatisation » », *Revue française d'administration publique*, n°132, 2010, pp. 789-803.

GUILLEMOT Danièle, JEANNOT Gilles, « Réformer par les outils ou réformer par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'État », *Politiques et management public*, Vol.27, n°4, avril 2011.

HALES Colin, « What do managers do ? A critical review of evidence, *The journal of management studies*, janvier 1986.

HANIQUE Fabienne, *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet*, Erès, Coll. « Sociologie clinique », Ramonville Saint-Agne, 2004.

HIRSCHMAN Albert, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, Éditions ouvrières, 1972.

HOGGETT Paul, "New Modes of control in the public service", *Public Administration* Vol.74 Spring 1996, pp. 9-32.

HOLCMAN Robert, « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, n°123, 2007.

HOOD Christopher, « A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, Spring, 1991, pp. 3-19.

HOOD Christopher, « The New public management » in the 1980s : variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20, n°3, pp. 93-109, 1995.

HORNE J.H., LUPTON Tom, « The work activities of « middle » managers – an exploratory study », *The journal of management studies*, vol. 2, n°2, février 1965, pp. 14-33.

IGALENS Jacques, *Tous responsables*, Paris, Editions d'Organisation, 2004.

INGLEBERT Xavier, *Manager avec la Lolf*, Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 2005.

ION Jacques, "L'intervention sociale : travail public ou implication de soi?", JEANNOT Gilles, VELTZ Pierre (coord.), *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, Colloque de Cerisy, Paris, Éd. De l'Aube, 2001, pp. 133-141.

JEANNOT Gilles, « Faire du général avec du singulier : les chefs de services d'une DDE et l'aménagement », *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, décembre 2000, pp. 49-57.

JEANNOT Gilles, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, Coll. « travail et activité humaine », 2005.

JEANNOT Gilles, « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'État en France », *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, pp. 757-776.

JEANNOT Gilles, « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics », *Revue française de science politique*, vol 58, n°1, février 2008, pp. 123-140.

JEANNOT Gilles, *Pratiques et doctrines de la gestion des cadres dirigeants dans les traditions équipement, agriculture, environnement et industrie*, rapport remis au MEEDDAT, Paris, LATTS, octobre 2008.

JEANNOT Gilles, « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'Etat », *Esprit*, décembre 2008.

JEANNOT Gilles, ROUBAN Luc, "Changer la fonction publique", *Revue française d'administration publique, n°132*, pp. 665-672, 2010.

JEANNOT Gilles, GUILLEMOT Danièle, « Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion de l'État », *Politiques et management public*, n°4, avril 2011, pp. 73-101.

JOSEPH Isaac, JEANNOT Gilles (coord.), *Les métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager,* Paris, CNRS éditions, 1995.

KIRKPATRICK I., DAVIES A., OLIVER N., "Decentralization : friend or foe of HRM?", in P.Blyton et P.Turnbull, *Reassessing Human Resource Management,* Sage Publications, 1992.

KIRKPATRICK Ian, HOQUE Kim, "The decentralisation of employment relations in the British public sector", *Industrial Relations Journal* 36:2, 2005, pp. 100-120.

KOTTER John, "what leaders really do", *Harvard Business Review,* mai-juin 1980.

LAFARGE François, « …le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique,* 2007/4, n°124, pp. 683-696.

LAGAUTERIE Philippe, LENOËL François, ROUDIER Jacques, RUELLE Louis, *L'ingénierie dans les services déconcentrés du MEEDDAT. De l'ingénierie à l'expertise,* Rapport du CGEDD, avril 2009.

LANGLEY Ann, DENIS Jean-Louis, « Les dimensions négligées du changement organisationnel », in *La gestion du changement stratégique dans les organisations publiques,* Télescope, vol. 14, n°3, 2008, pp. 13-32.

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments,* Paris, Presses de Sciences-Po, 2006.

LAUDE Laetitia, CHAUVIGNÉ Christian, *Diriger : une activité de travail,* Communication au congrès de l'actualité de la recherche en éducation et en formation, 2007.

LAUFER Romain, « Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs. », *Politiques et management public,* vol. 26, n°3, 2008, pp. 25-48.

LE BRIS Raymond-François, *Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État,* décembre 2008.

LE CROM Jean-Pierre, « Le ministère du travail : une histoire en chantier », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine,* n°56-3, 2009/3, pp. 155-165.

LE GALL Jean-Marc, *La gestion des ressources humaines,* Paris, P.U.F., Coll. « Que sais-je ? », 1992.

LEGGE Karen, Human Resource Management. Rhetorics and Realities, Anniversary Edition, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

LICHTENBERGER Yves, *Encyclopédie des ressources humaines,* Paris, Vuibert, 2003.

LINHART Danièle, *Le torticolis de l'autruche. L'éternelle modernisation des entreprises françaises,* Paris, Seuil, Coll. « Sociologie », 1991.

LINHART Danièle, *La modernisation des entreprises,* Paris, La Découverte, 1994.

LINHART Danièle, *Perte d'emploi, perte de soi,* Paris, Érès, 2002.

LINHART Danièle, *Le paradigme perdu du fonctionnaire d'Etat. Enquête sur les valeurs des agents du ministère de l'Equipement,* 2005.

LINHART Danièle, *Les différents visages de la modernisation du service public,* DGAFP, Coll. Perspectives, 2005.

LINHART Danièle, *Travailler sans les autres ?,* Paris, Édition du Seuil, 2009.

LIPSKY Michael, *Street-level bureaucraty. Dilemnas of the Individual in Public Services,* New York, Russell Sage Foundation, 1980.

LIVIAN Yves-Frédéric, *Le travail des managers,* Les cahiers du GDR Cadres, 2003.

LUTHANS F., HODGETTS R.M., ROZENCRANTZ S., *Real managers,* Cambridge, Ballinger, 1988.

MARTINKO Mark, GARDNER William,"Structured observation of managerial work : a replication and synthesis", *Journal of Management Studies,* 27:3, mai 1990, pp. 329-357.

MASLOW Abraham, « A Theory of Human Motivation », *Psychological Review,* n°50, pp. 370-396, 1943.

MASSAL Pierre, « Mobilité et retour au pays des agents de l'État », *Point stat,* n°6, DGAFP, mars 2005.

MELNIK Ekaterina, *Les réformes dans la Fonction publique : une revue de littérature économique internationale,* sous la direction de Danièle GUILLEMOT, rapport de recherche du CEE, août 2010.

MERTON Robert K., « Bureaucratie et personnalité » in MERTON R.K., *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin, 1997 (traduction 1965 de l'ouvrage *Bureaucratic Structure and Personality*, 1940).

MINTZBERG Henry, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 1982.

MINTZBERG Henry, *Le management. Voyage au centre des organisations*, Paris, Editions d'Organisation, 2004.

MINTZBERG Henry, *Le manager au quotidien, les 10 rôles du cadre*, Paris, Eyrolles, 2006.

MISPELBLOM-BEYER, *Encadrer, est-ce travailler ?,* Les Cahiers du GDR Cadres, 2003.

MISPELBLOM-BEYER Frédérik, *Encadrer, un métier impossible ?,* Paris, A.Colin, 2006.

MORDACQ Franck (coord.), *La Lolf : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, Paris, LGDJ, 2006.

NICOLAS Bertrand, « Projets d'organisation : les outils en question », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services,* Toulouse, Octarès, 2007, pp. 21-26.

NONAKA Ihujiro, « Toward middle-up-down management : accelerating information creation », *Sloan Management Review*, 1988.

NONAKA Ihujiro, Hirotaka TAKEUSHI, *The knowledge-creating company*, Oxford University Press, 1995.

NORMAN Richard, "Pièges de la gestion des performances et gouvernance du secteur public", in EMERY Yves, GIAUQUE David, *Dilemmes de la GRH publique*, Le Mont, NK Éditions, 2009, pp. 139-160.

Observatoire des missions et des métiers, *L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales : des professionnels au service des politiques publiques,* Rapport, ministère de l'agriculture, 2003.

OSTY Florence, *Le désir de métier. Engagement, identité et reconnaissance au travail*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. « des sociétés », 2003.

PALLEZ Frédérique, *L'administration en mouvements ? Synthèse des travaux du séminaire Fonctionnaires de l'École de Paris du management,* Paris, La Documentation Française, Coll. « Perspectives », 2000.

PAYAUD Marielle Audrey, « L'activité du middle manager dans les grandes entreprises de services », in LIVIAN Yves-Frédéric (coord.), *Être cadre, quel travail ?,* Lyon, ANACT, 2006.

PARADEISE Catherine, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie,* Vol. XXV, 1984.

PAVÉ Francis, *La modernisation silencieuse des services publics,* Paris, L'Harmattan, 2006.

PERETTI Jean-Marie, *Tous DRH,* Paris, Editions d'Organisation, 2003.

PERRY James, WISE Lois., "The motivational bases of public service", *Public Administration Review,* Vol. 43, n° 3,1990, pp. 315-325.

PERRY J.L., « Antecedents of public-service motivation », *Journal of Public Administration Research and Theory,* 7(2), 1997, pp. 181-197.

PERRY James, HONDEGHEM Annie, *Motivation in public management,* Oxford University Press, 2008.

PETTIGREW Andrew, "Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé", *Revue française de gestion,* 1997, pp. 113-120.

PICQ Thierry, RETOUR Didier, « La délégation managériale, levier de la responsabilisation croissante », *Revue internationale de gestion,* Vol.5, n°4, 2001, pp. 22-37.

PILICHOWSKI Elsa, « La rémunération à la performance est-elle efficace ? », *Perspective Gestions Publiques,* n°30, mars 2009.

PIOTET Françoise, *La révolution des métiers,* Paris, P.U.F., 2002.

POCHARD Marcel, *Perspectives pour la fonction publique,* Paris, La documentation française, 2004.

POCHARD Marcel, *La diversification des modes de recrutement de la haute-fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État,* 2006

POCHARD Marcel, « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique », *Revue française d'administration publique,* n°132, 2010, pp. 689-700.

POCHIC Sophie, « Les cadres au cœur des réorganisations. Le travail comme point aveugle », *Cadres-CFDT,* n°432, novembre 2008.

POLANYI Michael, *The tacit dimension,* New York, Doubleday and Co., 1967, p. 4.

POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis,* Oxford, Oxford University Press 2000.

POUPEAU François-Mathieu, *"(Con)fusion dans l'Etat départemental. La mise en place des Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) »,* Communication à la section thématique 11 (« *L'Etat en restructuration, Division du travail, hiérarchies, action publique et identités professionnelles dans des administrations en recomposition »),* Xiè congrès de l'AFSP, 1er septembre 2011, Strasbourg.

RAINEY Hal G., *Understanding and managing public organizations,* Jossey-Blass, 1997.

RAMACKERS Paul, VILBOEUF Laurent, *L'inspection du travail,* Paris, P.U.F., Coll. « Que sais-je ? », 2002.

RAULET-CROSET Nathalie, « La dimension territoriale des situations de gestion », *Revue française de gestion,* 2008/4, n°184, pp. 137-150.

RAVEYRE Marie, UGHETTO Pascal, « Les restructurations hospitalières : la place des aspects liés au travail », in VINCENT C., VLOVITCH P., *Les syndicats face aux restructurations hospitalières*, IRES, Rapport pour la Dresse/Mire, ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002.

RAVEYRE Marie, « Le travail dans le management des restructurations : entre déni et omission », *Revue de l'IRES,* n°47, nunéro spécial « Restructurations, nouveaux enjeux », 2005, pp. 95-115.

REYNAUD Jean-Daniel, « Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe », *Revue française de sociologie,* XX, 1979, pp. 367-376.

REYNAUD Jean-Daniel, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale,* Paris, Armand Colin, 1989.

ROBERT Jean-Louis, *Inspecteurs et inspection du travail sous la IIIè et la IVè République,* Paris, La Documentation française, 1998.

ROBLAIN Olivier, « de la nécessité de bricoler dans les « espaces intermédiaires » : l'exemple du traitement des cas dans les services RH de la Poste », in FILÂTRE Daniel, TERSSAC (de) Gilbert (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique,* Toulouse, Octarès, 2005.

ROUBAN Luc, « Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation », in GREMION Catherine, FRAISSE Robert (coord.), *Le service public en recherche : quelle modernisation ?,* Paris, La Documentation Française, 1996, pp. 141-151.

ROUBAN Luc, « l'univers axiologique des fonctionnaires », *Revue française d'administration publique,* n°132, 2010, pp. 771-788.

SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail,* Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1977.

SANTO Viriato-Manuel, VERRIER Pierre-Eric, *Le management public,* Paris, P.U.F., Coll. Que sais-je ?, 2007.

SAVY Michel, VELTZ Pierre, *Les nouveaux espaces de l'entreprise,* Paris, Éditions de l'aube, 1993.

SCHÖN Donald, *The reflexive practitioner. How professionals think in action,* Basic Books Inc, 1983.

SEGRESTIN Denis, *Le phénomène corporatiste. Essai sur l'avenir des systèmes professionnels fermés en France,* Paris, Fayard, 1985.

SEGRESTIN Denis, *Sociologie de l'entreprise,* Paris, Armand Colin, 1992.

SEGRESTIN Denis, *Les chantiers du manager. L'innovation en entreprise : où en sommes-nous ? Comment piloter les changements et les maîtriser ?,* Paris, Armand Colin, 2004.

SHAPIRO D., BUTTNER EH., BARRY B., « Explanations for rejection decisions : what factors enhance their perceived adequacy and moderate their enhancement of justice perceptions ? », *Organizational Behavior and Human Decision Processes,* vol.58, 1994, pp. 346-368.

SHAPIRO Albert, « What management says and what managers do », *in* MINTZBERG Henry, AHLSTRAND Bruce, LAMPEL Joseph (coord.), *Management, it's not what you think,* Paris, Lavoisier, 2010.

SICHERMAN Jacques (Coord.), *Gérer nos connaissances. Une organisation du ministère pour la connaissance,* Conseil général des ponts et chaussées, janvier 2008, p. 16.

SILICANI Jean-Ludovic, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement,* Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, 2004.

SILICANI Jean-Ludovic, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique,* Paris, La Documentation française, avril 2008.

SIMON Herbert, *Administrative Behavior: a study of decision-making processes in Administrative Organizatio,* The Free Press MacMillan Publishing, 1976.

SIRE Bruno, *1990-2000 : dix ans de GRH qui ont changé France Télécom,* Note du LIRHE n°350, 2001.

SPANOU Calliope, « Abandonner ou renforcer l'État wébérien ? », *Revue française d'administration publique,* n°105-106, 2003, pp. 109-120.

SPIRE Alexis, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France (1945-1975),* Paris, Grasset, 2005.

SPIRE Alexis, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration,* Paris, Éditions Raisons d'Agir, 2008.

STEWART Rosemary, *Managers and their jobs,* Maindenhead, Mc Graw-Hill, 1967.

STEWART Rosemary, « Studies of managerial jobs and behaviour : the ways forward », *Journal of Management Studies,* 26 :1, 1989, pp. 1-11.

STRAUSS Anselm, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionniste,* Paris, L'Harmattan, 1992 (textes réunions et présentés par Isabelle BASZANGER).

TERSSAC (de) Gilbert, *Autonomie dans le travail,* Paris, P.U.F, 1992.

TERSSAC (de) Gilbert, LALANDE Karine, *Du train à vapeur au TGV : sociologie du travail d'organisation,* Paris, P.U.F., Coll. « Le travail humain », 2002.

TERTRE de Christian, « Performance, du « modèle industriel » néo-taylorien à un « modèle serviciel » », *in* HUBAULT François (coord.), *Le stable, l'instable et le changement dans le travail,* Toulouse, Octarès, 2006.

TESSIER Claude, *La Poste : logique commerciale/logique de service public. La greffe culturelle,* Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », 2000.

THÉVENET Maurice, *Le plaisir de travailler,* Paris, Éditions d'Organisation, 2004.

THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées,* Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales », 1987.

THOENIG Jean-Claude, « L'évaluation en actes : leçons et perspectives », *Revue Politiques et management public*, 2002, vol. 20, n°4, pp. 33-50.

THOENIG Jean-Claude, WALDMAN Charles, *De l'entreprise marchande à l'entreprise marquante,* Paris, Éditions d'Organisation, 2005.

THOENIG Jean-Claude, « La sociologie des organisations face au local », in MABILEAU Albert (coord.), *A la recherche du local,* Paris, L'Harmattan, Éd. « Logiques économiques », 1993.

THOENIG Jean-Claude, « Les Directions Départementales de l'Équipement face à la décentralisation », *Pour Mémoire, Revue du Comité d'Histoire,* Ministère de l'Écologie, N° hors série, novembre 2009, pp. 73-89.

TIANO Vincent, *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques,* thèse de doctorat de sociologie, sous la dir. d'Eric Verdier, Université de la Méditerranée – Aix Marseille II, décembre 2003.

TIANO Vincent, « Déficit des régulations et perte de légitimité d'une profession : les inspecteurs du travail », in LE BIANIC Thomas, VION Antoine, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008, pp. 91-103.

TOURAINE Alain, *Critique de la modernité,* Paris, Fayard, 1992.

TRON Georges, HABIB David, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la gestion des ressources humaines au MEEDDAT,* juin 2008.

TROSA Sylvie, *Quand l'État s'engage : la démarche contractuelle »,* Paris, Éditions d'Organisation, 1999.

UGHETTO Pascal, « La performance publique entre l'économique et le politique. Le cas des musées », *Politiques et management public,* vol. 24, n°1, 2006, pp. 55-78.

UGHETTO Pascal, « Organisation du travail et compétences : une réflexion à reprendre », *Éducation permanente*, n° 180, 2009, pp. 259-268.

ULMANN Anne-Lise, *Le dirigeant en prise de poste,* Communication au congrès de l'actualité de la recherche en éducation et en formation, 2007, p. 9.

ULRICH Dave, *Human Resource Champion,* Boston, Harvard Business School Press, 1997.

VALLEMONT Serge, « Le nouveau rôle des directions de ressources humaines : de l'intendance au stratégique », *Télescope,* vol. 12, n°12, 2005, pp. 36-47.

VALLEMONT Serge, « Une nouvelle gestion des ressources humaines », *Les cahiers de la fonction publique,* septembre 2008.

VANDENABEELE Wouter, VAN DE WALLE Steven, "International differences in public service motivation : comparing regions across the world", in PERRY James, HONDEGHEM Annie, *Motivation in public management* , Oxford University Press, 2008, pp. 223-244.

VARONE Philippe, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budgets par programme », *Politiques et management public,* vol. 26, n°3, 2008, pp. 77-89.

VELTZ Pierre, ZARIFIAN Philippe, « Vers de nouveaux modèles d'organisation ? », *Sociologie du travail,* XXXV, n°1, 1993.

VELTZ Pierre, *Le nouveau monde industriel,* Paris, Gallimard, 2000.

VELTZ Pierre, *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation,* La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2002.

VENDRAMIN Patricia, *Le travail au singulier. Le lien social à l'épreuve de l'individualisation,* Paris, L'Harmattan, 2004 (Coll. « Sciences & Enjeux »).

VIDAL Guy, « Une meilleure maîtrise des dépenses publiques et un renouvellement du débat budgétaire », *Revue française de finances publiques,* n°76, 2001, pp. 163-166.

VIET Vincent, *Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914,* Paris, CNRS éditions, 1994, 2 vol.

WARIN Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service,* Paris, L'Harmattan, 1993.

WARIN Philippe, *Les dépanneurs de justice, les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité,* Paris, LGDJ, 2002.

WEBER Max, *Économie et Société* (1922), trad.fr., tome I, Paris, Plon, 1971.

WELLER Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics,* Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

WEISS Jean-Pierre, *La division par zéro. Essai de gestion et de management publics,* Paris, Groupe Revue Fiduciaire, 2009.

ZARIFIAN Philippe, « L'émergence du modèle de la compétence », in STANKIEWICZ F (Coord.), *Les stratégies d'entreprises face aux ressources humaines, L'après taylorisme,* Paris, Economica, 1988, pp. 77-82.

ZARIFIAN Philippe, *Bilan des recherches en sciences économiques et sociales à La Poste, 1995-2001,* Paris, Mission de la Recherche de La Poste, 2001.

ZARIFIAN Philippe, « Des entreprises de service en recherche de modèles d'organisation », in CAMPINOS-DUBERNET Myriam, COMBES Marie-Christine, REDOR Dominique, *Les mutations des industries et des services,* Toulouse, Octarès, 2007, pp. 15-20.

ZIMMERMANN Jean-Benoît, « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue française de gestion,* 2008/4, n°184, pp. 195-118.

Liste des encadrés

Encadré n°1 : perspective historique sur les effectifs du ministère de l'équipement…….95

Encadré n°2 : les effectifs du ministère de l'agriculture……...100

Encadré n°3 : perspective historique sur les effectifs des DDTEFP…….110

Encadré n°4 : généralisation de la fusion des DDAF et DDE……..130

Encadré n°5 : Valéry J, 48 ans, contrôleur du travail……...157

Encadré n°6 : Catherine D., 45 ans, technicienne…….161

Encadré n°7 : François U., David C., ingénieurs des travaux publics de l'État……...175

Encadré n°8 : contenu et implications du Grenelle de l'environnement..216

Encadré n° 9 : les préoccupations de Pierre T. et Maurice I., directeurs..270

Encadré n°10 : effectifs constitutifs des DIRECCTE……...305

Encadré n°11 : l'expérience de Gabriel H : « ici, on contourne les difficultés »…….336

Encadré n°12 : l'expérience d'Etienne L. : « on m'appelle le patron »…340

Liste des tableaux et schémas

Tableau n°1 : Répartition des 276 entretiens réalisés…….66

Tableau n°2 : Effectifs prévus par le plan de modernisation de l'inspection du travail…….111

Tableau n°3 : Répartition des effectifs des DDTEFP 93 et 39 par ancienneté et par catégorie (fin 2008)……181

Tableau n°4 : Chantiers de réforme du ministère du développement durable au 1er janvier 2010……..215

Schéma n°1 : État régional et départemental dans le cadre de la RGPP….82

Schéma n°2 : Bilan des organigrammes des DDT(M)……..256

Table des matières

Résumé……..4
Summary……...5

Remerciements…….…….6

Sommaire……..7

Abréviations et sigles utilisés……9

INTRODUCTION GÉNÉRALE……17

Partie I : Le cadre problématique…….19

I.1. La modernisation de l'administration……19
I.2. Le travail d'encadrement dans la sociologie et les sciences de gestion.30
I.3. Quelques références de la sociologie des métiers et des identités…….49

Partie II : La perspective méthodologique adoptée dans la recherche…….56

II.1.Multiplier les situations et les points de vue sur l'activité d'encadrement.….56
II.2. Une enquête sur le « travail » des directeurs départementaux……..61
II.3. Plan de la thèse……..67

PARTIE 1 :
L'ÉTAT TERRITORIAL EN RECOMPOSITION……..70

CHAPITRE 1 :
LA MODERNISATION DE TROIS ADMINISTRATIONS…….71

Partie I : L'État français en chantier au début du vingt-et-unième siècle….72

I.1. Une nouvelle procédure budgétaire : la LOLF……...……72
I.2. La réorganisation territoriale de l'État avant 2007…….77
I.3. Le lancement de la RGPP en 2007…….79
I.4. Le volet « ressources humaines » de la réforme de l'État……..83

Partie II : L'évolution des missions et des effectifs des trois ministères étudiés……...…91

II.1. Le ministère de l'équipement……91
II.2. Le ministère de l'agriculture…….99
II.3. Le ministère du travail……105

Partie III : Les trajectoires de modernisation des trois ministères, sous l'angle de la gestion des emplois et des compétences……113

III.1. Le modèle «équipement » : la direction du personnel comme direction stratégique……...…113
III.2. Le cas du ministère de l'agriculture : le rôle de l'inspection……121
III.3. Les ministères administratifs dans une trajectoire de modernisation plus lente : cas du ministère du travail……123

Partie IV : La période 2007-2010 et la mise en œuvre des politiques de modernisation avec la LOLF et la RGPP : la « pseudo décentralisation » des ressources humaines……...128

IV.1. La mise en cohérence des politiques de transformation des missions et de gestion des emplois sous la responsabilité des unités déconcentrées…128
IV.2. Les limites du mouvement de décentralisation prévu par la LOLF..132
IV.3. L'augmentation du nombre d'acteurs consécutive aux réformes…..136
IV.4. Les tensions de l'horizontalité et de la verticalité…….141
IV.5. Mise en perspective européenne : une « pseudo-décentralisation »..144

CHAPITRE 2 :

DES FONCTIONNAIRES FACE AUX CHANGEMENTS……149

Partie I : Les raisons de rentrer dans l'administration, vocation, intérêt pour un domaine ou hasard ? …….152

I.1. Des motivations spécifiques de service public pour les inspecteurs du travail……..154
I.2. Des parcours portés par un intérêt pour le domaine de l'agriculture...159
I.3. Des liens plus ténus entre trajectoire initiale et choix de métier à l'équipement……...162

Partie II : Un cas de résistance frontale, l'inspection du travail…….165

II.1. Une logique professionnelle……166
II.2. L'expression de la « résistance » : l'exemple de CAPSITERE……..169

Partie III : Des attachements plus ténus au territoire et aux destinataires de l'action……174

III.1. Les ministères « ingénieurs » : des pratiques différentes selon les territoires…….174
III.2. Les mêmes mécanismes jouent en sens opposé pour les métiers du travail et de l'emploi……...180
III.3. L'attachement aux usagers……181

Partie IV : Les métiers en changement……...186

IV.1. Les traces de l'histoire récente……..186
IV.2. La perception de l'avenir……...195

***Conclusion de la première partie...……..…….*209**

PARTIE 2:
LE TRAVAIL DES DIRECTEURS AUX PRISES AVEC LA RECOMPOSITION DE L'ÉTAT…….211

CHAPITRE 3 :
PILOTER UNE RESTRUCTURATION, LE CAS DES DIRECTEURS DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AGRICULTURE……...213

Partie I : Le faisceau de contraintes……213

I.1. Le processus inachevé de transformation des services départementaux : quelles missions ? quelle organisation ?…….214
I.2. La difficile transition vers de nouvelles formes de l'action sur le territoire……..221
I.3. La problématique du réseau territorial…….224
I.4. La réforme implique un chantier important d'adaptation de la main d'œuvre……...232

Partie II : Le travail des directeurs, la création d'une nouvelle organisation…….253

II.1. Diagnostiquer : l'origine des choix d'organisation…….254
II.2. Décider l'organisation d'une DDEA : un travail de « bricolage », mais aussi une « vision »…….267
II.3. Emporter la conviction de ses collaborateurs…….290

CHAPITRE 4 :
ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT EN SITUATION CONFLICTUELLE,
LE CAS DES DIRECTEURS DU TRAVAIL……..301

Partie I : Le faisceau de contraintes……303

I.1. Le processus inachevé de transformation des services départementaux : quelles missions ? quelle organisation ?…….303
I.2. La réforme implique un chantier important d'adaptation de la main d'œuvre……...314

Partie II : Le travail des directeurs, l'encadrement du changement……...323

II.1. Pourquoi est-ce que ça marche dans certaines régions ?……326
II.2. Ébauche d'une compréhension des compromis locaux……..344

CHAPITRE 5 :
LES DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX,
ACTEURS AFFAIBLIS ?……349

Partie I : La nouvelle position des directeurs départementaux……...349

I.1. Le renoncement à l'expertise……...349
I.2. Les relations avec les autres cadres de l'organisation……..355
I.3. Les relations avec le préfet……...359
I.4. Les relations avec le niveau ministériel régional……366

Partie II : Le malaise des directeurs départementaux…… 370

II.1. La perte d'autonomie des directeurs……...370
II.2. Un sentiment de rétrograder……374
II.3. « Faire » ou « faire carrière » ? ……...378
II.4. En quête de nouveaux collectifs……..390

Conclusion de la deuxième partie...……..……393

CONCLUSION GÉNÉRALE……395

1. Le mouvement de réforme dans sa réalité et sa diversité……...395

2. La confirmation du rôle central de manager d'unité territoriale…….398

3. Réflexions sur la RGPP au travers de la transformation du rôle des cadres opérationnels……..400

BIBLIOGRAPHIE…….405

Liste des encadrés, des tableaux et des schémas……..428

Table des matières détaillée……....429

Titre : Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels.

Résumé : Le processus de modernisation des services territoriaux de l'État, et tout particulièrement son volet managérial, s'inscrit dans une histoire déjà ancienne, même si la dynamique et les modalités du changement varient selon les départements ministériels. Dans ces histoires, la période 2003-2007, avec l'introduction d'une approche budgétaire différente (la LOLF), d'une recomposition des services départementaux de l'État (la RéaTE), et d'une rénovation des modalités de gestion des emplois et des compétences, constitue un tournant qui peut être compris comme la diffusion des principes du *new public management*.
La thèse repose sur une analyse du travail des directeurs départementaux des ministères évoqués dans la réorganisation dans ce contexte de modernisation tout particulièrement autour du volet RH. Cette analyse est préparée par une présentation des histoires différenciées de la réforme dans les ministères de l'équipement, de l'agriculture et de l'inspection du travail, et une présentation de la perception de ces transformations par les agents. Ces deux aspects constituent en effet les contraintes essentielles de l'activité de conduite du changement. Ils permettent de montrer que la fonction « ressources humaines » joue un rôle central dans les transformations propres à chaque ministère.
Étudier le travail de ces cadres, restituer leurs secrets de fabrique, c'est à la fois éclairer l'activité de cadres dirigeants dans une administration, qui se trouve mise à découvert par le changement durant cette période, et mettre en évidence les enjeux de ce moment de la réforme. L'analyse des marges de manœuvre qui leur permettent de conduire le changement, révèle aussi combien se concentrent sur eux les tensions générées par les contradictions d'une réforme tous azimuts. La manière dont ils expriment leur inquiétude pose la question des risques d'un affaiblissement trop important de ces acteurs, seuls en mesure de mettre en cohérence des missions, des hommes et leurs compétences, et une organisation du travail.

Mots-clés : réforme, administration, État départemental, cadres, ressources humaines, ministère de l'équipement, ministère de l'agriculture, ministère du travail, emploi, compétences

Title : The transformations of the territorial State (2007-2010), seen in the light of the activity of the departmental directors in human resources management.

Summary : The process of modernization of the territorial services of the State, and quite particularly its manager part, is part of an already ancient story, even if the dynamics and the modalities of the change vary according to the ministerial departments. In this context, the period 2003-2007, with the introduction of a different budgetary approach (the LOLF), the reorganization of the departmental services of the State (RéaTE), and the renovation of the modalities of jobs and skills management, constitutes a turning point which can be seen as the application of the principles of the new public management.
The thesis bases on a job analysis of the departmental managers of ministries evoked in the reorganization in this context of modernization, quite particularly around the human resources part. This analysis is prepared by a presentation of the stories of the reform in the ministries of equipment, of agriculture, and the factory inspectorate, and a display of the perception of these transformations by the agents. These two aspects indeed constitute the essential constraints of the activity of managing the change. They show that the "human resources" post plays a central role in the transformations specific to every ministry.
To study the work of these executives, to give an account of their processes, is at the same time to shed light on executives' activity in an administration, that is put openly by the change during this period, and on the stakes in this moment of the reform. The analysis of the rooms to maneuver, which enable them to lead the change, reveals also how much the tensions, generated by the contradictions of a reform everywhere, concentrate on them. The way they express their anxiety puts the question of the risks of a too important decline of these actors, the only ones able to put in coherence the missions, the men and their skills, and a work organization.

Keywords : reform, administration, departmental State, executives, human resources, ministry of equipment, ministry of agriculture, ministry of employment, employment, skills