HAL
open science

La "modernisation de l'Etat", indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015)

Sylvère Angot

To cite this version:

Sylvère Angot. La "modernisation de l'Etat", indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015). Sociologie. Université Paris-Est; Pollet, 2020. Français. NNT : 2020PESC2004 . tel-02877768

HAL Id: tel-02877768

https://theses.hal.science/tel-02877768v1

Submitted on 22 Jun 2020

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.

École doctorale Organisations, Marchés, Institutions

Thèse de doctorat de l'Université Paris-Est

Sociologie

Présentée par

Sylvère ANGOT

LA « MODERNISATION DE L'ÉTAT », INDIFFÉRENTE À L'EXPERTISE DES SERVICES EN TERRITOIRES

La Réforme de l'Administration Territoriale de l'État dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015)

Thèse dirigée par Vincent SPENLEHAUER

Professeur de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, LISIS – Université Paris Est

Soutenue le 20 janvier 2020

Jury :

Philippe BEZÈS Directeur de recherche CNRS, CEE – Sciences Po Paris
Gabrielle BOULEAU ICPEF, Chercheuse de l'IRSTEA, LISIS – Université Paris Est
Patricia LONCLE-MORICEAU Professeure des Universités – EHESP Rennes - *Rapportrice*
Bruno MILLY Professeur des Universités, Centre Max Weber – Université Lyon 2 - *Rapporteur*
Gilles POLLET Professeur des Universités, Triangle – Sciences Po Lyon
François-Mathieu POUPEAU Chargé de recherche CNRS, LATTS – Université Paris Est

Thèse de doctorat réalisée au LISIS

Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés
Université Paris-Est Marne-la-Vallée
Cité Descartes
5, boulevard Descartes
Champs-sur-Marne
77 454 MARNE-LA-VALLÉE Cedex 02

Trop de chefs, pas assez d'indiens

Résumé

La « modernisation de l'État », indifférente à l'expertise des services en territoires

La Réforme de l'Administration Territoriale de l'État dans les domaines de la Cohésion sociale et du Développement durable (2009-2015)

La « modernisation de l'État » est une thématique récurrente des exécutifs qui se succèdent à la tête du pays. La Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (2010) modifie durablement le paysage des services déconcentrés et porte des dynamiques contradictoires.

En premier lieu, la réforme s'appuie sur certains objectifs du *new public management* (Hood 1981) : performance de l'action publique, réduction des coûts et des effectifs, fusions de services, « mutualisation des fonctions supports », développement d'agences, informatisation du service public. Mais elle délaisse d'autres principes de cette doctrine : expertise territoriale, évaluation de l'action publique, nodalité territoriale, prélèvement d'informations sur le social, remontées d'expérience.

Ensuite, la RéATE renforce un échelon régional déconcentré chargé du pilotage, de la coordination, de l'observation et de l'évaluation des politiques publiques (notamment les DREAL et DRJSCS). Mais le développement de cette expertise rare, de haut niveau, se heurte à de nombreux défis : celui de la formation des fonctionnaires pour assurer ces missions ; celui de l'incertitude générée par la dissociation entre services régionaux (maintenus sous la tutelle ministérielle) et départementaux (rapprochés de la tutelle préfectorale) ; celui des concurrences de légitimités entre des services déconcentrés affaiblis, des agences renforcées dans leurs prérogatives budgétaires et des collectivités territoriales bénéficiant de transferts de compétences. La déconcentration apparaît en déclin dans le système institutionnel français, alors que les interfaces entre l'État et les collectivités territoriales sont peu investies.

Enfin, la réforme véhicule une vision et des méthodes profondément institutionnelles et centralisatrices : négociations au sommet de l'État, logique d'application descendante, *timing* serrés, renforcement de la tutelle préfectorale, coordination hiérarchique, isomorphisme institutionnel. La réorganisation institutionnelle exclut une réflexion sur l'expertise locale, les contenus professionnels des missions, les ajustements mutuels partisans entre acteurs. Les

réformes se succèdent, impactant durablement le sens de l'action et l'autonomie des groupes professionnels sur le terrain, mettant beaucoup d'agents en souffrance et laissant les services dans une situation d'incertitude. On peut dès lors douter de l'atteinte du niveau de performance globale de l'action publique affiché par la réforme.

Appuyant notre analyse du travail dans le secteur public sur le triptyque institutions, organisations, professions, nous montrons que le contenu concret du travail des agents des services déconcentrés fusionnés reste un impensé des réformes. Cette thèse se situe dans la perspective du récit de tensions existantes dans le champ bureaucratique, entre la « modernisation » portée par l'exécutif, le ministère du Budget, la « haute noblesse d'État » d'une part, et la lutte des ministères sectoriels et des services territoriaux pour maintenir leurs fonctions et leurs conceptions de l'État d'autre part.

Trois analyses de politiques publiques sont mobilisées pour traiter cette problématique. Dans le nouveau champ de la « cohésion sociale », nous montrons que la convergence des politiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées s'effectue principalement à l'échelon départemental (le cas de l'Ile-de-France n'est pas étudié). L'étude de l'extinction du corps des Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) pose la question du maintien d'une expertise de conseil et de relais des problématiques territoriales au sein de l'appareil d'État. Le cas des politiques de rénovation énergétique de l'habitat présente un paysage complexe, situé entre plusieurs secteurs de politiques publiques (logement, énergie-climat, industrie, politiques sociales), montrant la difficulté à construire une coordination des dispositifs nationaux et locaux dans le champ du « développement durable ».

Mots clés : Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), institutions, organisations, professions, expertise, cohésion sociale, politiques de jeunesse, développement durable, rénovation énergétique de l'habitat

Abstract

“State modernization” is oblivious to the expertise present within state territorial services

The Reform of the Territorial State Administration in the fields of Social Cohesion and Sustainable Development (2009-2015)

The "modernization of the State" is a recurring theme of successive country leaders. The Reform of the State Territorial Administration (2010) is bringing about a lasting change in the organization of the State administration and decentralized services. Here we show its contradictory dynamics.

First, the reform is based on certain objectives and tools of new public management (Hood 1981): performance of public action, reduction of costs and staff, mergers of services, sharing of support functions, development of agencies, and digitization of public services. However, it neglects other principles of this doctrine: territorial expertise, evaluation of public action, territorial nodality, collection of information on social issues, and bottom-up feedback.

The reform strengthens the decentralized regional level, which is in charge of steering, leading, coordinating, observing and evaluating public policies (in particular the DREALs and DRJSCSs). But development of this rare, high-level expertise faces many challenges: training civil servants to carry out these new missions, uncertainty generated by the dissociation between regional (maintained under ministerial supervision) and departmental (supervised more closely by the prefecture) decentralized services, competition for legitimacy between weakened decentralized services, strengthened agencies (notably in their budgetary prerogatives) and territorial authorities benefiting from transfers of competencies. “Déconcentration” appears to be declining in the French system, while the links between the State and local decentralized authorities are underused.

Finally, the reform conveys a deeply institutional, centralized vision and methods: with negotiations at the top of the State, top-down application logic, short timescales, strengthening of prefectoral supervision, hierarchical coordination, and institutional isomorphism. Focused on the institutional project, the reorganization excludes a reflection on local expertise, professional

content of projects, and partisan mutual adaptation between stakeholders. There have been successive reforms, which have had a lasting impact on the sense of action and autonomy of professional groups in the field, causing many agents to suffer, and leaving the services in uncertain and transitory situations. It is therefore doubtful that the overall objective of public performance of the reform will be achieved.

Our analysis of public sector work is based on a triple focus on institutions, organizations and professions. Thus, we show that the concrete work of the agents of these merged decentralized services has been overlooked in the reforms. This thesis illuminates the current situation of tensions in the administrative field, between the "modernization" carried out by the executive government, the Ministry of the Budget, the "Nobility of the State" (high ranking officials) on the one hand; and on the other hand, the competition between various sectoral ministries and territorial services to maintain their functions and their vision of the State.

Here we use three public policy analyses to address this issue. In the new field of "social cohesion", we show that the convergence of sheltering and access to housing policies for disadvantaged people is mainly carried out at the departmental level (the case of Ile-de-France is not studied). Our study of the elimination of the Popular Education and Youth Adviser role (CEPJ) raises the question of how knowledge and expertise can be maintained in advising and communication about territorial issues within the State. The case of housing energy renovation policies presents a complex landscape, located between several public policy sectors (housing, energy-climate, industry, and social policies), clearly illustrating the difficulty inherent in coordinating the many existing national and local mechanisms in the field of "sustainable development" or "energy transition".

Key words: Reform of the State Territorial Administration, institutions, organizations, professions, expertise, social cohesion, housing energy renovation, sustainable development, youth policies

Remerciements

Les personnes suivantes ont eu un rôle important dans ce travail de thèse[1], en le provoquant, en l'encourageant, en l'accompagnant, en m'en sortant, en le relisant, en le jugeant, en le relançant.

Sven Grillet m'a tout simplement donné envie d'être sociologue, complétant l'excellente formation du master de Science politique de l'Université Lyon 2.

François-Mathieu Poupeau m'a mis le pied à l'étrier comme chargé d'études au Latts et au sein du projet Mutorg. Cette thèse lui doit beaucoup, du sujet initial à son inclinaison scientifique, des encouragements à l'entreprendre aux financements annexes qui m'ont permis de la terminer.

Vincent Spenlehauer a accompagné, stimulé et considérablement enrichi ce travail et son auteur. Le socle scientifique, c'est lui. Ses relances exigeantes et enthousiastes m'ont systématiquement sorti des (nombreuses) périodes de doute qui ont émaillé ce long parcours de rédaction.

À mes parents, Michel et Maguy, pour leur soutien, et pour être toujours curieux de ce que je suis et de ce que je deviens.

À mes frangins, Guilhem et Karel, présents pour garantir que je ne me prends pas trop au sérieux.

À Johan, pour tout ce qu'il m'aidera à (dé)construire… et au(x) suivant(e.s) à venir !

Team Latts génération Einstein : Sophie, Jérémie, Francesca, Louise, Petros, Rémi de B., Hélène, Yves, Olivier Coutard, Jon Rutherford, Valérie Bocquillon. Merci à Gilles Jeannot pour son soutien et ses pistes de lecture.

Team Latts génération Bienvenue : Florent, Rémi C., Félix, Daniel, Aude, Antoine, Morgan, Valérie November, Gilles Crague, Lydie Laigle. À Laurence : *I, I think I know how I feel 'Cause I, I only play it for real*

Team Lisis génération Bois de L'Étang : Fanny, Maïwenn et sa guitare, Phanette, Jessica, Tupac, Dorine Valy, François Dedieu, Pierre-Benoit Joly, Catherine Paradeise. Merci à Yves Lichtenberger pour les précieuses pistes d'analyse.

1 Le titre auquel vous avez échappé : « Déconcentré, comment l'État gère ? »

Team Paname : Omar et Gwen, Anouk, Hervé et la Royal Clown Company, Le Taillebourg, Le St Sauveur, Les Pères Pop. Mention spéciale à Florence et son plan à 15.000 balles : Vazy on bosse ?

Team Lyon 7 : Julie, Tom, Pauline L., No, Marie, Pierre-Jean et sa *Genau Genial Minimal* au Magazine. À mon ami Simon, pour son soutien, ses railleries et son amitié. Tu fais quoi ce soir ?

Team back in Lyon : Fabrice Bardet, Nadine Roudil, Philippe Zittoun, Millénaire 3, Bruno Simon, Samuel Ripoll, Linda & Alex, le Volle Petrol. Bises à ceux de la maison des vignes, à ceux d'Artis, à ceux de Nick & Pimp et à ceux de Locaux Motiv'. À Sido, compagne de galère à la BU de l'ENS.

Team La Famille : Cilou, Clara, Lambert, Simon, Blandine, Filou, Gilles do Brazil, pour leur soutien et leur patience !

Team Seven Wonders : Lucie, Adrien, Hortense, Jerem, Anna et Florent, pour les bonnes bouffes dans des maisons de ouf

Team Besak : Gwen, mon acolyte, veille sur moi mon pote. À Mehdi, Nico et les strasbourgeois. Une grosse bise à Maxence pour les cafés au quotidien et les soirées musique.

Team Equipement : Myriam Sappey pour le gîte et les discussions, Agnès Gadilhe

Team JSCS : Evelyn Pambou, Natacha Blanc, Patricia Jehanne

Team Mutorg : Philippe Bezès, Pierre Lascoumes

Team Crefad et La Méandre : Xavier, Christophe, Denis, Julie, Léa, Claire A., Claire I., Marie-Céline, Jeanne, Anne, Alexane, le Réseau, Préfaces et les passeurs, pour la (re)structuration mentale, les issues de l'éducation populaire et de l'analyse institutionnelle. Merci à Didier pour l'apprentissage en douceur du métier de consultant.

Team résidence rédactionnelle : Merci à Marie-Claude pour la retraite salutaire dans la forêt de Saoû. Merci à Hubert, Paule et ma Cousine pour l'accueil à Bessoncourt.

Remerciements à l'assurance chômage, Youtube, Blizzard Entertainement, InnoGame, Sid Meier's Civilization, Heroes of Might and Magic, la bière belge et ma guitare, entre procrastination et évasion salutaire.

Tout le reste, et c'est considérable, je le dois à ma compagne de route. Pour ton soutien indéfectible, je t'aime Pauline

Introduction générale

> *« En fait, vous étudiez des services en voie de disparition… Ce que vous faites c'est de l'archéologie administrative par anticipation ! »* [Directeur adjoint (attaché Intérieur) DDCS – juin 2012]

Ce mot désabusé du directeur adjoint d'une Direction départementale de la Cohésion sociale, en préambule de l'entretien que nous réalisons en 2012, illustre l'état d'esprit au sein de certains services déconcentrés de l'État. Son service n'a pourtant été créé que deux ans et demi avant notre rencontre, au moment de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RéATE – 2010)[2], qui bouleverse profondément la déconcentration française. Ce fonctionnaire évoque à la fois l'incertitude dans laquelle son service affaibli se trouve à cette époque, son désarroi face à cette situation, et la prochaine réforme qu'il imagine, qui conduira selon lui à l'absorption inéluctable de son service au sein des services régionaux ou de la Préfecture.

En 2016, la loi NOTRe et la Modernisation de l'action publique[3] impactent fortement le service de cet agent. Les services régionaux et départementaux, consciencieusement séparés en 2010, sont à nouveau fusionnés[4], créant de nouvelles Directions régionales et départementales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DRDJSCS). Il ne s'agit pas néanmoins d'une complète régionalisation : l'ancienne DDCS devient un service délégué départemental au sein de la Direction régionale. Cet agent devient alors « directeur départemental délégué adjoint », chargé des prérogatives et de la gestion des problématiques du département chef-lieu.

La réforme actuelle de « modernisation » de l'État, nommée CAP22[5], envisage une nouvelle refonte des services déconcentrés. Dans le domaine de la cohésion sociale, il s'agit de supprimer les DRDJSCS, de créer des Directions départementales de l'Insertion et de la Cohésion sociale

2 Il s'agit du volet territorial de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), vaste entreprise de réforme de l'action publique de l'administration Sarkozy (2007-2012).

3 Sous la présidence de François Hollande (2012-2017), la loi NOTRe du 7 août 2015 fait évoluer la décentralisation en créant par fusion de nouvelles régions. La MAP, réforme du quinquennat sur l'action publique étatique, fait alors évoluer l'organisation des services déconcentrés pour s'adapter aux nouveaux territoires.

4 Nous reviendrons sur l'existence, avant 2010, de services régionaux et départementaux intégrés dans les chefs-lieux, dans les domaines de Jeunesse et Sports (DRDJS) et de l'Action sanitaire et sociale (DRDASS).

5 Comité Action Publique 2022, lancé en 2018 par l'administration Macron (2017-2022).

(DDICS)[6], dont les secrétariats généraux fusionnent avec les secrétariats généraux de Préfectures[7].

Si la prédiction de l'agent interviewé ne s'avère qu'en partie vérifiée, ces incertitudes organisationnelles interrogent les conditions d'exercice de l'action publique durant la dernière décennie. On peut douter en effet de l'atteinte de l'objectif de « performance de l'action publique » affiché par les réformes dites de « modernisation » de l'État. On peut douter également de la qualité du dialogue territorial entre ces services et les collectivités territoriales. Par conséquent, l'efficacité de la coordination de l'action publique territoriale pose question. On peut douter enfin de l'implication et de l'épanouissement au travail des agents subissant rapprochements de missions et fusions de services.

Ce travail de thèse se centre sur la RéATE et la période 2009-2015. Il vise à étudier la construction et les implications de cette réforme sur le fonctionnement interne et externe des administrations territoriales de l'État et à élucider les raisons de l'échec relatif de cette version de l'organisation de la déconcentration. Cette recherche tire son origine d'un certain étonnement lors de l'observation du fonctionnement des administrations nouvellement créées de la Cohésion sociale et du Développement durable[8]. Nous identifions plusieurs contradictions vis-à-vis de leur positionnement dans les territoires et des conditions d'exercice de l'action publique territoriale.

La première contradiction se situe autour du fait que les nouveaux services déconcentrés régionaux et départementaux de la Cohésion sociale et du Développement durable se construisent sur un projet institutionnel impliquant de nouvelles missions, ambitieuses[9], tout en supprimant des effectifs tous les ans. La montée en expertise, notamment au niveau régional, apparaît difficile dans ce cadre contraint et les conditions ne paraissent pas optimales pour que de nouvelles routines de fonctionnement se déploient.

La deuxième contradiction est liée au fait que cette réforme, comme la plupart de celles des années 2000, est principalement centrée sur des réagencements organisationnels, sans pour

6 Expurgées des missions Jeunesse, Sports, Vie associative et Politique de la ville et réintégrant notamment la gestion du Revenu de Solidarité Active, jusqu'alors déléguée aux Conseils départementaux.

7 Circulaire n° 0135 du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État et Circulaire n° 6104/SG du 2 août 2019 relative aux fusions des secrétariats généraux des Préfectures et des DDI

8 Moins concerné par l'incertitude organisationnelle que le domaine de la Cohésion sociale, le Développement durable présente néanmoins certains dysfonctionnements similaires que nous ne manquerons pas de pointer.

9 Pilotage, animation, observation territoriale, évaluation des politiques publiques pour le niveau régional ; mise en œuvre de l'action publique territoriale pour le niveau départemental.

autant qu'une évaluation poussée des effets de ces réorganisations ne soit envisagée. Cela tranche avec l'affichage évaluatif permanent affiché par les gouvernements depuis 1990 (Spenlehauer 1999, 2016). Les fusions de services sont conçues comme des solutions « bonnes d'office » aux problématiques supposées de « doublons », « d'efficacité » ou de « dette publique ». Ce cadre de pensée issu en partie des thèses du *new public management* mérite pourtant d'être discuté.

La troisième contradiction réside dans le fait que le projet institutionnel des réformes semble celui de la « simplification », de la lutte contre la bureaucratie et les « doublons », mais qu'il produit finalement une nouvelle organisation hybride, découplée, cloisonnée, hiérarchisée, où les agents souffrent et que le bénéficiaire ne comprend pas. On rejoint ici les critiques de l'approche néolibérale, qui montrent que loin de résoudre la complexité du monde social, cette approche génère de nouvelles formes de domination, de nouveaux rapports de forces, une nouvelle bureaucratisation du monde (Boltanski & Chiapello 1999, Hibou 2012, 2013).

La quatrième contradiction oppose l'investissement public important en termes de formation et d'emploi des agents de la fonction publique d'État et la volonté affichée par les réformes de diminuer leur nombre et de réformer leur cadre d'emploi. Pourquoi, malgré une littérature très importante sur le travail, le management, l'accompagnement du changement, les réformes sont-elles si brutales et tiennent si peu compte des implications sur le vécu des agents et leur contribution à l'action publique ?

Le cinquième paradoxe, enfin, réside dans la dimension strictement institutionnelle de la réforme. Focalisé sur ses réorganisations internes, l'État délaisse les interfaces avec les collectivités territoriales, alors même que ce rôle constitue l'ADN des services déconcentrés (départementaux). Poursuivant le transfert de son expertise technique d'intervention directe, l'État s'imagine davantage en coordinateur et en contrôleur de l'action publique locale. Les agents ne sont pas reconnus dans leur expertise professionnelle, mais doivent contrôler davantage et mieux coordonner une action publique sur laquelle ils sont de moins en moins légitimes à intervenir.

Dans un cadre de réformes mettant en avant « l'État Stratège », le pilotage, la coordination et l'évaluation de l'action publique, nous nous interrogeons sur l'indifférence montrée par une réforme institutionnelle et descendante à l'égard de l'expertise professionnelle des agents des services déconcentrés. Quelles sont les conséquences de cette indifférence sur l'action publique et sur le positionnement de l'État dans les territoires ?

Cadrage préalable

La définition de l'État varie selon que l'on prend en considération l'ensemble des entités et des fonctions publiques qui interviennent dans le gouvernement de la société (l'État défini par la Constitution) ou si l'on ne s'intéresse qu'aux seules administrations nationales, centrales et déconcentrées. *« Le premier, défini par la nomenclature internationale comme le* general government *des comptes nationaux, comprend l'ensemble des administrations publiques : administrations de l'État central, administrations locales, administrations sociales et hospitalières. Il englobe donc les trois fonctions publiques – État, territoriale, hospitalière – que distingue le droit positif français. Le second sens se rapporte au seul État central ou* central government *tel que défini par la littérature anglophone. Le champ d'action de ce dernier est aussi circonscrit - étendu ou restreint - par les dévolutions de compétences que l'État opère au profit des collectivités territoriales : il concerne donc les décentralisations ou recentralisations au sens que revêtent ces expressions en droit public français »* (Gibert & Thoenig 2019 p.22). Nous parlerons ici de l'État central et ses services déconcentrés, que nous distinguerons des autres entités gouvernementales décentralisées et dont nous analyserons les interrelations.

Cependant, loin d'une lecture monolithique de l'État, nous chercherons à analyser les interactions, les jeux, les rapports de forces qui le traversent en tant que « champ bureaucratique » (Bourdieu 1994). L'État démocratique peut en effet être appréhendé comme un espace fragmenté de forces qui s'affrontent pour définir et distribuer les biens publics. Nous nous appuierons sur le récit de tensions qui se jouent entre acteurs du champ bureaucratique, notamment entre les tenants de la « modernisation de l'action publique » et les approches sectorielles cherchant à défendre leurs approches professionnelles.

Trois niveaux d'analyse pour trois politiques publiques

Nous adoptons dans cette thèse une posture évaluative de l'impact de la RGPP et de la RéATE sur le fonctionnement de l'État, appuyant nos considérations sur des réalités observables. Nous travaillons sur deux domaines d'action publique nouvellement constitués : la Cohésion sociale et le Développement durable[10]. Bien distincts, ces domaines se recoupent partiellement sur les

10 Les regroupements d'administrations centrales effectués entre 2007 et 2010 créent en effet un grand ministère d'État de l'Environnement et du Développement durable, s'appuyant sur la notion de Développement durable pour

thématiques du logement et de la précarité énergétique. Trois politiques publiques aux destins variés sont étudiées dans cette thèse : dans le domaine de la Cohésion sociale, la politique d'Hébergement et d'Accès au logement des personnes défavorisées s'appuie sur un engagement politique et financier renforcé, alors que les politiques de Jeunesse et d'Éducation populaire sont largement désinvesties par la sphère étatique[11] ; dans le domaine du Développement durable, la politique de Rénovation énergétique de l'habitat présente un important potentiel de développement au moment du Grenelle de l'environnement (2007).

Pour construire une approche intégrée de ces réformes, ce travail articule trois niveaux d'analyse :

Dans une approche interne à la sphère de l'État central, nous observons les recompositions du fonctionnement des services déconcentrés. La RéATE fusionne certains services déconcentrés, réagence les relations entre les niveaux centraux-régionaux-départementaux d'une part, ministériels-préfectoraux d'autre part. Elle propose un nouveau modèle d'organisation découplé entre un niveau régional chargé du pilotage de l'action publique territoriale et un niveau départemental dit « interministériel », chargé de la mise en œuvre des politiques publiques et rapproché de la tutelle préfectorale. La RGPP réduit les moyens (humains et budgétaires) dédiés à la mise en œuvre de l'action publique territoriale. Dans ce contexte, nous prêtons une attention particulière aux statuts des fonctionnaires, ainsi qu'aux confrontations entre les groupes professionnels rapprochés dans les nouvelles entités.

Dans une approche plus large que la seule organisation de l'État, nous complétons notre analyse par une étude de la régulation de l'action publique par les services déconcentrés. Ce regard élargi vise à considérer l'évolution des services déconcentrés en lien avec la chaîne d'application des politiques publiques. Nous nous intéressons pour cela aux effets de certains dispositifs d'action publique proposés par l'État dans les domaines de la Cohésion sociale (notamment le Système intégré d'accueil et d'orientation des personnes défavorisées - SIAO) et du Développement durable (notamment les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat - OPAH) ; aux relations et oppositions des groupes professionnels de l'État (notamment les Conseillers

regrouper les fonctions de l'Écologie et de l'Équipement. Les ministères sociaux (Affaires sociales, Santé, Jeunesse et Sports) connaissent des modifications importantes la même année, avec la création de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et du Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS).

11 À l'exception notable du service civique, puis, plus récemment du service national universel, confiés respectivement à une agence du ministère de l'Éducation nationale et au ministère de la Défense. La décentralisation des compétences Jeunesse est bien avancée.

d'éducation populaire et de jeunesse - CEPJ) avec les acteurs territoriaux, pour interroger les impacts des réformes sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Nous accordons enfin une importance spécifique à la temporalité de la réforme. Si la fusion des nouveaux services au 1er janvier 2010 peut être appréhendée comme un moment précis de changement, nous considérons plus largement les processus d'apprentissage qui en découlent. Ceci nous permet d'étudier sur le terrain la cohabitation difficile entre les corps de métiers dans les services fusionnés, les effets des réductions annuelles des effectifs dans les services, les évolutions faisant suite à l'alternance politique de 2012, qui modifie en partie les objectifs de réforme. En étudiant la RGPP et ses effets, il s'agit alors d'analyser les capacités d'innovation de l'État et de ses services nécessaires pour s'adapter aux évolutions et à la complexité de l'action publique. Et leur capacité à susciter l'innovation de la part des opérateurs et prestataires, dans un contexte où l'État central oscille entre le désengagement et le maintien dans les territoires.

Une triple lecture : institutions, organisations, professions

Nous construisons notre cadre d'analyse sur la complémentarité de trois champs de recherche. La sociologie de l'État et des organisations administratives permet d'analyser les décisions de structuration des services déconcentrés, l'articulation entre niveaux administratifs, ainsi que les effets attendus des réformes et leurs paradoxes. L'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'action publique nous permettent d'accéder à une vision complète de la chaîne d'application des politiques publiques dans les territoires, des décisions centrales à la mise en œuvre territoriale. La sociologie des groupes professionnels et du travail nous permettent d'analyser l'expertise mobilisée (et souvent oubliée) dans l'élaboration des réformes afin de comprendre plus finement les concurrences entre groupes professionnels.

Nous empruntons à Dominique Montjardet (1996) et Bruno Milly (2012) leur triple grille de lecture heuristique croisant les analyses sociologiques des institutions, des organisations et des professions. Dans la perspective interactionniste, ces chercheurs estiment nécessaire, pour saisir l'action au travail, de croiser ces trois niveaux d'analyse, généralement conduits séparément les uns des autres. Ils s'intéressent alors aux équilibres entre ces formes sociales, qu'ils envisagent en interaction permanente. Ces trois termes sont définis de la manière suivante : *« Par institutions, nous désignons des projets sociétaux reconnus comme centraux et légitimes, et déclinés sous la forme d'encadrements juridiques, politiques et administratifs. Par organisations, nous entendons des cadres*

et des collectifs, formels et locaux, d'exercice d'une activité. Par professions, nous entendons des cadres et des collectifs transversaux de pairs exerçant la même activité professionnelle » (Milly 2012 p.9). Nous faisons l'hypothèse que ces registres de l'action sont impactés par les réformes et ont des conséquences sur l'action au travail dans le secteur public. D'où une triple lecture des réformes et de la situation pour saisir l'ampleur du changement.

Le caractère hyperinstitutionnel de la réforme de l'État

Le « pack » de réformes que représente la RGPP et la RéATE s'applique via un certain nombre de mots d'ordre : séparation des fonctions de pilotage et d'exécution, réduction des effectifs et des corps de la fonction publique d'État, contraction importante des budgets de politiques publiques, mutualisation des « fonctions supports », développement des prologiciels de gestion. Pour Frédéric Pierru, *« ce dispositif très centralisé et très technocratique peut conduire ses acteurs à privilégier une conception hyperrationnelle des réorganisations, coupée des cultures et pratiques professionnelles des agents publics, et partant, à sous-estimer les difficultés pratiques de ces réorganisations »* (Pierru 2011 p.8-9).

Il apparaît que ces réformes descendantes omettent, dans leur mise en œuvre, un certain nombre d'enjeux : l'implication des agents des services déconcentrés n'est sollicitée ni dans la construction des nouvelles organisations ni dans les réflexions sur leurs missions, leur travail, leur expertise ; les réflexions sur les métiers, sur la formation, sur le lien des agents avec le terrain sont absentes du travail de réforme. Pour autant, on observe l'augmentation des exigences d'efficacité professionnelle et des contraintes organisationnelles. *« L'enjeu est alors de comprendre et de montrer comment l'introduction de logiques et d'instruments managériaux constitue un vecteur de différenciations des trajectoires des professions, de recomposition du travail des professionnels, de division des mondes professionnels »* (Bezès 2011 *et al.* p.300).

Nous défendons la thèse selon laquelle la RGPP, comme proposition de « modernisation de l'État », s'inscrit dans une logique hyper institutionnelle, asservissant par ses injonctions descendantes les questions territoriales d'organisations et de professions. Le déploiement de l'« État Stratège », réputé plus efficace car moins peuplé et moins dépensier, se réalise selon une logique centralisatrice de Principal à Agent, où l'agent est davantage contrôlé, moins autonome. Ce faisant, les réformateurs « oublient » de s'appuyer sur le travail pratique et l'expertise déployés par les fonctionnaires en poste. Nous montrons l'indifférence des réformateurs vis-à-vis

de l'expertise locale, des savoir-faire des « bas fonctionnaires », des ajustements mutuels partisans dans les territoires, des relations politiques et techniques avec les collectivités territoriales. Il en résulte que le projet sincèrement démocratique de la « nouvelle gestion publique », qui vise une action publique plus efficace, échoue. Cet échec se traduit par une coordination défaillante de l'action publique territoriale.

Cette introduction se compose de quatre parties, situant notre travail dans la littérature de recherche et présentant notre méthode d'investigation. La première partie montre que le projet « modernisateur » de l'État et de la bureaucratie est essentiellement institutionnel, *top-down,* utilisant une partie seulement des principes de la « nouvelle gestion publique », sélectionnés par la « Noblesse d'État ». La deuxième aborde notre objet d'étude, les services déconcentrés de l'État, fortement impactés par la réforme. Leurs positionnements intermédiaires dans l'organisation étatique en font d'excellents analyseurs de l'évolution de l'État et de l'action publique. La troisième partie se penche sur les pratiques professionnelles des agents de ces services, qui concrétisent la relation qu'entretient (ou pas) l'État avec ses propres relais d'intermédiation et avec ses partenaires territoriaux. Une quatrième partie présente les méthodes d'enquêtes et les terrains d'études mobilisés pour cette la recherche.

1. La « modernisation » de l'État et de la bureaucratie comme projet institutionnel

La modernisation de l'État et des services publics s'est imposée comme un thème récurrent des gouvernements successifs depuis les années 80. La rhétorique de la « modernisation » s'appuie sur une large critique de la bureaucratie comme modèle d'organisation de l'administration, notamment concernant son efficacité et de son coût. Les réformes s'appuient sur une conception libérale de l'État, mobilisant techniquement une partie des principes du *new public management*.

1.1 Le modèle bureaucratique français en question

La bureaucratie et la professionnalisation de l'administration constituent les fondements de l'organisation de l'État. Ce modèle se fonde sur une organisation statutaire de la fonction publique, sur un ensemble de principes et de valeurs orientant l'exercice du service public et sur la mobilisation d'expertise pour l'accomplissement du travail public.

La « bureaucratie professionnelle » comme modèle classique d'organisation de l'État

L'approche classique de la bureaucratie renvoie aux travaux de Max Weber et à la définition du modèle administratif rationnel légal, qu'il estime le plus à même de gouverner les sociétés, car cette forme d'organisation permet de lutter contre l'intrusion de certains pouvoirs politiques ou managériaux dans le fonctionnement des administrations. Weber 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. Cette organisation est 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[12]. La conception légale-rationnelle de l'État bureaucratique différencie strictement la représentation politique et la confrontation des intérêts d'une part, l'exécution de la décision et la mise en œuvre efficace par l'administration d'autre part (Weber 1971 [1921]). Le modèle wébérien de l'État bureaucratique assure l'égalité par l'impartialité et l'impersonnalité du traitement des dossiers à l'aide de procédures et de choix routinisés (Dreyfus 2010). Cette dichotomie entre le savant et le politique est toutefois l'objet de discussions au sein des sciences de l'administration et de la sociologie du travail. L'action de l'État au concret s'apparente davantage à un système au sein duquel les sphères politiques et administratives sont en interaction permanente (Crozier & Thœnig 1975).

Henry Mintzberg (1979) propose une typologie des configurations organisationnelles et des formes d'exercices du pouvoir. La dimension professionnelle de la bureaucratie de type wébérien est identifiée sous le terme de « bureaucraties professionnelles ». Cet idéal type se caractérise selon trois éléments : la complexité des savoirs et de l'expertise mobilisés par les agents publics, généralement acquis en dehors de l'organisation et à travers de longues années d'études ; la décentralisation de l'autorité et la forte autonomie des agents, liées à l'asymétrie des savoirs, au faible contrôle hiérarchique et à la standardisation limitée du travail ; le poids de la collégialité dans l'organisation du travail et la régulation des activités[13]. La sociologie des organisations française a largement discuté le fonctionnement de la bureaucratie. Dans *Le phénomène bureaucratique* (1963), Michel Crozier souligne les jeux d'acteurs qui s'expriment au sein des bureaucraties : dans la mesure où l'organisation bureaucratique ne peut pas produire l'intégralité des règles de son fonctionnement, ses membres bénéficient de marges de manœuvres et d'une certaine autonomie de fonctionnement. *« Une organisation (...) est un ensemble complexe de jeux entrecroisés et interdépendants à travers lesquels des individus, pourvus d'atouts souvent très différents, cherchent à maximiser leurs gains en respectant les règles du jeu non écrites que le milieu leur impose, en tirant parti systématiquement de tous leurs avantages et en cherchant à minimiser ceux des autres. Ces jeux sont très profondément déséquilibrés ; mais aucun joueur pour ce qui le concerne n'est totalement privé de chances. Et les déséquilibres sont beaucoup plus entre les jeux qu'à l'intérieur des jeux. L'ensemble ne tient que par fractionnement et une dose considérable d'obscurité. D'où la tendance irrésistible au développement, au maintien ou la reconstitution de barrières à la communication malgré les efforts incessants des dirigeants. D'où les routines et les rigidités. D'où l'inefficacité des organisations en apparence les plus rationnelles »* (p.8). M. Crozier met ici en évidence à la fois l'autonomie des membres de l'organisation bureaucratique, les routines et les

12 Max Weber (1971), *Economie et Société,* cité par Debar 2011
13 Cité par Bezès *et al.* (2011) p.297

rigidités qui en découlent et l'impossibilité de supprimer l'incertitude de la prise de décision. Il pointe également la nécessité pour la bureaucratie de prévoir de nouvelles règles pour limiter les prises de pouvoir non contrôlées, entraînant des « cercles vicieux bureaucratiques ».

Fonction publique et notion de service public

Dans le secteur public, la construction corrélative du statut de fonctionnaire dans la période de l'après-guerre est fortement liée à la prééminence de cette représentation standardisée de l'activité. La doctrine du service public, liée à celle d'intérêt général, fonde les termes et conditions d'exercice de la fonction publique, édictée en 1946 dans le Statut Général de la Fonction Publique. Ce code établit les conditions d'acquisition du statut de fonctionnaire et les conditions de services à la suite de son obtention. La notion de service public induit un certain comportement de la part des fonctionnaires et les décharges de responsabilité au nom de cette doctrine. L'accès aux emplois publics obéit à plusieurs principes, notamment l'accès par concours garantissant l'équité et une définition de l'activité liée au statut et au grade. Le statut et la profession sont garantis par l'organisation en corps de la fonction publique.

Les notions de service public et d'intérêt général fondent la raison d'être de la fonction publique. Le service public a été érigé en France à la hauteur d'un véritable mythe, c'est-à-dire une image fondatrice qui sert de point d'appui et de support à la construction de l'identité collective représentée par l'État. D'après Jacques Chevallier, cette notion apparaît comme *« la pièce maîtresse, la clef de voûte de la construction étatique : c'est elle qui permet de clôturer l'espace étatique sur lui-même, en traçant une ligne ferme de démarcation entre public et privé, mais aussi d'intégrer les différents éléments de la théorie de l'État en les amalgamant, par une étrange alchimie, dans un ensemble conceptuel unifié et cohérent »* (Chevallier 2013, p.9). La notion de service public joue sur trois types de registres : social, juridique et idéologique. Comme entité sociale, elle englobe les diverses activités et structures placées sous la dépendance des collectivités publiques ; comme notion juridique, elle entraîne l'application de règles de droit spécifiques et dérogatoires au droit commun et fonde le particularisme du droit administratif ; comme opérateur idéologique, elle sculpte le mythe d'un État généreux, bienveillant, soucieux du bien-être de tous. Elle détermine le principe axiologique censé commander la gestion publique, la finalité à laquelle gouvernants et fonctionnaires sont tenus de se référer, la norme dont dépend la légitimité de leur action (*Ibid.*). Les services publics constituent des institutions de redistribution, qui fondent un ordre social, non seulement grâce à des mécanismes de solidarité, mais aussi au

travers de mécanismes de discipline sociale (contrôle) ou de sollicitude (*social care* : aide aux plus vulnérables, soins, éducation) et de paix sociale (justice). Ils reposent sur un certain nombre de valeurs philosophico-politiques d'égalité de traitement, de quasi-gratuité, de sécurité, de stabilité. La légitimité administrative et l'engagement des fonctionnaires s'établissent alors selon une « éthique administrative », fondée sur le respect et la valorisation de l'intérêt général, posé comme norme d'action guidant la société dans son ensemble (Piraux 2008).

Pierre Bourdieu (1994) propose de concevoir l'État non comme un ensemble monolithique et coordonné, mais comme un espace fragmenté de forces qui s'affrontent pour définir et distribuer les biens publics. Il nomme cet espace d'affrontement le « champ bureaucratique ». Deux luttes se distinguent au sein de ce champ. La première oppose la « haute noblesse d'État », décidée à promouvoir des réformes renforçant la logique de marché, à la « basse noblesse d'État », composée de fonctionnaires d'exécution attachés aux missions traditionnelles de l'administration publique dans le cadre de l'État providence. La seconde oppose ce que Bourdieu appelle « la main gauche » et la « main droite » de l'État. La main gauche, versant féminin du Léviathan, est matérialisée par les ministères dits dépensiers, chargés des « fonctions sociales » – enseignement, santé, logement, protection sociale, droit du travail, jeunesse. Cette partie de l'État intervient au bénéfice des populations, offrant notamment protection et soutien aux populations dépourvues de capital économique et culturel. La main droite, du côté masculin, est chargée d'appliquer la nouvelle discipline économique au moyen de coupes budgétaires, d'incitations fiscales et de dérégulation économique (Bourdieu 1994). Loïc Wacquant (2010) ajoute la police, la justice et la prison comme composantes intégrales de la main droite de l'État. Ces secteurs sont enchâssés dans des rapports de coopération antagonistes et s'affrontent pour exercer la prééminence au sein du champ bureaucratique.

L'aspect antagoniste et contradictoire de l'État est plutôt une bonne nouvelle pour la démocratie. *« L'État est contradictoire puisque la demande qui lui est adressée est contradictoire. L'État se débrouille pour traiter séquentiellement, et avec des organismes séparés, des questions qui appellent des réponses contradictoires. Au contraire, le modèle de l'entreprise, c'est un rêve de cohérence. »* L'idée est effectivement que l'État gère de manière intelligente la contradiction : *« On ne peut pas espérer avoir un pilotage intégré de toute l'action des ministères. L'État fait bien son travail lorsqu'il segmente efficacement les scènes. Au contraire, l'État disjoncte quand une conjonction de temporalités l'empêche de séparer les scènes »* (Wacquant 2010).

Analyser le fonctionnement de l'État revient à décrire les jeux, interactions et luttes entre les différents domaines de la bureaucratie. Cette thèse se situe dans cette perspective du récit de tensions existantes dans le champ bureaucratique, en choisissant de montrer l'affrontement entre la « modernisation » – portée par l'exécutif et le ministère du Budget (Révision générale des politiques publiques) – et les différentes composantes des ministères dits « dépensiers » pour maintenir leurs places et leurs conceptions de l'État et de ses fonctions sectorielles.

L'expertise de l'État : les formes du travail public et les instruments de gouvernement

L'intervention des fonctionnaires pour la mise en œuvre de l'action publique peut prendre plusieurs formes, distinguées par Bejerot et Hasselbladh (2013).

1. *« Political intervention: the formal sanctioning of programs, expressed in regulations for government agencies, committee directives, plans and financial incentives. This intervention consists of explicit goals as well as various forms of 'soft control' such as the formally stated expectations of the local and regional principals of public sector service providers. (What should be done, constituting powers.)*

2. *« Intervention by laws and regulations: The specific legal framework of laws, rules and regulations for a part of the public sector (e.g. the primary school system) that directs national agencies within that sector as well as local branches. (Constituting actors and their relationships. Rules of conduct for both work and control regimes.)*

3. *« Intervention by audit and inspection: The construction and deployment of the continuous evaluation of the results and structures in public sector services. Data related to conformance with procedural norms or output are generated and presented in key measures, followed over time and compared with organizations. (Conformity to predefined norms, a form of cybernetic control.)*

4. *« Intervention by management: Managerial knowledge from areas such as Total Quality Management (TQM) and change management is deployed in traditional professionally governed activities such as healthcare or social services (Changing the relationship between work and control regimes.)*

5. *« Intervention by rationalizing professional practices: Interventions in the professional practices that comprise the present work regime through the involvement of professionals. This also includes evidence-based knowledge, the standardization of specific professional activities, and the constant comparison of outcomes. (Mobilization of professional knowledge for the purposes of control.) »*

Ces cinq types d'intervention, mobilisant les agents de l'État, montrent la diversité des responsabilités et la richesse de l'expertise présente au sein de l'État. Les savoirs, savoir-faire, compétences des fonctionnaires sont au cœur du travail public. Leur mobilisation contribue *« aux formes de pensée et de mise en ordre du monde, et aux routines bureaucratiques par lesquelles l'État se forme, se perpétue et se légitime jour après jour »* (Bourdieu, Christin & Will 2000 p.6). C'est en effet dans le travail concret et dans l'action que se donne à voir la mise en œuvre de ces savoirs bureaucratiques, considérés comme des compétences professionnelles. *« L'expertise est ici définie alternativement comme un savoir scientifique ou comme un savoir pratique lié à une politique publique – connaissance ou expérience toujours propre à un domaine spécifique d'action publique. Ce qui donne du pouvoir aux fonctionnaires dans les processus de fabrication des politiques publiques : le fonctionnaire comme expert ; le fonctionnaire comme mobilisateur d'expertise ; le fonctionnaire au service de l'expertise »* (Page 2010 p.255).

Matérialisation de ces formes de pensée, les outils, dispositifs et instruments rendent à la fois possible l'action administrative et concourent à la genèse de nouvelles catégories d'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004). Analyser les formes du travail public à travers les instruments de gouvernement permet de dépasser une approche par les organisations et de regarder plus précisément le travail des fonctionnaires, l'État au concret (Padioleau 1982).

1.2 La critique de la bureaucratie par l'État libéral

La figure de l'État-providence, dominante depuis les années 1930, entre en crise à la fin des années 1970. Cette crise est économique : les dépenses sanitaires et sociales croissent beaucoup plus vite que les recettes. Les taux de prélèvement obligatoires (impôts et cotisations) augmentent par rapport au produit intérieur brut, causant un problème de financement dans tous les pays occidentaux. Mais cette « maladie » s'avère plus large que la simple équation économique. Elle doit être comprise sur les plans culturels et sociologiques, comme crise d'un modèle de

développement et d'un système donné de rapports sociaux. L'État-providence est remis en cause en tant que seul support des progrès sociaux et unique agent de la solidarité sociale (Rosanvallon 1981).

La perspective libérale oppose, de façon croissante et avec une grande efficacité, les vertus du marché aux rigidités de l'État redistributeur, interventionniste et dirigiste. La logique bureaucratique qui est la sienne fait qu'il ne peut être qu'un piètre gestionnaire. La fonction régulatrice du marché serait le moyen le plus efficace, le plus rationnel et le plus juste d'harmonisation des comportements : le marché permettrait de parvenir, par la confrontation et l'ajustement des préférences individuelles, à un fonctionnement économique et social optimal. *« Un mouvement de repli est donc indispensable, mais qui n'est pas synonyme de désengagement : l'État doit jouer le rôle d'un « régulateur », chargé d'assurer le maintien des grands équilibres économiques, en intégrant des contraintes de nature diverse : (…) superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble. Par la régulation, l'État ne se pose donc plus en acteur mais en « arbitre » du jeu économique, en se bornant à poser des règles aux opérateurs et en s'efforçant d'harmoniser leurs actions »* (Chevallier 2004). Les thèses du *new public management*, issues du modèle de l'entreprise privée, portent cette conception du nouveau rôle des administrations étatiques dans les pays de l'OCDE.

Une progressive remise en cause du modèle bureaucratique

Le modèle bureaucratique et son efficacité sont largement sujet de débats, dans les sciences politiques, juridiques ou administratives comme dans l'opinion publique, au point que la bureaucratie renvoie aujourd'hui dans le sens commun à une organisation lourde, lente et peu réactive. Robert K. Merton (1940) a mis en évidence le risque de la bureaucratisation du secteur public, dont l'absolu des règles et des principes d'intervention (hiérarchie, professionnalisation des employés, rationalisation) prendrait le pas sur les visées d'efficacité de l'action publique. Il y a alors un déplacement des buts des organisations bureaucratiques, qui donnent dans tous leurs actes la priorité à leurs propres problèmes. Merton met en évidence l'endogénéité de ces organisations, tournées vers leur propre perpétuation et donnant la priorité à la protection de leurs membres. Selon lui, cette forme de structure agit sur la personnalité même de ses membres, obligeant le fonctionnaire à être « méthodique, prudent et discipliné » et à développer un « 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 ou de l'usager de l'organisation. Vis-à-vis des destinataires, un certain nombre de défauts sont imputables à la bureaucratie : distance, complexité, paperasserie (Selznick 1949). Cette endogénéité a tendance à produire des services à coûts élevés pour une qualité qui peut être remise en cause.

Philippe Bezès (2009) date des années 1960 le développement des critiques de l'efficacité de l'organisation bureaucratique de l'État en France. Ce constat renvoie aux débats sur le rapport au service public et au niveau de prélèvement fiscal en augmentation constante pour le financer. Le coût du service public, clairement posé dans cette période, oblige à un débat public sur le rapport entre qualité et coût de ces services. Selon une formule de Yves Lichtenberger (2015), *« la principale raison de réformer est que les citoyens ne perçoivent plus une qualité du service public au niveau de coût qui leur est imposé »*. Cela conduit à resituer le service public comme un service destiné à des publics et non comme le service simplement assuré par un agent public. Les publics sont désormais moins homogènes, plus différenciés dans leur capacité à en être bénéficiaire. Cette évolution est alors un des enjeux majeurs de transformation du service public et de renchérissement de son coût. Marc-Olivier Padis (2010) souligne les difficultés croissantes des dispositifs classiques de l'État à toucher les nouveaux publics, les nouveaux besoins ou à mener à bien ses opérations. Il évoque *« l'obsolescence des modes de gestion publique calés sur l'organisation de la société industrielle. On pouvait alors appliquer un traitement uniforme sur des positions stables ou qui visaient la stabilité, en laissant de côté des parts croissantes de la population. Dans le domaine sanitaire et social, par exemple, la diversification des risques, la différenciation des sorts professionnels, les nouvelles ruptures de parcours appellent des interventions plus variées que la prise en charge réparatrice des grands risques homogènes »*. Ces transformations ont une incidence importante sur l'organisation territoriale de l'État. « *L'État ne peut plus seulement quadriller un territoire perçu à travers la grille géométrique de la rationalisation administrative : il se trouve devant une situation d'archipel qui juxtapose des territoires isolés, des aires d'activité spécialisée et des nœuds de connexions qui associent des dynamiques locales à des réseaux à distance sur une échelle planétaire* » (Padis 2010 pp.101-102).

Dans ce panorama, la question de la réforme de l'État (et de sa bureaucratie) devient récurrente pour les gouvernements successifs. Analyser les réformes de l'État revient à interroger la manière dont les dirigeants se saisissent de la bureaucratie, pour la réformer, pour lutter contre les prises de pouvoir non contrôlées, pour limiter les coûts engendrés par sa croissance. Dans le cadre de la « nouvelle gestion publique », il s'agit de tendre vers une meilleure performance de l'action

publique. Un certain nombre d'outils de gestion issus du secteur privé sont supposés remédier à ces problématiques.

Le new public management et ses impacts sur l'administration

L'expression *new public management* désigne un ensemble de doctrines qui caractérise le modèle d'administration publique qui se déploie progressivement à partir des années 80. Par opposition critique à l'administration bureaucratique wébérienne classique, le *new public management* se caractérise par une forte prééminence de la nécessité de rendre des comptes en termes de résultats (Hood 1991, 1995). L'application au secteur public de la « nouvelle gestion publique » regroupe un certain nombre de préconisations, ainsi résumées[14] :

- l'introduction dans le secteur public de pratiques managériales issues du secteur privé, afin de reprendre en main les bureaucraties professionnelles et de limiter leur autonomie ;
- la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons de mise en œuvre de l'action de l'État ;
- la fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes (agences), par décentralisation ou par *empowerment* de groupes d'usagers ;
- la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ;
- le recours systématique aux mécanismes de marché (concurrence entre acteurs publics et avec le secteur privé, individualisation des incitations, externalisation de l'offre), afin d'encourager l'élaboration de standards et de réduire les coûts ;
- l'élaboration d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation.

Cette doctrine véhicule une vision profondément différente du management public. S'intéressant davantage à la manière dont le gouvernement accomplit ses tâches qu'à ce que ces dernières

14 Hood (1991), traduit et cité dans Bezès *et al.* (2011)

devraient être, elle renverse la conception rationnelle du service public. Depuis les années 80, on note l'influence grandissante de ce corpus de pratiques et de savoirs managériaux dans l'ensemble des pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), dans le cadre des réflexions sur les contraintes budgétaires qui affectent le fonctionnement de ces États. C'est précisément au sujet du rôle, de l'organisation et des domaines d'intervention de l'État que des séries de réformes sont décidées, qui affectent la plupart des administrations publiques nationales (Pollitt & Bouckaert 2004, Cole & Jones 2005, Bezès 2009). Les changements les plus importants concernent la remise en cause des monopoles gouvernementaux, via la création d'agences, dans certains domaines (services en réseaux, politiques sociales), ou dans le domaine de la gestion du personnel : remise en cause des systèmes de rémunération et de notation des fonctionnaires au profit de systèmes d'incitation indexés sur la performance, ouverture des fonctions managériales aux personnes issues du secteur privé, responsabilisation des managers sur la mise en œuvre de l'action, etc. (Peters 2006).

Toutefois, l'unicité du terme est très largement discutable et l'application plus ou moins extensive de cette doctrine dépend largement de l'interprétation qu'en font les dirigeants. Il est dès lors plus exact de parler de « puzzle doctrinal » dont l'application se réalise de manière parcellaire. Cette expression de « puzzle », utilisée par Christopher Hood (1991), renvoie dans sa traduction à la fois à un ensemble de pièces à assembler et aux notions de trouble, de déroutement, de complexité. Le nouveau management n'est pas une doctrine stabilisée une fois pour toutes et il s'incarne avant tout dans des instruments (indicateurs de performance, nouveaux systèmes de comptabilité et d'audit, focalisation sur les coûts, mise en concurrence, etc.) et des formes d'organisations (agences, externalisation, etc.). Ces instruments sont mobilisés séparément ou de manière combinée dans des programmes plus ou moins ambitieux, en fonction des coalitions d'acteurs en charge de la conception et de la mise en œuvre de ces réformes (Hood 1991) et en fonction des États (Pollitt & Bouckaert 2004). Ces appropriations différenciées en façonnent les orientations et les enjeux.

Critiques du new public management utilisé dans le cadre l'État libéral

L'efficacité des préceptes du *new public management* en matière de réduction de la bureaucratie et de gain d'efficience fait débat. Les aspects positifs de cette « nouvelle gestion publique » d'ouverture de l'administration à de nouveaux savoirs professionnels et à de nouveaux outils de gestion, d'adaptabilité des personnels et de rapidité de l'action, d'évaluation de la performance et

de rendu de comptes au citoyen (*accountability*) sont mis en balance avec de nombreuses « dérives » liées à son application dans le cadre de l'État libéral. Alexandre Piraux (2011 pp.5-7) évoque ainsi un certain nombre de « mythes », pas forcément inventés par la nouvelle gestion publique, mais redécouverts et amplifiés par les gouvernements portant les réformes de modernisation :

- le positivisme technologique des outils de gestion, du savoir-faire technique et de l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes & Le Galès 2004) ;
- la vénération du processus de quantification et l'obsession de la mesure comme mode de résolution des problèmes de gestion, qui sacralise les moyens et oublie les finalités (de Gaulejac 2005) ;
- l'évaluation et l'autoévaluation permanente sur la base d'indicateurs de mesure parfois devenus une fin en soi, qui n'ont parfois rien à voir avec le souci de savoir à quoi correspondent les résultats mesurés ou avec l'idée d'une appréciation morale sur le sens de l'action (Del Rey 2013) ;
- la marchandisation du citoyen devenu client (Cochoy 2002), pouvant conduire à la distinction entre les bons citoyens payeurs et les mauvais non solvables, ou à la disparition de l'utilité sociale de l'intervention publique hors marché et hors rapports monétaires (aide, écoute, conseil, *care*, éducation, etc.) ;
- l'accentuation de la responsabilité individuelle de l'agent en fin de ligne hiérarchique dans la reddition de comptes, quand il est nommé chef de projet. Alors que la complexité de l'action publique et le contexte d'interdépendance fait que la responsabilité ne peut s'envisager que collectivement (Arendt 2007), les stratégies de refus de prise de responsabilité, de report hiérarchique et de dilution des responsabilités au sommet individualisent la responsabilité du chef de projet ;
- la gestion par l'état d'urgence permanent, qui se traduit par une impulsivité institutionnelle privilégiant la sauvegarde des apparences et l'arrangement à court terme pour résoudre les problèmes publics. Par ailleurs, la création d'un sentiment d'urgence fonctionne comme un mode de management, utilisant la mise sous pression des agents, excluant la discussion des objectifs, des consignes, des méthodes, ainsi que l'autocritique (Aubert 2003) ;

- le volet passif de la perte de la mémoire organisationnelle du service public (Simon 2012) ;
- la mise en concurrence des services et des agents entre eux et avec le privé, alors que la culture administrative reposerait traditionnellement davantage sur la coopération, le partage et la part de gratuité (Hénaff 2010) ;
- la foi absolue en une transparence maximale de l'action et des processus, qui ne puise pas son origine dans le management privé, mais dans la conception panoptique de la surveillance gestionnaire (Dardot & Laval 2009) ;
- et enfin, la croyance en l'absence d'alternative (l'idéologie TINA - *There is no alternative* de Margaret Thatcher). Il n'y aurait par définition qu'une seule réponse efficace et pertinente à un problème de gestion.

A. Piraux conclut sur la rationalité exclusivement économique portée par le néo-libéralisme, dont le *new public management* constituerait la mise en œuvre technique dans l'administration des États occidentaux. Selon lui, les valeurs politiques qui fondaient l'« éthique administrative » du service public et de l'intérêt général laissent la place à de nouvelles constructions mentales qui amèneraient l'État et son administration à se comporter comme une entreprise ordinaire, soumise à la logique du marché. La logique gestionnaire apparaît comme un mode d'exercice du pouvoir, focalisée sur la performance, la maîtrise et la rationalité. En annihilant l'indépendance, les marges d'autonomie et de réflexivité de ses agents et de ses partenaires, l'État néolibéral remet en cause l'éthique administrative et celle de la discussion en son sein (Piraux 2011 p.9).

De même, Valérie Boussard (2008) s'interroge sur le développement de mécanismes de contrôle et de coordination du travail, établis sur les principes de la mesure gestionnaire, de l'augmentation de la productivité et de la performance. Pour elle, la gestion constitue la nouvelle forme sociale qui s'impose dans les manières de penser l'action et la vie sociale, internalisant l'objectif capitaliste de la constitution du profit. Cette logique gestionnaire conduit à revendiquer plus de rigueur dans les dépenses et se manifeste par un renforcement des contrôles internes (au sein des organismes) et externes (auprès des bénéficiaires), visant à détecter les erreurs ou les abus. Cet ensemble de pratiques devient la forme sociale idéale, évidente, de conduire les affaires, se développe de manière performative et s'émancipe progressivement des conditions de son intervention pour servir de modèle à toute organisation sociale : PME, service public, associations.

Vers une bureaucratisation néolibérale ?

Certains travaux souligne le mouvement d'importation des outils de gestion du privé dans le secteur public : audits, normes qualité, tableaux de bord comptables, indicateurs de performance (Gibert 2002, Guillemot & Jeannot 2013). Ils évoquent également l'appropriation plus discrète, mais néanmoins continue d'outils informatiques de gestion (progiciels de gestion, ERP) ou de communication avec les administrés (e-administration). Ils soulignent les tendances bureaucratiques existantes au sein de l'entreprise sur la prescription et le contrôle du travail. Ces tendances se retrouvent alors de manière exacerbée dans les ministères ayant développé ces méthodes – notamment le ministère de l'Économie ; dans une moindre mesure les ministères ingénieurs. Paradoxalement, l'appropriation des outils de gestion par l'administration témoigne moins d'un affaiblissement de la bureaucratie que de son plus net accomplissement (Guillemot & Jeannot 2013).

S'appuyant sur les travaux de Max Weber, Michel Foucault et Karl Polanyi, Béatrice Hibou (2012) souligne que la bureaucratie n'est pas l'apanage de l'administration étatique. Elle montre à travers de nombreux exemples l'emprise de la bureaucratie sur l'intégralité de la vie sociale. Le gouvernement néolibéral par des normes privées se caractérise par l'envahissement de tous les métiers (y compris les missions dites de service public comme la santé ou de la recherche) par les normes managériales. La généralisation du partenariat public-privé ou la place acquise par certaines normes privées (comme les normes ISO ou et IFRS) sont des témoins de cette évolution. La bureaucratisation apparaît ainsi comme une *« modalité centrale de l'art néolibéral de gouverner »*. Elle s'exprime également dans les imaginaires, à travers le codage de la réalité en catégories, la mise en chiffres de processus sociaux, la segmentation des activités sociales, autant d'opérations d'abstraction qui, diffusées hors du domaine où elles ont pris corps, *« convoient avec elles des conceptualisations, des stratégies, des façons de penser et de problématiser qui façonnent la compréhension des situations et les pratiques elles-mêmes »* (Hibou 2012 p. 41). Loin d'un grand projet politique, la bureaucratisation néolibérale se réalise « par le bas », à travers la somme des attentes individuelles (en termes de sécurité, de justice, d'égalité, de transparence, de quiétude, etc.) et des intérêts personnels et catégoriels. La « participation bureaucratique » ne doit pas être envisagée comme une adhésion définitive, mais comme la rencontre contingente de logiques d'action diverses et de compréhensions hétérogènes (*Ibid.*).

Le new public management comme bouc émissaire ?

Une tendance des travaux sur l'évolution de l'action publique consiste à renvoyer tous les maux de l'administration à l'expression « *new public management* ». Dans le contexte français, nous soulignons que l'approche gestionnaire décrite plus haut, utilisée par les hauts fonctionnaires à la manœuvre, est une version partielle de la théorie élaborée par Christopher Hood (1983). Le théoricien du *new public management* construit en 1983 une typologie destinée à étudier les outils *(tools)* à la disposition des gouvernements pour réguler l'action publique. Il s'agit de poser la problématique de l'instrumentation, c'est-à-dire les problèmes de choix qui se posent pour réaliser l'adéquation entre un objectif de politique publique et les moyens susceptibles de l'atteindre. À partir d'une analyse des fonctions de l'État, il propose une grille « NATO[15] » qui regroupe les instruments fondamentaux à sa disposition en quatre secteurs : le recueil d'information (*nodality*), les moyens financiers (*tresor*), la contrainte légale (*authority*) et les forces à sa disposition pour contraindre le corps social – police, armée, administration (*organization*). Il distingue au sein de ces quatre groupes d'instruments : ceux de prélèvement d'informations sur le social (*detectors*) et ceux qui cherchent à orienter les conduites (*effectors*).

Le succès de l'utilisation de l'expression *new public management* conduit ultérieurement Ch. Hood à la décrire comme un « puzzle doctrinal » (Hood 1994), qui rassemble un nombre important d'approches visant la transformation des États occidentaux dans le cadre du libéralisme. Au-delà de la recherche (éminemment démocratique) de l'efficacité de l'action publique et de l'adéquation entre objectif et moyen, l'expression est utilisée de manière croissante pour justifier de la nécessité des États contemporains de s'adapter aux transformations qu'ils traversent : l'émergence d'enjeux de politique publique (environnement, urbain) ; la réorientation de problèmes plus anciens (sécurité, santé) ; la référence croissante à des modèles néolibéraux et managériaux qui s'inspirent des régulations par les marchés ; le développement des nouvelles technologies de connaissance qui produisent des conditions favorables à la diffusion de modes de pilotage de l'action publique fondés sur la mesure des performances. Le déploiement de ces technologies de pilotage s'accompagne de l'utilisation d'instruments qui, au-delà de leur fonctionnalité ou de leur efficacité, sont des modalités concrètes de domination et d'exercice du pouvoir. Ce mouvement s'accompagne donc *« d'une relance des approches critiques dénonçant le déploiement d'une « société de surveillance » ou du moins les risques potentiels de prolifération de nouvelles modalités de contrôle et de normalisation des phénomènes sociaux »* (Lascoumes & Simard 2010 p.5). Nous verrons ainsi que c'est moins la théorie même du *new public management*

15 Pour *nodality, authority, treasure, organization* (Hood 1983)

qui pose problème que l'application incomplète de la typologie d'instruments qui en est faite par les hauts fonctionnaires réformateurs.

Dans notre cas, la notion de « nodalité » est en effet particulièrement stimulante. Elle renvoie à la nécessaire présence de l'État sur le terrain, parmi les acteurs de l'action publique, afin de conserver la légitimé de son positionnement et de son action de coordination de l'action publique. Selon la théorie, l'État doit donc s'appuyer sur ses services déconcentrés pour l'application des dispositifs d'orientation des conduites (*effectors*), mais aussi pour jouer le rôle de relais d'information (*detectors*). Ces services jouent un double rôle de détection des problèmes sociaux et de remontée d'information vers le sommet. Ce type de position constitue dans la grille du *new public management* les éléments d'un *soft power*, qui complète efficacement le gouvernement régalien (*hard power*) par la contrainte légale (*authority*), par les finances (*treasure*) ou par l'organisation (*organization*) (Hood 1983). On note ainsi qu'aux côtés de l'administration de gestion et des problématiques régaliennes, il est nécessaire de maintenir une administration plus autonome, moins structurée par l'organisation et la hiérarchie, garante d'un *soft power* nécessaire à la connaissance territoriale et à l'implication auprès des acteurs sociaux. L'enjeu de la thèse est de montrer que cette approche « *soft* » du gouvernement est largement oubliée dans les référentiels de réformes, ce qui fragilise la « nodalité » de l'État.

1.3 La France des années 2000 : une accélération de la référence à la nouvelle gestion publique

En France, la diffusion des idées du *new public management* fait son chemin au cours de la décennie 1990. C'est à travers les notions d'« État Stratège » et de « modernisation » que la nouvelle gestion publique va petit à petit s'imposer dans la vision des hauts fonctionnaires comme une nécessité et comme la manière de réformer l'État et la bureaucratie.

La « modernisation de l'État » comme leitmotiv gouvernemental

Selon Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig (2019), la logique de « modernisation de l'État » correspond à de larges programmes de réformes *« de nature transversale ou interministérielle, c'est-à-dire qu'elles affectent un large spectre de ministères, d'administrations et d'organismes publics. Elles se traduisent par des décisions prises de façon parfois solennelles par les autorités politiques au sommet de l'État. Elles promettent des avancées majeures qui feront basculer le gouvernement des affaires publiques dans l'ère moderne. Elles font l'objet, un temps en tout cas, d'une forte médiatisation »* (p.31). Selon ces auteurs, cette rhétorique recouvre plusieurs facettes ambivalentes de la logique réformatrice. D'une part, elle correspond à la volonté de l'État de *« se mettre au goût du jour »*, de *« se conformer aux normes à la mode dans les écoles de management et dans les entreprises »*. Elle flirte alors avec l'idée de « mimétisme » et de « souci de l'apparence ». D'autre part, elle renvoie à l'idée de *« s'inscrire dans une logique d'accumulation réelle ou supposée de savoirs pratiques avec la volonté d'en tirer parti pour la réalisation des objectifs poursuivis »*. Elle laisse enfin entendre que *« le temps laissé à la mise en œuvre d'un programme donné est très court, de deux à trois années effectives en moyenne »*, ou le temps d'un quinquennat (Gibert & Thoenig 2019 p.21). En plus de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) mise en œuvre à la fin des années 60 et préfiguratrice, ces auteurs listent les principaux programmes de modernisation depuis les années 90 :

- 1989 : le Renouveau du service public (RSP) ;
- 1995 : la Réforme de l'État et des services publics (RESP) ;
- 2001 : la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;
- 2005 : les Audits de modernisation (AM) ;
- 2007 : la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ;
- 2012 : la Modernisation de l'action publique (MAP) ;
- 2017 : le programme Action publique 2022 (AP22).

L'accumulation de ces programmes montre une forme d'*« obsession française de moderniser l'État de fond en comble »*, et ce quels que soient les gouvernants (p.35).

On peut voir dans ces programmes une traduction française des thèses du *new public management*. À partir des années 1990, tous portent un modèle d'organisation appelé « État stratège ». Ph. Bezès (2005) a montré le ralliement général des hauts fonctionnaires exerçant en administration centrale à un modèle séparant les fonctions de pilotage et de contrôle et celles opérationnelles d'exécution. Elles prônent la recomposition des administrations centrales en « directions stratégiques d'état-major », centrées sur leur rôle de conception des politiques et légitiment *« les logiques de délégation des tâches administratives vers les niveaux de gestion les plus bas, qu'elles prennent la forme de la déconcentration (vers les services territoriaux de l'État), de la décentralisation (vers les collectivités locales) ou de l'externalisation (privatisation, contractualisation) »* (Bezès 2005 p.435). Il s'agit de faire évoluer l'activité de gouvernement, grâce à la contractualisation et à la transformation de la hiérarchie, vers une forme *« désormais centrée sur la mesure et le contrôle de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience des activités des agents publics et des administrations »* (*Ibid.* p.436). Parmi les instruments retenus par les réformes, c'est bien ceux qui sont censés orienter les conduites (*effectors*), au bénéfice des institutions en place, qui sont favorisés.

LOLF, RGPP et RéATE : les réformes étudiées

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2000, qui revoit l'organisation des budgets alloués aux politiques publiques selon une logique thématique ou programmatique et la Révision générale des politiques publiques (RGPP), programme phare de l'administration Sarkozy-Fillon, entre 2007 et 2012, sont portées par ce courant. Toutes deux visent une réforme globale de l'action publique sur la thématique de la performance. La RGPP marque une rupture dans le rythme des réformes, qui s'exprime par l'ampleur des changements engagés à ce moment. Particulièrement large, elle inclut une refonte complète de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et un ensemble de textes portant sur la révision des statuts de la fonction publique (Bezès & le Lidec 2010, 2016). La RGPP applique ainsi simultanément un certain nombre de mots d'ordre issus du corpus de la nouvelle gestion publique : constitution d'agences, transferts de compétences aux collectivités et au secteur privé, fusions de services visant à « supprimer les doublons » et à « simplifier une organisation trop complexe », diminution du nombre de fonctionnaires dans la fonction publique d'État[16], réévaluation des budgets consacrés aux différentes politiques publiques sur la base de critères annuels de performance.

16 Non-remplacement d'un fonctionnaire sur trois partant à la retraite, puis un sur deux dès 2010

La Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) constitue le volet organisationnel de la RGPP. D'un point de vue formel, elle se focalise sur l'organisation des services territoriaux de l'État et vise la réduction du nombre de services et le rapprochement d'administrations anciennement déterminées par leurs fonctions d'application technique et experte des politiques publiques. D'un point de vue structurel, l'impact de la réforme est plus large, dans le sens où elle promeut l'échelon régional de la déconcentration et rapproche les nouvelles Directions départementales interministérielles de la tutelle préfectorale.

Ces réformes ont un impact important sur le déploiement de l'action publique au niveau territorial. La RGPP et la RéATE ont profondément modifié les ressources et l'organisation de l'État territorial en accélérant le désinvestissement de l'État de fonctions latentes de formation, d'accompagnement et d'intervention directe auprès des porteurs de projets territoriaux. L'objectif de performance consiste à faire des économies d'échelles par la fusion des administrations, la réduction de la masse salariale de la fonction publique d'État, la réduction des budgets alloués à chaque mission. Faire mieux avec moins. Dans ce cadre, les pratiques professionnelles des fonctionnaires, les conditions de l'efficacité de l'action publique, l'évaluation des résultats et impacts, mais également le dialogue social d'accompagnement à la constitution des nouvelles administrations sont les grands absents de ces réformes.

Cette thèse montre que le projet institutionnaliste de la réforme de l'État, incarné par la RGPP et la RéATE, s'applique de manière unilatérale, « oubliant » de se préoccuper des systèmes d'action concrets locaux et des routines de travail instituées au niveau territorial, qui fondent pourtant la « nodalité » de l'État dans les territoires et sa capacité de prise d'informations sur le social.

2. Analyser l'État à travers son organisation déconcentrée

Cette thèse se positionne dans la lignée des courants théoriques des sociologies de l'État et de l'action publique, qui interrogent l'évolution de son fonctionnement et de son organisation. Nous prenons le parti de l'observation à tous les niveaux de la mise en œuvre des politiques publiques. Les services déconcentrés de l'État, en position intermédiaire dans les chaînes d'application des politiques publiques, servent de base à l'étude.

Toutefois, l'étude des seules logiques administratives internes ne suffit pas à la compréhension des changements à l'œuvre. Les échelons de décision en amont (administrations centrales, ministères, agences centrales) et ceux de mise en œuvre (associations, partenaires privés ou parapublics, agences, collectivités locales, bureaux d'études) doivent être également pris en considération dans l'étude des pratiques et de l'action publique. L'analyse de politiques publiques apparaît ainsi comme un révélateur de l'évolution du rôle des services déconcentrés dans leurs nouveaux contextes d'action. Elle permet de contextualiser l'expertise et de l'appréhender.

Les services déconcentrés comme analyseurs des évolutions de l'action publique

Les réformes successives de l'État (lois de décentralisation, réformes des services déconcentrés, transferts de compétences, agenciarisation) ont pour conséquence un changement important des modalités d'action de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial. Les services déconcentrés sont concernés par ces évolutions. Nous faisons l'hypothèse qu'ils constituent des analyseurs pertinents des restructurations des relations entre l'État et ses territoires. Notre étude s'inscrit dès lors dans un champ de recherche sur l'État et son positionnement dans la société. Nous prenons les services déconcentrés comme objets d'analyse afin d'étudier les conséquences des réformes sur l'action publique. Cette entrée par les services territoriaux, intermédiaires de l'application des politiques publiques, présente un double intérêt analytique.

Elle permet d'une part d'analyser les enjeux et les impacts de la réforme structurelle que représente la RéATE. Nous pouvons ainsi discuter le pronostic de 2006 de Patrice Duran sur la fin de la déconcentration : *« Après avoir longtemps géré puis cogéré le territoire, on voit maintenant l'État clairement s'en retirer, et la fusion actuelle DDE-DDAF est probablement un des derniers*

soubresauts d'un État déconcentré qui, dans sa configuration la plus classique telle qu'elle fut glorieusement incarnée par ces mêmes services, est probablement voué à un irrémédiable déclin » (Duran 2006 p.775).

Elle permet d'autre part de questionner la continuité du besoin d'expertise territoriale et de coordination de l'action publique, rôles historiquement incarnés par les services déconcentrés : guichet, intermédiation, présence et connaissance territoriale, remontée d'information, traduction. *« Le besoin de coordination est largement fonction du degré et des modalités d'interdépendances existant entre les parties d'un système interorganisationnel ou intraorganisationnel. (…) C'est l'intelligence des problèmes et des situations qui oblige à la coordination. Ceci ne fait que souligner l'importance des mécanismes cognitifs : quand il s'agit de construire de la coopération à travers la perception d'enjeux communs s'impose ainsi une sorte d'apprentissage collectif de la conceptualisation conjointe »* (Duran & Lazega 2015 p.296). Nous pourrons ainsi discuter, à travers l'évolution de la place des services déconcentrés, l'actualité de l'intérêt de découpler le pouvoir et l'autorité. *« Si le droit de commander et de fixer les orientations de l'action est l'affaire du centre, le pouvoir, et donc la capacité à faire, est à la périphérie »* (Duran 2006 p.758).

Analyser l'action publique territoriale

Les enquêtes du Centre de sociologie des organisations dans les années 60 ont mis au jour les mécanismes du jacobinisme apprivoisé et de la régulation croisée entre les élus locaux, les Préfets et les services déconcentrés dans le fonctionnement de l'action publique (Grémion P. 1976, Crozier & Thoenig 1975). Dans les années 80 et 90, des travaux partant de ces services ont analysé le difficile repositionnement des échelons territoriaux et des relations entre l'État et les territoires après les lois de décentralisation de 1982, 1983 et 1988 (Lorrain 1991, Grémion C. 1992, Muller 1990). Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig notamment ont mis en avant le passage d'un système politico-administratif *« autocentré, que structuraient la domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair »* à l'institutionnalisation d'une action beaucoup plus collective, où *« le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics ».* Cette *« institutionnalisation de la négociation »* a permis d'instaurer des régulations conjointes entre les acteurs des politiques publiques (notamment les collectivités) et de dépasser les cloisonnements classiques de l'action publique centralisée (Duran & Thoenig 1996).

La territorialisation de l'action publique et l'intervention de nombreux acteurs dans le champ de l'action publique ont comme conséquence une recomposition du positionnement de l'État. On note la fin d'une gestion publique standardisée et le passage à *« une logique de construction d'action publique définie par la mise en cohérence des interventions publiques. (…) Les structures d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique s'en trouvent bouleversées, mais aussi les principes de justification pour promouvoir le bien public. Privé de son hégémonie, L'État trouve une raison d'être dans l'institution de capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs »* (Duran & Thoenig 1996). Cette négociation des normes et du gouvernement des territoires conduit à l'institutionnalisation des contractualisations territoriales où l'État développe un nouveau rôle : celui d'animateur des projets territoriaux entre les orientations de la politique de solidarité nationale et les projets politiques émanant des autorités locales (Donzelot & Estèbe 1994).

Ces travaux prennent place aux côtés de nombreuses recherches connexes portant sur les réformes des administrations centrales (notamment Bezès 2008, 2009 ; Genieys 2008 sur l'administration de la Santé ; Lascoumes *et al.* 2014 sur l'administration du développement durable), le développement des agences (Pierru, Benamouzig & Besançon 2012), les restructurations des établissements publics (Queré 2015). Dans ce riche et prolifique contexte de recherches, l'apport de cette thèse est double. D'une part, en termes de terrain, peu de travaux de recherche ont analysé les services de la cohésion sociale (Baudot 2012). D'autre part, notre double entrée par l'analyse interne de l'évolution des services et par l'analyse externe des conséquences de la réforme sur les politiques publiques, permet d'approfondir la question de l'expertise technique et de pratiques professionnelles spécifiques portées par les services déconcentrés.

Les transformations de la déconcentration induites par la RéATE

La RéATE se focalise clairement sur l'enjeu de la transformation organisationnelle de l'administration étatique : fusions, reconfigurations des organigrammes et des responsabilités. Elle correspond à l'application des préceptes de l'« État Stratège » pour l'organisation et la division du travail de ses services déconcentrés.

L'« État-Stratège » impose des rôles différenciés entre les fonctions de pilotage et de contrôle et les fonctions d'exécution et de mise en œuvre (Bezès 2005). Au nom d'une logique managériale

de séparation entre les échelons de coordination (régionale) et de mise en œuvre (départementale), la réforme remet en cause ce fonctionnement intégré. Les effectifs sont séparés en deux parts, au bénéfice de l'échelon régional (plus ou moins 75 % des effectifs) ; certaines missions auparavant mutualisées sont strictement séparées[17]. Beaucoup d'agents évoquent les effets négatifs de cette séparation sur leur environnement de travail, pointant la forte intégration culturelle des anciennes structures et le sentiment d'amenuisement par rapport à une époque faste passée. Ces éléments induisent de la « résistance au changement » et de la nostalgie.

Par ailleurs, les acteurs de l'État se voient confrontés à un changement radical de modèle d'intervention. Selon la RéATE, l'échelon régional doit être le lieu où s'agence la mise en œuvre des politiques d'État et les projets locaux, où se restaure la convergence de l'action publique territoriale (Poupeau 2013)[18]. Ces activités requièrent des compétences et de la méthode : instauration de systèmes d'observation, analyse des besoins, détermination de priorité, évaluation, intégration des productions des différents niveaux… Or, la réforme ne présente pas d'engagements concrets concernant la formation et les moyens pour cette évolution professionnelle majeure. À l'inverse, les agents soulignent les injonctions paradoxales auxquelles ils sont soumis entre les réductions d'effectifs et le maintien des missions sectorielles.

Un objectif de cette thèse est d'interroger la capacité des Directions régionales à s'imposer comme un espace de coordination stratégique et opérationnel aux acteurs du territoire. Nous verrons que le niveau régional est relativement méconnu des acteurs de terrain, voire absent. De nombreux acteurs interviewés au sein des collectivités locales, opérateurs, associations, disent méconnaître le niveau régional et se plaignent de son absence. Ils évoquent notamment le manque de clarté d'une stratégie étatique régionale illisible et qui reste largement « hors-sol ». L'absence de mise à disposition de l'information produite par les Directions régionales (rôle d'observation) est notamment déplorée.

La logique de régionalisation portée par la réforme s'accompagne de la perte de l'intervention sectorielle directe et d'une distanciation par rapport au territoire. On assiste à un délitement des liens qui existaient auparavant entre directions départementales et services centraux des ministères et au développement de la crainte d'une préemption des nouvelles Directions Départementales Interministérielles (DDT, DDCS/PP) par les Préfectures (Poupeau 2011). *« Non seulement les ministères se voient privés de la capacité de choisir un modèle d'organisation de leur*

17 Une tendance des Directions régionales à puiser sur les effectifs départementaux pour maintenir leurs niveaux d'effectifs a conduit le Premier ministre à réagir sur la question : *cf.* Circulaire du Premier ministre n° 5562/SGG du 18 novembre 2011 relative aux moyens des administrations déconcentrées de l'État.

18 Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS

réseau d'implantation territoriale qui leur soit spécifique, mais ils sont également officiellement privés d'interlocuteurs relais qui leur soient propres à l'échelon départemental » (Bezès & Le Lidec 2010).

Cette recomposition au niveau central (agenciarisation, régionalisation) vient corroborer la thèse de R. Epstein selon laquelle *« l'État n'agit plus via son appareil administratif, mais oriente l'action d'un tiers, juridiquement autonome, financièrement dépendant. (…) L'État a subtilement repris la main sur le contenu à l'aide de nouveaux instruments de pilotage qui incitent les acteurs locaux à se conformer, en toute liberté, aux priorités nationales »* (Epstein *in* Rapport AdCF 2010). Les services déconcentrés départementaux sont les grands perdants de ces réformes.

« Retrait de l'État ou réinvestissement des territoires ? » La question de l'État « à distance »

Particulièrement stimulantes, les discussions autour du « gouvernement à distance » (Epstein 2005, 2015) sont au cœur de ce travail de thèse. Selon Renaud Epstein, le fonctionnement de la négociation institutionnalisée est remis en cause par l'application de la LOLF (2001) et par l'approfondissement de la décentralisation avec l'Acte II (2003). Ces réformes remettent en cause l'équilibre qui prévalait entre la décentralisation et la déconcentration. Le développement du mouvement de décentralisation fait que *« les transferts de compétences opérés en direction des collectivités territoriales débouchent sur une nette réduction des compétences des services déconcentrés de l'État (et des moyens humains et financiers afférents), conduisant à leur affaiblissement »* (Duran 2006). Le modèle serait donc celui d'une double logique de retrait de l'État des territoires et de restauration de l'autorité politique centrale. *« Mais cette autorité ne passerait plus par la hiérarchie, ni même par la négociation. Plus sûrement, elle s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux »* (Epstein 2005). L'étude de Jérôme Aust et Benoît Cret (2012) concernant les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) et le pilotage des politiques de recherche et d'innovation corrobore cette approche. Alors que ces services déconcentrés régionaux, installés dans les années 80, constituaient une innovation dans la refonte des relations entretenues par le ministère de la Recherche et de la Technologie avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux, ces relations s'essoufflent sur le moyen terme avec l'évolution des modes d'action et l'invention de nouvelles relations entre structure étatique et territoires, ce qui affecte directement leur action. L'État désinvestit ses services déconcentrés, qui ne jouent

plus leur rôle de médiation entre le centre étatique, le personnel politique et la communauté académique locale.

Nos terrains apportent une analyse plus nuancée. Si le désinvestissement de l'expertise de médiation territoriale est confirmé, la notion de « distance » ne nous semble pas adéquate pour définir le nouveau rôle que se fixe l'État dans les territoires. Investissant massivement dans le gouvernement sur le modèle de l'agence – où le Principal contrôle étroitement les actions et dépenses de l'Agent –, multipliant les échelons de contrôle stratégique et gestionnaire et affaiblissant les échelons de mise en œuvre, confirmant l'emprise politique des Préfets de région et de département sur les politiques publiques d'aménagement, de logement, d'énergie, de cohésion sociale et de jeunesse, l'État semble loin de se départir de sa présence hégémonique dans les territoires. Si l'on ajoute que les collectivités territoriales ont tendance à développer, par isomorphisme institutionnel, les mêmes logiques de gouvernement que l'État central au fur et à mesure des transferts de compétences, il apparaît que le champ d'action actuel de l'État français demeure quasi illimité.

3. Analyser l'État à travers les professions et leurs évolutions

Cette thèse se positionne dans un champ de recherche visant à analyser l'action administrative à partir des pratiques professionnelles et les formes de mobilisation des différents savoirs, en tant que processus de production, d'apprentissage et de transformation des rôles de gouvernement (Bongrand, Gervais & Payre 2012). L'étude du travail dans les institutions publiques cherche à relier les descriptions macro de l'intervention publique et micro de l'activité des agents. Cette démarche rejoint celle du néo-institutionnalisme sociologique, saisissant les institutions comme des ensembles de procédures et de structures qui définissent et défendent des valeurs, normes, intérêts, identités et croyances (March & Olsen 1984). Le travail dans le secteur public renvoie aux questions du service public, de la relation de service et des interactions qui se construisent entre les agents et le public, cible des politiques publiques. Une littérature abondante existe sur ces thématiques et détermine plusieurs manières d'aborder cette relation (Jeannot 2008). La mise en œuvre de l'action publique renvoie aux rapports de pouvoir entre l'administration et ses destinataires. Ces travaux convergent sur l'autonomie des agents dans l'application de la règle législative, alors que le travail constitue ainsi un *« acte d'ajustement irréductible à la prescription »* (Jeannot 2008).

Trois aspects doivent être pris en compte pour l'étude des pratiques professionnelles des agents de l'État. L'aspect interne au groupe professionnel en évolution - identité, reconnaissance mutuelle, dans leurs liens à la hiérarchie parisienne notamment - questionne la division des tâches. Ce qui est inhérent à l'État - reconnaissance et oppositions entre les groupes professionnels de l'État, dans un contexte de fusions – amène des interrogations en termes de cohésion entre cultures et identités professionnelles. Les relations et oppositions externes avec les acteurs de terrain questionnent sur le rôle de l'État dans les territoires, du fait d'un cumul des mouvements centripètes qu'il subit : décentralisation, externalisation, agenciarisation. Ces éléments génèrent des doutes sur la capacité des services à assurer une coordination des politiques territoriales.

3.1 Groupes et identités professionnelles dans l'État

Nous adoptons dans une perspective d'analyse des groupes professionnels, entendus comme *« un ensemble de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent doté d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisé par une légitimité symbolique »* (Demazière & Gadéa 2009 p. 20). L'analyse par les groupes professionnels permet *« une extension du domaine d'étude, par l'ouverture à de nombreux métiers et activités, du haut jusqu'en bas de la hiérarchie sociale, des degrés d'organisation ou de protection de l'activité et du marché du travail. (…) [Elle] conduit à envisager les groupes professionnels non comme des ensembles protégés, fermés ou codifiés, mais comme des processus évolutifs, vulnérables, ouverts, instables »* (*Ibid.* p.20). L'analyse des groupes professionnels permet d'appréhender les cadres et collectifs de travail qui structurent les identités professionnelles (éthique professionnelle), les compétences et qualifications, les carrières et modes d'exercice de l'activité ainsi que ses formes de collégialité et de segmentation (Dubar 1991). Dans ce cadre, nous nous intéressons aux interrelations, aux professions et à leurs remises en cause, aux identités et aux « cultures » professionnelles (Allaire & Firsirotu 1984, Dubar 1991), aux routines de travail (Levitt & March 1989) et aux processus d'apprentissage consécutifs aux changements (Argyris & Schön 1996).

Corps et groupes professionnels dans l'État : des écologies liées

Catherine Paradeise (1988) définit les professions comme des « marchés du travail fermés » résultant d'efforts de professionnalisation, c'est-à-dire de stabilisation institutionnelle du rapport de travail. Ces marchés fermés entretiennent la reconnaissance sociale de compétences spécifiques, leur donnant une valeur d'usage attachée à des savoirs et savoir-faire incorporés par les travailleurs. La rareté des compétences engendre et justifie les avantages matériels liés à la monopolisation du segment de marché. La clôture de ces segments de marché est le résultat d'une transaction implicite entre les travailleurs. Ceux-ci visent la constitution d'un collectif efficace en vue de la conquête du pouvoir représentatif, en vue de maîtriser l'incertitude de la relation salariale ou marchande. Il s'agit donc d'un pari à plus ou moins long terme sur la stabilité de leurs intérêts à l'institutionnalisation des règles. Les configurations de corps et de corporations,

propres à l'organisation de la fonction publique d'État en France, relèvent de ce modèle fondamental (Paradeise 1988, p.13).

Andrew Abbott (1988) a théorisé les stratégies de constitution et de fermeture déployées par les groupes professionnels pour exister. Selon lui, ces groupes visent l'occupation de territoires professionnels, autour desquels ils cherchent à imposer des « frontières de légitimités professionnelles ». Selon une logique d'« écologies liées », les groupes sont interdépendants et se concurrencent les uns avec les autres pour l'attribution de la légitimité d'exercer dans un champ d'activité spécifique. Ces multiples compétitions se fondent sur les savoirs professionnels. S'ils sont reconnus, *« ces savoirs permettent à un groupe de fonder sa légitimité à occuper un territoire professionnel. En effet, les savoirs proposent des définitions des problèmes rencontrés par les [bénéficiaires] et autorisent le groupe à s'en occuper au détriment de ceux qui prétendaient en être les spécialistes. La reconnaissance de ces savoirs, fondamentale dans ce processus, passe par la construction d'un diagnostic, de méthodes d'inférence et de traitements adaptés. En définissant les problèmes, ces savoirs donnent aussi les solutions adaptées et rendent le groupe indispensable à leur réalisation, de par les connaissances pratiques possédées »* (Boussard 2009 p.107).

On peut ainsi analyser les professions (ou les corps de la fonction publique) comme des marchés fermés, au sein desquels se construisent de l'expertise, des identités, du contrôle du marché des produits, etc. Mais leur fermeture n'est jamais définitivement acquise. Les équilibres de compromis qui fondent les professions peuvent être déstabilisés, soit en interne par la présence d'intérêts conflictuels, soit par des modifications de l'environnement externe remettant en cause le système de régulation des groupes – comme par exemple, une réforme de modernisation gestionnaire telle que la RGPP, l'irruption de groupes professionnels concurrents, etc. La qualité de professionnel n'est pas seulement le produit d'une définition interne et maîtrisée par les travailleurs concernés. Elle suppose d'être reconnue par les autres acteurs qui interagissent avec ces travailleurs.

Culture et groupe

Les entretiens réalisés au sein des services déconcentrés nouvellement fusionnés révèlent l'utilisation massive de la notion de « culture » pour exprimer un certain nombre d'éléments liés à l'exercice quotidien du travail administratif et à ses transformations récentes. Dans les discours, cette expression est utilisée en faisant systématiquement référence au groupe dans une

organisation du travail en évolution. Les agents parlent alternativement de « culture administrative », de « culture organisationnelle » ou de « cœur de métier ». Nous rapprochons ces expressions de la notion de « culture d'entreprise », utilisée dans le management entrepreneurial, et d'« institution », en lien avec la spécificité des champs administratifs et publics, dans lesquels elles sont utilisées.

Les différents groupes professionnels qui composent les nouveaux services utilisent cette rhétorique pour parler des spécificités de leur activité quotidienne. Elle fait référence au groupe et est souvent un préalable à la description de leurs pratiques professionnelles ou de leurs métiers. Ces expressions sont utilisées dans deux cas de figure : d'une part en opposition aux pratiques d'autres groupes professionnels, pour souligner une certaine identité du groupe préalablement constitué dont la spécificité est potentiellement mise à mal ; d'autre part en relation avec l'évolution plus ou moins subie des pratiques professionnelles à l'issue des réformes de gestion de la RGPP, afin de souligner l'absence de réflexion dans les réformes sur ces aspects essentiels du travail dans le secteur public.

La culture, notion éminemment anthropologique, s'avère nécessaire pour penser l'unité de l'humanité autrement qu'en termes biologiques. Elle renvoie aux adaptations imaginées et contrôlées par l'homme pour vivre en société. Il s'agit à la fois de l'ensemble des valeurs, pratiques, savoir-être, savoir-faire, savoir-vivre mis en œuvre au quotidien par l'homme, mais aussi de l'ensemble des significations qui régissent les relations entre les hommes et les groupes sociaux. La culture est une production historique, c'est-à-dire une construction qui s'inscrit dans l'histoire des rapports des groupes sociaux entre eux. Il y a donc une hiérarchie de fait entre les cultures, qui résulte de la hiérarchie sociale. Elle est ainsi objet de luttes sociales, à travers des enjeux de distinction sociale et de différenciation. Cette structure symbolique est analysable et son étude constitue un des enjeux principaux des sciences sociales (Cuche 2010).

La culture permet de faire référence au groupe et à ses spécificités. Elle véhicule le sentiment d'appartenance à un « nous » (*in-group*) s'opposant à un « eux », ce qui en fait une composante importante du processus d'institutionnalisation des groupes ou des organisations. La culture constitue ainsi le processus issu de l'activité interne de l'institution comme lieu et instance de socialisation de ses membres (Merton 1940).

Culture d'entreprise, microcultures

La notion de culture est utilisée dans les milieux professionnels et les organisations de travail. L'expression « culture d'entreprise » s'impose dans les discours managériaux pour revendiquer une identification et une adhésion à la structure entrepreneuriale. On distingue deux approches de la « culture d'entreprise ». D'une part une définition managériale descendante de la culture, imposant des objectifs destinés à légitimer l'organisation du travail et visant à obtenir des comportements loyaux et efficaces de la part des travailleurs ; d'autre part une définition interactionniste de la culture, comme produit des multiples confrontations identitaires entre les différents groupes sociaux (métiers, classes sociales, groupes professionnels) qui composent l'entreprise.

La première approche renvoie au discours tenu par l'entreprise sur elle-même. Cette conception de la culture fait référence à un univers clos, plus ou moins immuable, caractérisant une collectivité prétendument homogène aux contours bien délimités. Cette conception fonctionnaliste, réductrice, de la culture vise à imposer son système de représentations et de valeurs aux membres de l'organisation. Elle s'exprime vis-à-vis des groupes externes via la communication. Dans ce cas, la culture préexiste aux salariés et s'impose à eux via une logique d'aliénation (Cuche 2010).

La seconde approche, plus en accord avec ce que nous souhaitons montrer dans cette thèse, considère que la culture se construit dans l'interaction des individus et des identités qui composent l'entreprise. L'entreprise est elle-même productrice de systèmes culturels via les groupes qui la composent. Définir une culture d'entreprise nécessite de recenser les multiples microcultures des groupes qui en font partie, qui assurent le fonctionnement quotidien des ateliers, des bureaux, délimitent des territoires, définissent des rythmes de travail, organisent les relations entre travailleurs, imaginent des solutions aux problèmes techniques de la production. Ce construit de l'interaction des individus s'apparente à la construction de l'identité au travail (Sainsaulieu 1977). Ces microcultures s'établissent en tenant compte du cadre propre de l'entreprise, notamment des contraintes de l'organisation formelle du travail et de la technologie. Mais elles sont aussi informelles, produites par les individus qui constituent le groupe de travail, à la fois créatrices et régulatrices des microcommunautés de travail.

L'utilisation de la notion de culture nécessite de prendre conscience de l'existence et de l'importance d'un niveau *infra*-organisationnel en perpétuelle évolution, qui se donne à voir comme des enchevêtrements complexes de systèmes d'interactions (Boudon 1979). Clifford

Geertz a souligné la diversité des processus d'attribution du sens culturel. C'est la concurrence même entre les microcultures qui produit la culture. Celle-ci se donne non comme une structure englobante et figée, mais comme un processus en perpétuel devenir (Geertz 1983). Appliquée à notre sujet, la première de ces approches renvoie aux logiques institutionnelles de la Cohésion sociale et du Développement durable. Ces notions décrétées en haut lieu ont vocation à imposer leur système de représentation à l'ensemble de la chaîne d'application des politiques publiques. La seconde approche permet d'analyser, la persistance des cultures organisationnelles précédentes, renvoyées au rang de microcultures mais résistantes à l'objectif hégémonique de l'institution. Nous voulons montrer que la faiblesse chronique des nouveaux services découle des tensions ainsi générées.

Identités professionnelles et cultures organisationnelles

Dans le champ de la sociologie du travail, les débats opposent le fonctionnalisme – qui s'intéresse à la façon dont les professions se construisent, se battent et évoluent pour résister aux pressions – et les travaux de recherche de Everett Hughes et ses successeurs de l'École sociologique de Chicago, qui s'intéressent à la production du sens du travail et à la reconnaissance sociale des tâches assumées.

Si les entreprises et administrations constituent des collectivités de travail, l'identité professionnelle ne se construit pas en fonction de la seule référence à ces collectifs. Elle dépend de facteurs multiples, largement imbriqués et entrecroisés. L'activité contient des formes d'accomplissement de soi, comme processus identitaire, dans un ensemble de relations dynamiques avec les autres. Par ailleurs, l'étude du travail humain renvoie à la question de la division du travail. Les différentes tâches recensées font partie d'une totalité et l'activité de chacun contribue à la production finale (qu'il s'agisse de biens matériels, de services ou… de politiques publiques). Aussi, *« aucun travail n'est complètement intelligible si on ne le rapporte pas à la matrice sociale dans laquelle il existe, ou au système social dont il fait partie. Dans la plupart des cas, sinon dans tous, le système social ne se réduit pas au cadre institutionnel reconnu, mais comprend aussi des ramifications lointaines et profondes dans la société »* (Hughes 1956, cité par Cartier 2005). E. Hughes souligne ici la diversité des niveaux impliqués dans la signification du travail : la construction du sens au travail implique celui qui le réalise avec ses pairs et les autres professionnels œuvrant à la même « production », mais aussi le système social dans lequel le

travail en question s'inscrit et enfin la société à travers la répartition des grandes fonctions qui contribuent à son entretien.

Dans cette optique de distinction, Y. Allaire et M. Firsirotu dressent un panorama de la notion de culture et de son utilisation en ce qui concerne les organisations. Ils proposent un schéma conceptuel de la culture organisationnelle intégrant les différentes approches anthropologiques (fonctionnalisme, structuralisme, symbolisme, etc.). Les structures sociétales, l'histoire de l'organisation, son management, se combinent avec les usages, les actions et le sens donné par les acteurs pour constituer un faisceau d'interactions qui façonnent le quotidien des organisations. La culture organisationnelle est ainsi définie comme un *« concept générique inclusif, qui comprend les valeurs, croyances et présupposés communs, positions idéologiques communes, processus organisationnels officiels et officieux, normes et pratiques de travail internes à l'institution, l'histoire et les souvenirs organisationnels communs, les relations avec les dirigeants »* (Allaire & Firsirotu 1984).

Cultures institutionnelles : vers une anthropologie des institutions

Pour les néo-institutionnalistes, il n'y a pas lieu de distinguer l'« institution » et la « culture ». La culture est une des formes mêmes du process d'institutionnalisation. Paul DiMaggio et Walter Powell prônent une théorie de l'action pratique, au ras des faits, fondée sur la microanalyse. En opposition à une sociologie de l'action beaucoup plus normée, fondée sur la notion de rôle, notamment celle de Parsons, ils insistent sur la « dimension cognitive de l'action ». La structuration de la vie sociale au jour le jour crée progressivement des routines institutionnelles et des logiques d'identités, à travers le contrôle réflexif des conduites et l'engagement des partenaires dans des échanges ritualisés (DiMaggio & Powell 1997).

La démarche d'anthropologie des institutions nous invite à revenir au concret de l'institution, afin de sortir de la représentation que l'institution se donne d'elle-même. Marc Abélès souligne que la notion de culture administrative ou de culture institutionnelle présuppose l'existence d'une définition de l'organisation comme un tout cohérent, animé par un projet unitaire et homogène, donc l'image que se donnent complaisamment d'elles-mêmes les institutions. *« Il importe donc pour l'anthropologue de déconstruire ce qui se donne comme une institution, comme un espace clos, un ensemble cohérent de croyances et de valeurs partagées, animé par un projet unitaire et homogène. Ce qui intéresse au premier chef l'anthropologue, ce sont d'une part la*

matérialité de l'institution, de l'autre les rapports quotidiens en son sein » (Abelès 1995 p.76). La pratique politico-administrative s'apparente à un bricolage. L'institution se construit en manipulant et en bricolant des idéalités. *« Sous l'homogénéité bureaucratique de surface se font jour des tensions liées à la diversité des référentiels culturels. (…) L'institution, loin d'être traitée comme une structure formelle, doit être pensée comme espace de confrontation entre des représentations : dans cet espace se croisent des trajectoires en quête de pouvoir. »* (*Ibid.* p.81-82).

Jean-Michel Eymeri-Douzans, Julie Gervais et Andy Cole nous invitent à appréhender ce qu'ils appellent la culture d'institution. Il s'agit des schèmes perceptifs, cognitifs et évaluatifs par lesquels *« l'institution est faite corps et esprit, est appropriée donc individuée par ses membres, et qui deviennent compétences à porter pour incarner, représenter, défendre, promouvoir, dans le cours de leurs activités quotidiennes, ladite institution »*. Il s'agit donc d'étudier les catégories mobilisées par les individus pour considérer les acquis et le caractère figé et bricolé de la culture qui se joue dans l'espace institué (Eymeri-Douzans, Gervais & Cole 2008).

Il va donc nous être utile de repérer les confrontations entre les références culturelles, identitaires, professionnelles, dans les espaces concernés par ces changements, en l'occurrence nos services déconcentrés de la Cohésion sociale et du Développement durable.

De la culture administrative au métier

Le champ bureaucratique est très concerné par la segmentation professionnelle et l'établissement de groupes revendiquant des parcelles de compétences professionnelles et de savoirs de gouvernement. Pour Danièle Linhart, le rapport au travail que les agents élaborent, l'identité professionnelle qu'ils y développent, la relation qu'ils entretiennent avec leur institution et les valeurs qu'ils portent sont extrêmement différents. Chaque administration constitue un monde en soi, avec ses logiques professionnelles, son rapport à l'État, son système de valeurs, ses métiers, ses formes de mobilité, ses modalités de promotion, ses relations interpersonnelles, bref sa vision du monde tout autant que les conditions concrètes de travail qui y prédominent. En d'autres termes, chaque administration socialise à sa façon ses futurs fonctionnaires de l'État (Linhart *et al.* 2006 p.14).

La culture apparaît alors comme une appellation alternative de l'« esprit de corps », cultivé dans les Grandes Écoles (ENA, X, Mines, Ponts, etc.) pour perpétuer leur position dominante dans la formation des élites. Cette affirmation identitaire, recours incantatoire à un esprit commun,

supposé homogène, sorte d'essence dont est nécessairement imprégné chaque ancien élève, est largement utilisé par les hauts-fonctionnaires pour affirmer leur position dominante dans le champ politico-administratif (Thoenig 1987, 1996).

Cette réalité des « grands corps de l'État » pose la question de la reproduction de ce modèle par les « petits corps ». Pour G. Jeannot, *« ces corps techniques, subalternes, créés au fil du temps pour répondre à des fonctions précises, poursuivent par mimétisme, mais dans une moindre mesure les mêmes stratégies pour assurer leur pérennité »* que les « grands corps » : par le haut, via *« l'extension de leurs prérogatives en revendiquant une position de généralistes détachée de leurs objets initiaux »* ; par le bas, en tant que « corps d'exécution définis le plus directement par des savoir-faire particuliers ». Ces « petits corps » sont ainsi *« réputés impossibles à gérer, alors que les gestionnaires du personnel s'efforcent de les regrouper »* (Jeannot 2005 p.608).

Pascal Ughetto notamment propose des précisions sur le concept de métier, à travers l'exemple d'une réorganisation dans le domaine industriel. « Le métier est un ensemble de pratiques professionnelles et de formes d'expertise que l'on oppose aux épreuves de travail sans se laisser dominer par elles. » « Avoir du métier », c'est entretenir de longue date un rapport quotidien avec des tâches à mener à bien, des activités à déployer et être dans une forme de familiarité avec les difficultés rencontrées au travail. *« Le métier est constitué des ressources, connaissances, doctrines, méthodes, qui ne s'imposent pas de façon innée, mais résultent d'apprentissages formels et informels. Ces ressources ne sont pas figées, mais s'inventent quotidiennement dans la pratique, et s'expriment dans des configurations locales très prégnantes. La prise en compte de ces problématiques du métier est donc facteur d'aisance et de santé dans le travail et dans l'activité productive »* (Ughetto 2011). Le sentiment largement exprimé de « remise en cause des cœurs de métiers » montre les changements auxquels sont confrontés les agents au sein des structures fusionnées.

Le travail que nous proposons ici est une explication et une analyse des lignes de clivages fractionnant les groupes professionnels fusionnés dans les nouveaux services déconcentrés. Ces rapprochements complexes regroupent autant de pratiques professionnelles et de revendications identitaires, qui fondent différentes approches culturelles de la Cohésion sociale et du Développement durable et qui entrent en conflit.

3.2 Les fonctionnaires et leur autonomie au travail

Cette recherche s'inscrit dans l'étude des professions des cadres intermédiaires, les « bas fonctionnaires », en charge dans les services de la mise en œuvre de l'action publique (Nay & Smith 2002, Jeannot 2005, Baudot & Ould-Ferrat 2012, Dubois & Baudot 2012, Barrier, Pillon & Quéré 2015). Il s'agit d'analyser les pratiques, c'est-à-dire le contenu du travail des agents, et la manière dont le travail de ces personnes évolue avec la réforme.

La street level bureaucracy et l'État au guichet

Un important courant de recherche s'intéresse au fonctionnement quotidien et concret des administrations au contact direct du public. Les travaux de Mickael Lipsky (1980, 2010) montrent que les administrations ne sont pas des rouages anonymes d'application des programmes publics, mais des espaces d'enjeux qui contribuent à former les politiques publiques. Ces recherches remettent en cause le schéma traditionnel de l'application descendante de la décision. Étudiant différents groupes professionnels dans différents secteurs de politiques publiques (policiers, enseignants, travailleurs sociaux, juges), M. Lipsky souligne deux propriétés de leurs activités : le contact permanent avec les citoyens et une forme d'autonomie et un pouvoir discrétionnaire dans l'exécution du travail. Les « *street level bureaucrats* » prennent autant de décisions qu'ils n'en appliquent, parce qu'ils ne sont jamais totalement encadrés. Ils disposent d'espaces d'autonomie et de marges de manœuvre dans l'appréhension des situations et l'application de la décision, ce qui leur fait jouer un rôle actif dans la définition même des politiques. Les agents de terrain peuvent ainsi être considérés comme des *policy makers*, au même titre que les hauts fonctionnaires. Cette position spécifique d'interface est par définition en tension, dans le sens où les moyens à disposition des *« street level bureaucrats »* sont nécessairement trop limités par rapport au nombre d'usagers, à la demande infinie qui leur est adressée et aux finalités parfois contradictoires de la politique. Leur intérêt est donc de se protéger, ce qui renforce les caractéristiques bureaucratiques de l'organisation.

Ces considérations renvoient à l'activité concrète des agents dans les administrations, à l'exercice de la relation de service au quotidien. De nombreux travaux en France ont observé l'activité concrète de ces agents de base dans la relation directe avec l'usager, au niveau des guichets

administratifs (Weller 1999). Ces travaux pointent la forte évolution de cette zone d'interface et constatent la généralisation du traitement individualisé des populations et le développement de critères techniques et normatifs censés encadrer les marges d'autonomie des agents (Spire 2008).

La zone d'incertitude que représente le guichet a fait l'objet de nombreuses réformes visant à la maîtriser et à encadrer les pratiques professionnelles des agents. Cette reprise en main prend deux formes : le fait de renforcer les contrôles, les indicateurs et les chaînes hiérarchiques et le fait d'enrôler les pratiques et les savoirs professionnels des agents pour les mettre au service de l'institution. Ce mouvement est significatif en ce qui concerne le traitement des populations précaires (justice, politiques sociales), institutionnalisant la suspicion vis-à-vis de la demande. *« Les instruments contribuent à définir les critères de performance, les savoirs professionnels apparaissent fortement balisés par les prescriptions institutionnelles et la marge de manœuvre des acteurs, de plus en plus réduite, s'inscrit dans les dispositifs »* (Baudot & Ould Ferhat 2012 p.4). Les « ruses de l'intelligence » et de la subjectivité au travail sont davantage mobilisées au service de l'efficience et d'un service public à moindre coût, plus qu'elles ne transgressent les impératifs comptables dans une recherche d'équité (Dubois 1999, 2009).

Les savoirs, savoir-faire, compétences des fonctionnaires sont ainsi au cœur du travail public. Leur mobilisation contribue *« aux formes de pensée et de mise en ordre du monde, et aux routines bureaucratiques par lesquelles l'État se forme, se perpétue et se légitime jour après jour »* (Bongrand, Gervais & Payre 2014, p.13). Ces professionnels détiennent des savoirs spécialisés et codifiés, ils mobilisent des connaissances pratiques acquises avec l'expérience, ils savent comment traiter les cas auxquels ils ont à faire face, ils se réfèrent à une conception partagée de leur fonction, ils se reconnaissent dans une identité collective définie par leur spécialité, leur métier. C'est en effet dans le travail concret et dans l'action que se donne à voir la mise en œuvre de ces savoirs bureaucratiques, de plus en plus considérés comme des compétences professionnelles.

Depuis les travaux de M. Lipsky, on constate une évolution des conditions de la mise en œuvre de l'action publique et de distribution des ressources publiques. Le guichet, comme lieu d'interaction entre l'administration et le public, se situe de moins en moins au sein des services déconcentrés. La *front line* n'est plus désormais la propriété exclusive de la bureaucratie, mais a largement été externalisée. Evelyn Brodkin (2011) propose d'analyser l'activité de guichet au niveau des *street level organizations*, actant le fait que l'action publique s'applique de plus en plus par contrat (contractualisations, prestations, marchés publics, appels à projets). Les *street level organizations* regroupent non seulement les différentes administrations publiques, mais aussi

l'ensemble des structures qui concourent à la mise en œuvre de l'action publique : organisations non gouvernementales, associations, entreprises, arrangements mixtes public-privé. De la même manière que l'étude de l'activité des *street level bureaucrats* montre à la fois les contraintes et les marges de manœuvre de ces agents au plus près des publics, les *street level organizations* participent à l'application concrète des politiques publiques en tant que détentrices de la *front line* et disposent d'importantes latitudes pour la mise en œuvre. Cependant, elles subissent également les velléités de contrôle budgétaire de l'État central, qui agit de plus en plus comme un commanditaire de prestations (via des instruments comme l'appel à projets, le *reporting* ou la norme). La compréhension de l'action publique passe ainsi par la prise en compte de ces structures et des conditions dans lesquelles elles concourent à sa mise en œuvre, ainsi que les jeux de concurrence.

La position intermédiaire des agents publics : détection, traduction, coordination

Historiquement, les rôles administratifs et politiques convergent, avec l'émergence des hauts fonctionnaires et un positionnement hybride de nombreux acteurs administratifs et politiques entre les deux sphères. *« La circulation d'individus entre les sphères administrative et politique, phénomène marquant de la fin du XXe siècle (Birnbaum 1985), conduit à l'émergence de* « super-bureaucrats » *(Campbell & Szablowski 1979) et de « pure hybrids » entre les deux groupes. Plus récemment encore, la diffusion du* new public management *et les phénomènes de « politisation fonctionnelle » ont favorisé cette labilité des frontières. Les agents administratifs sont incités à prendre en considération les contraintes propres au champ politique, à anticiper les demandes émanant du personnel politique, à s'investir personnellement dans des projets, et à endosser la responsabilité de leurs décisions dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques »* (Bongrand, Gervais & Payre 2014, p.13).

Cette position intermédiaire de certains agents publics est aussi analysée par Olivier Nay et Andy Smith (2002). Ils distinguent les courtiers et les généralistes par leur aptitude à intervenir dans différentes arènes et à assurer un rôle de relais entre groupes. Le généraliste construit du sens commun entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (dimension cognitive de la médiation). Le courtier recherche des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs (dimension stratégique de la médiation). Il recherche une entente minimale sur les termes de l'échange et sur les profits (matériels ou symboliques) que

chacun peut en retirer (Nay & Smith 2002 p.14-15). Ces positions de médiateur sont prisées dans l'action publique. Ce renforcement va de pair avec le fait qu'elles sont de plus en plus dévolues aux fonctions de leadership et que les fonctions situées à la base de l'organigramme en sont progressivement dessaisies. C'est pourtant cette base de l'organigramme qui discute au quotidien avec les autres organisations. Cette tendance à l'accaparement des fonctions de médiateur, valorisées et valorisables socialement et professionnellement renforce la vision hiérarchique et réduit l'autonomie au sein des services déconcentrés.

L'étude de l'action publique territoriale renvoie aux formes et aux conditions de l'exercice du pouvoir lors de la mise en relation ou le mixage d'univers sociaux distincts. Les concepts de « traduction » (Callon 1986) ou de « transcodage » (Lascoumes 1994, 1996) s'avèrent heuristiques pour rendre compte des transformations de l'action publique et de l'action collective impliquant l'État. Il s'agit à la fois d'analyser l'échange politique, les transactions entre groupes d'acteurs, la coordination des intérêts et des stratégies, les différents univers institutionnels et les configurations d'acteurs qui génèrent des savoirs, rôles, idées, intérêts, règles, croyances, qui participent à l'action publique. L'enchevêtrement des enjeux, l'intersectorialité des programmes, la transversalité des actions – publiques ou privées –, l'hétérogénéité des acteurs mobilisés deviennent une constante y compris dans les domaines où le cloisonnement, le monopole de gestion par un grand corps et un mode d'administration hiérarchique étaient jusqu'à récemment la règle. L'hybridation des catégories d'analyse et d'action qui fondent les politiques devient ainsi essentielle à mobiliser (Lascoumes 1996). Ces enjeux de traduction sont structurants dans la mesure où nous nous intéressons à l'application territoriale des politiques publiques. Les services déconcentrés constituent en effet les relais locaux des politiques et dispositifs élaborés par les ministères. Cette position intermédiaire, à la jonction entre la stratégie et la mise en œuvre, assure le rôle institutionnel des services déconcentrés. Mais nous n'oublions pas que ce sont les hommes, au sein des services, qui travaillent à ces opérations de traduction et à « l'entre-définition » des politiques publiques (Latour 1995, Amblard *et al.* 2005).

Routines administratives et ajustements mutuels partisans

La *policy analysis* américaine offre un regard critique sur les réformes volontaristes de modification radicale des systèmes en place. Ceux-ci reposent sur des routines de fonctionnement élaborées avec le temps, qui fixe des mécanismes de coordination. Ces mécanismes « invisibles au regard de la théorie classique de l'administration » reposent sur des

relations d'échanges, de négociations et d'ajustements réciproques entre partenaires, sur des conflits actifs et des consensus négociés entre corps professionnels concernant l'interprétation des problèmes et l'action, sur des communautés de pratiques entre partenaires bien différenciés, mais organisés pour l'action (Lindblom 1965, Chisholm 1989).

Les interdépendances non formalisées, les logiques tacites de fonctionnement, les processus d'ajustements mutuels sont des mécanismes extrêmement importants de résolution de problèmes et de fonctionnement des organisations. Même s'ils sont peu rationnels, sous-jacents, sous-estimés et qu'ils restent peu étudiés et méconnus, ils sont les principaux éléments qui font que l'organisation fonctionne, sur les plans interne et externe. Le travail des secrétaires, loin de la vision des fonctions supports à mutualiser, est un exemple de la dimension non rationnelle du fonctionnement d'une administration. Plus généralement, c'est au moment des pauses, dans les espaces interstitiels, dans les moments de non-travail, dans les discussions informelles et personnelles, dans les constructions relationnelles entre agents que se construit la solidarité organisationnelle et le sens au travail (Fustier 2012). Charles Lindblom (1959) évoque *the science of muddling through* pour tenter de décrire le fonctionnement d'une administration publique : les processus d'ajustements mutuels entre acteurs des différents services et partenaires, le contournement systématique des règles par les agents pour agir à la marge, le bricolage permanent qui caractérise la fabrique de l'action publique.

Donald Chisholm (1989) insiste sur le risque important de sur-coordonner et d'augmenter inutilement le niveau d'interdépendance dans un système organisationnel : le modèle de l'organisation bureaucratique et mécaniste provoque régulièrement des cercles vicieux qui font en sorte que les « solutions » peuvent causer plus de problèmes, qu'on tente ensuite de résoudre par les mêmes « solutions ». De toute évidence, après le « choc » provoqué par les fusions, les routines administratives et les ajustements mutuels se remettent progressivement en place, dans le cadre imposé et au-delà. Toute puissante et centralisée qu'elle soit, la hiérarchie est incapable de contrôler l'ensemble des actions de ses agents et les évolutions endogènes de l'organisation.

Ces travaux mettent en doute le fait que les réformes structurelles par fusion et intégration verticale et hiérarchique apportent davantage de coordination ou de performance. Ils démontrent certaines conséquences bénéfiques des doublons dans l'action publique, qui permettent un contrôle réciproque des administrations et un enrichissement mutuel des politiques publiques (Chisholm 1989). L'évolution vers les guichets uniques ou la simplification du nombre d'administrations n'est pas réellement mesurée. La réduction du nombre de fonctionnaires, si elle

est effective dans la fonction publique d'État, a largement été compensée par le développement de la fonction publique territoriale. La création de plateformes gigantesques de gestion est dénoncée au sein des directions métiers, qui y ont perdu de l'autonomie. Eugene Bardach (1998) souligne le fait qu'un consensus existe dans les études sur l'évolution des administrations publiques dans le domaine sanitaire et social, selon lequel les réorganisations produisent peu de valeurs au vu du coût très élevé qu'elles représentent en temps, en énergie et en anxiété personnelle pour les agents[19].

3.3 les transformations professionnelles induites par les réformes

En matière d'expertise, l'État a pendant longtemps disposé du monopole de l'énonciation des « technologies de normalisation » (règles juridiques, normes techniques…). Ces instruments de gouvernement (Lascoumes & Le Galès 2004) constituent autant de « pilotes invisibles » maîtrisés par les hauts fonctionnaires et les « grands corps », leur permettant de piloter de manière technocratique l'action publique (Lorrain 2004). Cette logique technocratique est remise en question avec les réformes et le développement de formes de concurrence entre expertises déconcentrée et décentralisée, entre expertises nationale et internationale. Danièle Linhart et son équipe de recherche (2006) observent un désarroi important chez les agents de la fonction publique face à la modernisation du service public. Le champ des administrations et de la bureaucratie est très concerné par la segmentation professionnelle et l'établissement de groupes revendiquant des parcelles de compétences professionnelles et de savoirs de gouvernement. Pour D. Linhart, le rapport au travail que les agents élaborent, l'identité professionnelle qu'ils y développent, la relation qu'ils entretiennent avec leur institution et les valeurs qu'ils portent sont extrêmement différents. Chaque administration constitue un monde en soi, avec ses logiques professionnelles, son rapport à l'État, son système de valeurs, ses métiers, ses formes de mobilité, ses modalités de promotion, ses relations interpersonnelles, bref sa vision du monde tout autant que les conditions concrètes de travail qui y prédominent. En d'autres termes, chaque administration socialise à sa façon ses futurs fonctionnaires de l'État (Linhart *et al.* 2006 p.14). Ce sont bien ces transformations qu'il s'agit de saisir dans cette thèse.

19 Cité par Dupuis & Farinas (2010).

Compétences, métiers, professions dans le secteur public

Les statuts de la fonction publique sont fortement interrogés par les réformes successives de modernisation de l'administration et par les doctrines se référant au *new public management*. L'utilisation extensive de la notion de compétence est particulièrement présente dans les réformes de modernisation de l'administration depuis les années 90. Cette méthode place davantage la focale sur l'atteinte des résultats et sur les impacts de l'action publique, que sur les règles et procédures de l'administration publique traditionnelle. Elle illustre cette tension entre les façons d'envisager l'État, l'administration publique et le travail des fonctionnaires, alors que la fonction publique est traversée par des changements considérables.

Alistair Cole et Glyn Jones (2005) font référence aux circulaires Rocard (23 février 1989) et Juppé (26 juillet 1995) pour montrer ces évolutions : une volonté politique d'optimisation des moyens, une délégation plus importante des responsabilités aux partenaires locaux, une préoccupation constante sur le service rendu et sur la relation de service à l'usager, le développement du management des personnels, le développement du management par projet, le développement de la « transversalité », l'évaluation de la performance, etc. Ceci dans un climat social où les fonctionnaires et leur statut sont particulièrement dépréciés[20].

La logique de la gestion administrative des carrières de la fonction publique est ainsi confrontée au développement de la gestion des compétences, où les « référentiels » et « cadres de compétences » entendent caractériser la spécificité des métiers de l'administration et le rôle des fonctionnaires. Il s'agit d'énoncer un ensemble d'attendus professionnels – formulés en termes d'expertise, de connaissances, de capacités managériales, d'aptitudes comportementales, voire de traits de caractère qui prescrivent l'intervention des agents publics (Bongrand, Gervais & Payre 2012).

On peut noter que le nouveau cadre de définition des emplois publics par les compétences fait référence aux notions de métiers et de professions. La réintroduction de ces notions dans le vocabulaire de la gestion du personnel est significative de l'évolution de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Les référentiels de la gestion prévisionnelle des emplois, des

20 On peut citer Yves Lichtenberger (1999) au sujet d'une certaine anticipation des logiques de la RGPP et de son objectif mathématique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite : *« N'a-t-on pas l'impression que faute de savoir mobiliser les compétences de leurs salariés, certains employeurs en difficulté privilégient la recherche de coupables et le tri par licenciements, parfois même au travers de plans dits « de dégraissage » à la façon dont les Romains stimulaient leurs armées défaites qui commençaient à se rebeller : la décimation d'un soldat sur dix était censé procurer du courage aux autres »* (p.105).

effectifs et des compétences sont fréquemment nommés référentiels métier, s'appuyant sur des « fiches métiers » ou « emplois types »[21].

Pour G. Jeannot, *« les besoins se définissent autour de fonctions à remplir, et non de statuts des individus selon les corps ; d'où l'introduction de référentiels construits autour du couple composé, d'une part, des missions à accomplir (dont on peut esquisser une évolution) et, d'autre part, des métiers ou emplois types correspondants. (…) Ces référentiels, pour pouvoir être utilisés, supposent une couverture de l'ensemble des fonctions par les emplois types. La rédaction de ces fiches « métiers » est accomplie soit par des consultants externes, soit à travers des groupes de travail mobilisant quelques fonctionnaires qui s'efforcent de synthétiser le contenu de leur activité et les compétences qu'elle requière, mais aussi de déterminer les frontières avec d'autres métiers »* (Jeannot 2005, p.600). Le travail de rédaction de ces référentiels est donc un moment particulièrement important de redéfinition de la fonction publique et de la gestion des carrières.

Toujours selon G. Jeannot, la place croissante de la référence au métier traduit la volonté de mettre l'accent sur les compétences, les savoir-faire et le professionnalisme lié à l'activité des fonctionnaires. « *Le terme métier est alors mobilisé en position médiane pour faire tenir et mettre en relation deux entités en mouvement : d'une part, le mouvement d'évolution des missions des organisations publiques ; d'autre part, le mouvement des individus au cours de leur carrière, avec les mobilités et les apprentissages qui y sont associés* » (*Ibid.* p.607). Le métier permet ainsi, davantage que ne le permettent les logiques collectives liées à l'organisation en corps de la fonction publique, de réinvestir la dimension professionnelle de la carrière dans le secteur public.

Ces référentiels de compétences publiques posent toutefois à notre sens un double problème qu'il est nécessaire de poser. Premièrement, ils sont produits par des professionnels de la gestion qui définissent des formes d'évaluation du travail public, qui peuvent générer de la souffrance au travail (Dejours 2003[22], Del Rey 2012). Deuxièmement, cet ensemble référencé des compétences ne suffit pas à caractériser l'intégralité du travail administratif. Les notions de profession et d'expertise spécifient davantage le caractère public de l'intervention des fonctionnaires. Dans les entretiens, ces derniers font également référence à leurs identités ou cultures professionnelles, à leurs métiers et à leur expertise. L'objet de cette thèse sera précisément de démontrer que le

21 L'élaboration du Référentiel national des certifications professionnelles (RNCP) au cours des années 2000, puis celle de la Bourse Interministérielle de l'Emploi Public (BIEP), participent de cette logique de caractérisation et illustrent l'ambition gestionnaire de déterminer le métier comme un ensemble fini de compétences.

22 *« 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 2003 p.56)

travail public s'appuie sur des capacités à mobiliser, en plus d'un savoir écrit et formel (fiche de poste avec des compétences qui correspondent à des compétences), d'autres types de savoirs issus de l'expérience personnelle en situation. Ces éléments sont relativement peu écrits malgré une volonté managériale nouvelle de les formaliser.

L'application du modèle de l'entreprise ?

La thèse de Anne Debar, portant sur les évolutions du travail des directeurs départementaux et des politiques de ressources humaines dans les Directions départementales, nuance les références au modèle des restructurations en entreprise volontiers affiché par les réformateurs, et fustigé par les organisations syndicales. La transformation de l'État au niveau territorial emprunte une voie spécifique, *« ni comparable aux restructurations en entreprise, ni bloquée par les multiples spécificités de gestion des personnels publics. Elle cherche à ne pas trop bousculer les hommes. Elle repose largement sur la qualité des cadres « de terrain ». Elle laisse supposer que c'est « en bas » de la pyramide administrative qu'est la clé du succès »* (Debar 2009 p.770).

Il reste que ces réformes nient, dans leur mise en œuvre, un certain nombre d'enjeux : les agents sont peu impliqués dans leur construction. Les réflexions sur le travail, sur l'expertise, sur les métiers, sur la formation, sur le lien des agents avec le terrain sont limitées. On observe un mal-être profond des cadres intermédiaires, car le cœur de leur expertise est remis en cause et dévalorisé. Les nouvelles formes d'expertise restent des injonctions, dans la mesure où les existantes ne sont pas identifiées/valorisées et les dispositifs de formation démantelés. Les réformateurs choisissent de ne pas défendre certains corps, alors précisément qu'il peuvent contenir des agents dotés de compétences de coordination. Le cœur de métier des conseillers, par exemple, était de défendre une vision large de l'intérêt général, d'encourager le développement de positionnements alternatifs et de mettre en œuvre un soutien au développement des projets de la société civile. Notre travail s'attache à faire état de ces absences et de ces choix délaissant des aspects territoriaux et de relation avec la population.

4. Méthodes et terrains de recherche

Notre approche méthodologique de l'analyse des politiques publiques se fonde sur une entrée à l'échelle méso, étudiant des organisations et des professions intermédiaires. Le choix des services déconcentrés, à la croisée des injonctions des administrations centrales et de la mise en œuvre territoriale, nous permet d'étudier le travail de traduction des organisations et des professionnels intermédiaires, bénéficiant de marges de décision (nous n'incluons pas ceux placés directement aux guichets). Ce rôle fameux de médiateur est très présent dans la littérature de science politique : que se passe-t-il quand la politique est mise en œuvre, c'est-à-dire quand elle se confronte aux représentations des acteurs auxquels elle est destinée (Faure, Pollet & Warin 1995) ?

4.1 Cadre de la recherche

MUTORG-ADMI

Les premiers terrains inclus dans cette thèse ont été réalisés dans le cadre du projet ANR « Les mutations organisationnelles de l'administration française » (MUTORG-ADMI – 2009-2012). Coordonné par Philippe Bezès, ce projet s'inscrivait dans le cadre du programme « Gouverner et administrer » de l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui en assurait le financement. Ce projet de sociologie de l'administration visait à analyser et comprendre ce qui constituait alors l'un des volets majeurs de la réforme de l'État en France : la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

Le début de cette recherche est donc imbriqué dans la partie du projet assurée par François-Mathieu Poupeau, chargé de recherche CNRS au LATTS (École des Ponts Paris Tech - Université Paris-Est). Intitulée « L'État territorial en chantier. L'analyse de la constitution des nouvelles Directions départementales interministérielles (DDI) », cette partie du projet MUTORG-ADMI s'intéressait plus particulièrement à l'échelon départemental, fortement impacté par les réformes, car étant au cœur des mutations qui affectent l'organisation du service public et les pratiques quotidiennes des agents qui le composent. Nous avons participé à cette recherche en tant que

chargé d'études (deux contrats de 4 mois), spécifiquement orienté sur l'étude des Directions départementales de la Cohésion sociale et de la Protection des personnes (DDCS/PP). Nous avons ainsi effectué les premiers entretiens de cette recherche dans ce cadre, avant l'obtention d'un financement de thèse du ministère de la Recherche.

Projet de thèse financé par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

La construction du sujet de thèse visait à approfondir l'étude des changements qui touchent les services déconcentrés, notamment les évolutions des relations entre les niveaux régionaux et départementaux de la déconcentration. Il s'agissait également d'élargir le champ de la recherche, initialement centré sur la Cohésion sociale, vers le domaine du Développement durable, autre domaine touché par la logique de l'interministérialité. L'approche de sociologie administrative est complétée par un positionnement d'analyse des politiques publiques et par une inscription dans le champ de la sociologie des groupes professionnels.

Cette seconde phase d'étude visait à approfondir les premiers constats. Retourner en 2013 et 2014 dans les structures départementales de la Cohésion sociale étudiées en 2011 a permis d'aborder l'évolution dans le temps de la structuration des nouveaux services : le fonctionnement organisationnel transversal progresse-t-il et en quel sens ? D'autres difficultés ont-elles émergé ? L'étude élargie aux structures régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DRJSCS) a permis d'aborder les changements importants provoqués par le découplage des niveaux de pilotage et de mise en œuvre. Comment le nouveau dialogue de gestion se structure-t-il entre les niveaux de la déconcentration ? Comment la complexification des logiques hiérarchiques impacte-t-elle le fonctionnement des nouveaux services ? De plus, l'élargissement de l'étude au champ de la rénovation énergétique de l'habitat (partant des services déconcentrés en DREAL et DDT) a permis de mettre en regard les évolutions de la déconcentration dans deux champs différents de politiques publiques.

Par ailleurs, il s'agissait d'approfondir notre recherche sur les pratiques professionnelles au sein des services : assiste-t-on à l'émergence, à défaut d'une culture commune, d'un ensemble de valeurs, identités professionnelles qui dépassent les anciennes structures ? La manière de travailler des agents a-t-elle changé ? Nous avons, à ce titre, multiplié les entretiens avec les différentes catégories d'agents de la fonction publique dans les services déconcentrés (managers,

cadres, inspecteurs, conseillers, rédacteurs, techniciens, secrétaires, etc.), alors que notre première phase s'était limitée pour l'essentiel à interviewer les responsables de pôles et la direction.

Enfin, le projet de thèse visait à situer les services déconcentrés dans la réforme et en tant qu'acteurs intermédiaires des politiques publiques. L'objectif était d'élargir les investigations pour d'une part, comprendre la réforme et, d'autre part, étudier l'évolution de l'ensemble de la chaîne d'application des politiques publiques, de l'amont à la mise en œuvre. Nos entretiens en administrations centrales ont porté sur la dynamique de la réforme, sur l'application des politiques publiques et sur le rôle des nouveaux services déconcentrés. Nos entretiens auprès des partenaires/opérateurs/prestataires/délégataires de l'action publique (collectivités territoriales, établissements parapublics, associations, usagers) nous ont permis de mettre en perspective l'évolution de la déconcentration étatique dans l'action publique territoriale. L'objectif était d'étudier l'impact des réformes sur les politiques publiques portées par les services déconcentrés dans les territoires : les réformes ont-elles favorisé une plus grande capacité pour l'État à peser sur les champs qui le concernent ? De nouvelles régulations sont-elles à l'œuvre entre les services déconcentrés de l'État et les acteurs qui font partie de leur environnement quotidien ?

4.2 Terrains de recherche : étudier deux nouveaux secteurs interministériels de politiques publiques

Le Développement durable et la Cohésion sociale constituent deux regroupements interministériels créés par la RéATE dans une logique de fusion. En rapprochant un certain nombre de politiques publiques, de corps et de professions, la réforme crée de nouvelles entités censées se mettre à fonctionner ensemble. Elle formalise deux nouveaux domaines de politiques publiques et en établit les nouvelles frontières. Au-delà d'une question rhétorique, « Développement durable » et « Cohésion sociale » s'établissent comme les nouveaux projets déterminant l'intervention des services de l'État, regroupant un certain nombre de dispositifs et qui s'imposent dans la définition de l'action publique.

Développement durable et Cohésion sociale comme nouveaux projets institutionnels

La tenue du Grenelle de l'environnement (2007) a abouti à un ensemble de dispositions autour de l'environnement et de la prévention des risques. Le regroupement interministériel du Développement durable est composé des administrations centrales et des corps techniques de l'Équipement, du Logement, de l'Écologie et de la partie énergie traditionnellement rattachée au ministère de l'Industrie (corps des Mines) (Lascoumes *et al.* 2014). Ce nouveau ministère s'incarne au niveau régional dans les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Au niveau départemental, les Directions départementales des territoires (DDT) rapprochent les corps des ministères de l'Équipement, du Logement et de l'Agriculture. Les corps de l'Équipement et des Mines constituent depuis longtemps les « grands corps techniques » de l'État (Thoenig 1987, Gervais 2007). Les DDT doivent recentrer leurs activités techniques vers ces politiques prioritaires. Dans cet objectif, la RGPP a donc prévu qu'elles se désengagent d'ici 2011 de leurs activités d'ingénierie concurrentielle, qu'elles effectuaient sous forme de maîtrise d'œuvre ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des communes ou de leurs groupements. Il s'agit donc de redéployer les moyens des activités où l'offre privée existe déjà, ou peut se développer, vers les domaines nouveaux ou en croissance dans le domaine de l'environnement et de la prévention des risques. Les DDT doivent, par exemple, développer leur expertise technique sur les dispositifs d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. La fusion des DDAF et des DDE est un gage d'une meilleure efficience de l'administration de l'État dans le département. Ainsi, dans les procédures d'aménagement, elle doit permettre de remplacer une juxtaposition d'avis par une position plus synthétique et positive. Elle conduit à créer des équipes mixtes sur des thématiques telles que l'environnement, l'eau, les risques, fournissant un interlocuteur unique aux partenaires extérieurs. Elle est l'occasion de créer des structures de connaissance territoriale et de prospective, au sein desquelles les deux anciens services mettent en commun leurs données, développent des systèmes d'information géographique et des outils de valorisation de diagnostics territoriaux de façon à proposer une gestion raisonnée des territoires. Cette fusion interministérielle est vécue par les agents comme une annexion du grand ministère de l'Équipement par le petit ministère de l'Écologie[23], ce qui questionne la raison d'être et les modalités d'intervention des « grands corps techniques ». Néanmoins, le Développement durable constitue une tentative de relance de nouvelles dynamiques, car il s'agit d'une thématique très valorisée (Lascoumes *et al.* 2014).

23 Analyse récurrente dans les entretiens réalisés dans les anciennes administrations de l'Équipement (CGEDD, DREAL, DDT) entre 2011 et 2018

Le regroupement interministériel de la Cohésion sociale correspond quant à lui à une restructuration en profondeur des anciennes administrations sanitaires et sociales, traditionnellement fortement structurées à l'échelon départemental (DDASS). Les anciennes administrations centrales, jugées déliquescentes (Pierru 2011), sont fortement réorganisées par une nouvelle élite du *Welfare* (Genieys 2008). Les grandes lignes de cette réforme de la RGPP sont la création des Agences régionales de la Santé (ARS), de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et du puissant Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS) intégrant les ressources humaines et financières de six anciens ministères, dont ceux de la Jeunesse, des Sports et de la Ville. Les « petits corps » des agents sociaux, habitués à fonctionner dans l'ombre des « grands corps techniques », sont historiquement beaucoup moins structurés que ces derniers (Chopart 2000, Warin 2012) et le regroupement autour de la notion « cohésion sociale » fait débat (Donzelot 1994, 2006, 2008). Au niveau territorial, les Directions régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale et les Directions départementales de la Cohésion sociale (et de la Protection des personnes) sont soumises à des problématiques importantes de masses critiques pour assurer le travail territorial.

Un nouveau vocable issu du paradigme néolibéral européen

Développement durable et Cohésion sociale sont de nouveaux vocables issus des doctrines de l'Union européenne. Ces notions s'inscrivent dans le contexte de déploiement des doctrines votées par les États membres en ce qui concerne la construction européenne et le développement des territoires. Les analyses des chercheurs néomarxistes sont très claires sur l'utilisation de ces termes, qui révèlent l'évolution récente du paradigme néolibéral européen vers la gestion des risques et des obstacles à la compétitivité des métropoles et des territoires :

« Il ne s'agit pas simplement d'effet de mode lorsque l'on évoque la cohésion sociale ou le développement durable en lieu et place respectivement de la solidarité sociale et de la protection de l'environnement. Le changement de terminologie consacre un changement de raison d'être de ces politiques. Il en va du développement durable comme de la cohésion sociale dont l'instrumentalisation par la doctrine et les politiques néolibérales est parfaitement analysée dans le travail de N. Brenner. La solidarité sociale comme la protection de l'environnement visaient à résoudre des problèmes en soi (pauvreté, exclusion, dégradation environnementale). La cohésion sociale et le développement durable sont des politiques au service d'un agenda qui les surplombe : la compétitivité des territoires. Un tissu social qui se délite, un milieu environnemental en crise ne sont

plus, en soi, des problèmes en regard de certaines valeurs collectives, voire d'une éthique, d'une certaine façon de concevoir le « vivre ensemble ». Il s'agit davantage de dynamiques qui minent la compétitivité des métropoles, car ils engendrent des risques (émeutes, violences urbaines, pollutions majeures) qu'il faut non pas faire disparaître, il faudrait alors s'attaquer à leur origine donc au régime d'accumulation, mais dont il faut contrôler le niveau, l'intensité » (Jouve 2007, lecture de Brenner 2004).

L'intérêt de notre travail est donc également de réfléchir au redéploiement de l'État vis-à-vis de l'évolution du paradigme européen, et ses conséquences sur l'application des politiques publiques au niveau territorial. *« Néo-marxist and regulationist perspectives insist on the shift under way from the "Keynesian welfare state" to the "Schumpeterian workfare state" which stresses flexibility in the workforce, the promotion of international competitiveness and a recasting of social policy »* (Jessop 2002).

Trois destins de politiques publiques fortement différenciés

Cette thèse souligne l'impact de la conjoncture politique lors des réformes sur les décisions de réorganisation et sur la restructuration de l'action publique. Les réformes ne sont pas seulement organisationnelles. Ou du moins les restructurations organisationnelles ont un impact important sur le soutien apporté aux politiques publiques. Nous constatons en effet que différentes politiques publiques de la Cohésion sociale et du Développement durable subissent des destins différents, principalement du fait du positionnement politique du gouvernement lors de la réforme. Notre analyse se place dans le contexte de la RGPP entre 2007 et 2012, soulignant l'impact sur l'action publique de cette politique structurelle. Dans les différents champs de l'intervention étatique, les politiques publiques ne bénéficient pas du même soutien.

Les politiques d'hébergement et de logement des personnes défavorisées sont considérées comme des politiques d'État, correspondant à un service public de protection sociale ne pouvant être exercé que par l'État. Le contexte européen de la fin des années 2000 pousse à une prise en compte renouvelée des problématiques liées à l'hébergement des personnes sans domicile fixe, à travers le paradigme du *Housing first*/Logement d'abord (Damon 2009). En France, les lois DALO (2007) et MOLLE (2009), poussent à articuler de manière plus efficiente les problématiques d'hébergement et de logement, auparavant dissociées entre les services ministériels du Logement (DDE) et des Affaires sociales (DDASS). L'organisation des nouveaux services déconcentrés va

bénéficier de ce contexte et l'on constate l'apparition de services (ou pôles) hébergement-logement dans les DDCS/PP en charge de la mise en œuvre de cette politique.

Les politiques étatiques de Jeunesse et d'éducation populaire sont quant à elles en décomposition. Elles souffrent de l'évolution du paradigme sur la jeunesse vers une libéralisation du secteur des loisirs, considéré comme solvable et susceptible d'être désinvesti par les pouvoirs publics (Lochard & Simonet 2003). On observe un désengagement des pouvoirs publics du soutien aux associations socioculturelles après une période de forte croissance de l'emploi associatif dans les années 1990-2000 (Hély 2009). S'y ajoute une phase historique d'effondrement de l'influence de l'éducation populaire et de toutes les formes d'éducation alternative (Heluwaert 2002). Les corps professionnels de la Jeunesse et de l'éducation populaire se considèrent en voie d'extinction.

Dans le champ du Développement durable, la politique de rénovation énergétique de l'habitat est fortement soutenue entre 2007 et 2017. La « transition énergétique » a le vent en poupe au niveau européen (paquet énergie climat en 2005) (Debizet 2011, Zelem & Beslay 2015). Par ailleurs, il y a un fort enjeu national de relance du secteur du bâtiment (Pollard 2010), auquel se greffent de nombreuses problématiques : construction de logements, emploi dans les territoires, évolution professionnelle des artisans, etc. Le Grenelle de l'environnement (2007) lie cette relance sectorielle avec les problématiques énergétiques. Les dispositifs du Crédit d'impôt développement durable (CIDD, devenu crédit d'impôt transition énergétique - CITE) ou l'écoprêt à taux zéro sont, de fait, un subventionnement des filières d'emploi du bâtiment (Vauglin 2011). Pourtant, nous verrons que les services de l'État ont du mal à se positionner au niveau de la coordination de cette politique complexe et multi partenariale.

4.3 Les outils de la recherche : observations, entretiens semi-directifs, sources institutionnelles

« L'objet de la sociologie est ce que les gens font ensemble, ce qui conduit à porter plus d'attention aux catégories d'activité qu'aux catégories de personnes ; ce qui se produit, les résultats de l'action collective, aurait pu se dérouler autrement, c'est-à-dire que ces résultats sont contingents ; il n'est donc jamais possible de réduire cette action collective et ses résultats à un acte unique, un facteur

principal ; dès lors, nous ne devons pas tant rechercher les causes de l'action collective que l'envisager comme un processus et en faire alors l'histoire, en décrire le déroulement. La plupart des processus que nous étudions sont le fruit du travail de quelqu'un » (Howard Becker cité par Perrenoud 2013).

Nous avons réalisé environ 120 entretiens semi-directifs[24] pour cette enquête, qui constituent le principal matériau original de cette thèse. L'enjeu de la sociologie étant de construire une analyse à partir de la réalité telle qu'elle est perçue par les acteurs, nous considérons comme les interactionnistes que c'est le langage qui exprime le mieux les tenants et aboutissants des représentations qui structurent la réalité. L'entretien constitue ainsi un mode d'accès privilégié aux faits sociaux dans la sociologie de l'action publique (Pinson & Sala Pala 2007). Ce corpus est utilisé dans le texte selon quatre usages : un usage informatif, dans le but de reconstruire le déroulement des processus de réforme, un usage compréhensif, avec l'objectif de repérer les différents points de vue, prises de positions et actions des acteurs dans ces processus ; un usage heuristique, car une partie importante des idées développées dans cette thèse proviennent de manière inductive des rencontres sur le terrain ; un usage démonstratif, les entretiens étant cités dans le corps du texte pour enrichir les descriptions et soutenir les démonstrations[25].

Notre méthode d'enquête articule plusieurs volets :

Deux enquêtes monographiques régionales de sociologie administrative ont été réalisées sur la mise en place de la RéATE et sur le fonctionnement des nouvelles Directions régionales et départementales interministérielles.

Entre 2011 et 2013, nous avons passé une trentaine de jours dans une petite région française (trois départements), alternativement dans une Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), dans une Direction départementale de la Cohésion sociale (DDCS) en chef-lieu de région et dans une Direction départementale de la Cohésion sociale et de la Protection des personnes (DDCSPP). Les chefs de service nous ont ouvert l'accès à un certain nombre de documents sur le processus de réforme et les problématiques liées aux missions. Ils nous ont également permis l'observation des échanges en Comités de direction. Nous avons également interviewé un certain nombre de fonctionnaires de catégories A+, A, B et C, pour certains plusieurs fois sur trois ans. Des entretiens ont été également menés en DDT et en Préfecture (SGAR) dans la région.

24 Liste des entretiens en annexes

25 Le choix a été fait, dans les transcriptions présentées, d'expurger les entretiens des pauses, hésitations, fautes de grammaire et de syntaxe, tout en gardant les expressions du langage parlé, dans un souci d'authenticité.

En 2014, nous avons passé quatre mois dans une autre région française (trois départements), au sein d'une Direction régionale de l'Équipement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Nous avons réalisé de nombreux entretiens, ainsi que des observations du fonctionnement quotidien du service, notamment en participant aux réunions internes et externes sur la thématique de la rénovation énergétique de l'habitat. Nous avons également rencontré des acteurs en DDT, en Préfecture, en DRJSCS et de nombreux partenaires dans cette région.

Ces deux monographies régionales sont enrichies par un ensemble d'entretiens avec les partenaires directs de l'État local, participant à la mise en œuvre, dans ces mêmes régions, des politiques publiques de la Cohésion sociale ou de la rénovation énergétique de l'habitat. Ont été rencontrés des élus et chargés de mission des différents niveaux de collectivités locales, des chargés de mission au sein des agences étatiques et décentralisées, des responsables d'agences ou de chambres consulaires régionales, des directeurs d'associations et de fédérations associatives dans les domaines de la jeunesse, de l'action sociale et de l'environnement, des animateurs de centre de loisirs, des personnels de centres d'hébergement d'urgence, des professionnels de la rénovation énergétique (artisans), etc.

Des investigations ont été également réalisées dans les Administrations centrales des ministères sociaux et du Développement durable (Ministères, Directions Générales, Inspections Générales, Syndicats de la fonction publique). Des hauts fonctionnaires intégrés dans les instances décisionnaires de la RéATE (anciens Secrétaires généraux, anciens membres de la Mission interministérielle de la réforme de l'administration territoriale de l'État - MIRATE) ont été interviewés pour mieux appréhender le processus de réforme.

De nombreuses sources institutionnelles (Journal Officiel, circulaires gouvernementales, directives ministérielles, rapports d'inspection, rapports de la Cour des comptes, rapports parlementaires, rapports de missions, rapports d'évaluation, documents de travail locaux) ont été mobilisées pour compléter et objectiver les entretiens avec les acteurs.

4.4 Deux monographies régionales concernant trois politiques publiques

L'intérêt de ces trois études de cas est de mettre en perspective des pans de l'État qui s'ignorent. Trouver des points de comparaison entre les domaines de la Cohésion sociale et du

Développement durable nous dit beaucoup de choses sur les conséquences des réformes sur l'ensemble du service public et de la société. Dans la recherche en science politique, les études restent sectorielles. Elles portent soit sur l'État social, soit sur l'Équipement et l'Ecologie, jamais sur les deux. Il existe d'ailleurs deux champs académiques distincts, y compris en ce qui concerne les publications.

Il s'agit par là même de porter un regard sur l'esprit de la RéATE, qui vise à faire travailler ensemble des administrations jusqu'alors distinctes. Nous analyserons ainsi la manière dont les nouveaux services apprennent à se côtoyer et à produire ensemble (ou non) de nouvelles formes d'action publique.

Espace et temps : des petites régions rurales impactées par les réformes

Concernant les monographies, le choix a été fait de valoriser la dimension territoriale de la mise en œuvre des politiques publiques dans les régions, départements et intercommunalités. Nous avons fait le choix d'étudier des territoires ruraux, très éloignés des problématiques parisiennes, assez peu peuplés et peu attractifs. L'idée était de favoriser l'étude du droit commun, hors mesures exceptionnelles. L'ambition était de s'intéresser à des zones peu prises en considération dans les réflexions sur les réformes, alors qu'elles cumulent les handicaps :

- Une attractivité réduite : les services déconcentrés de ces régions connaissent un *turn over* élevé des fonctionnaires. Ils présentent une proportion importante de jeunes agents, en première affectation, qui restent rarement au-delà de trois ans. Cette jeunesse peut générer de l'émulation, mais également poser un problème d'expérience. Si le taux de rotation des cadres et managers est très important, les agents de catégories B et C restent en revanche sur place, et présentent un profil plutôt âgé.

- Une expertise territoriale limitée : les services déconcentrés, les chambres consulaires, les collectivités territoriales sont constitués de petites équipes, peu dotées en expertise spécialisée. Le caractère rural de ces régions est prononcé : peu de villes, de nombreuses communes peu regroupées, donc une expertise parcellaire. Dans ce type de territoire, le rôle de l'État à travers les Préfectures, les sous-préfectures, les services déconcentrés, les subdivisions territoriales, est historiquement primordial pour compenser ce manque d'expertise territoriale et assurer la péréquation du service public. Les conditions (et les possibilités) d'exercice de cette expertise sont précisément l'enjeu de cette thèse.

- Des populations et des rapports au territoire spécifiques : l'organisation de l'habitat, les problématiques d'isolement rural, les profils d'activité, les modes de vie sont éloignés du monde urbain et des représentations parisiennes

- Des territoires non innovants. Afin d'appréhender les logiques d'application du droit commun, il apparaissait intéressant d'étudier des territoires basiques, où les choses mettent du temps à bouger, où l'inertie peut être importante, où le rapport au temps est différent.

Le choix s'est porté sur deux petites régions constituées de trois départements. Il apparaissait ainsi possible de rencontrer l'ensemble des responsables départementaux, en plus des responsables régionaux. Il est significatif de souligner que les régions étudiées n'existent plus aujourd'hui, car elles ont été fondues dans des ensembles plus vastes depuis janvier 2016 (application de la loi NOTRe). Une nouvelle vague de réformes de l'organisation de l'État et des pouvoirs publics a eu lieu. Ces régions ont été fusionnées à des régions plus puissantes économiquement.

Un intérêt particulier est porté aux temporalités sur un laps de temps relativement long, mais tangible et proche de nous (une dizaine d'années 2005-2015). Ce choix est lié à l'accumulation des réformes structurantes sur cette période : LOLF, Acte II décentralisation, RGPP, RéATE, MAP, MAPTAM, NOTRe, etc. Cette concentration nous amène à nous rapprocher de l'hypothèse d'un mouvement permanent de réformes (Hood 1991).

Enjeux et difficultés rencontrées

L'entrée sur les différents terrains n'a pas constitué une difficulté, bien au contraire. En ce qui concerne la réalisation de monographies, l'ouverture des terrains par les chefs de service a été facilitée, ainsi que la mise à disposition d'information, la possibilité d'assister aux réunions de service, ou d'utiliser les véhicules de service pour réaliser les entretiens dans l'ensemble de la région. Nous soulignons un intérêt largement partagé par les acteurs rencontrés pour parler de leur travail quotidien et des évolutions qu'ils vivent dans la mise en œuvre des politiques publiques. En ce qui concerne les fonctionnaires, la logique de l'information au public l'emporte facilement sur le devoir de réserve. De surcroît quand il s'agit d'un travail de recherche large (anonymisation) et sur le long terme.

On observe néanmoins que nos retours de terrain ont eu des conséquences. Le directeur régional de la DRJSCS nous a fermé l'accès à ses services après l'entretien réalisé avec lui, interdisant à ses agents de nous rencontrer (nous avions fait quelques entretiens au préalable). À l'issue du travail d'enquête, la DREAL a refusé la diffusion du rapport réalisé sur le fonctionnement de la politique publique régionale de rénovation énergétique de l'habitat, alors que des réunions d'information avaient été programmées entre le doctorant, les services et les partenaires interviewés. Deux raisons ont été invoquées : le caractère critique du rapport dans une petite région où l'anonymat aurait été difficilement tenable ; l'imminence de la réforme régionale issue de la loi NOTRe début 2015, qui réactivait des tensions importantes dans le service et avec les Conseils régionaux et générait une nouvelle période d'incertitude. Ces fermetures nous ont poussés à rencontrer d'autres acteurs à l'échelle régionale dans une autre région similaire.

Les acteurs interviewés se sont montrés largement diserts pour décrire et échanger sur les réformes qui les impactaient directement. En 2011 et 2012, nous nous sommes souvent retrouvés comme le premier interlocuteur qui prenait le temps d'échanger sur les nouvelles conditions de travail et qui menait une démarche évaluative globale sur la réforme et ses impacts. Beaucoup d'agents ont profité de ces échanges pour « vider leur sac », « déballer ce qu'ils avaient à dire », évoquant l'impact des évolutions organisationnelles sur leur vie personnelle, les difficultés liées aux rapprochements de services, aux évolutions statutaires et sociales, aux angoisses générées par l'incertitude, aux problématiques de locaux, aux déménagements, aux fermetures, aux éloignements de collègues, etc. Le doctorant s'est ainsi retrouvé dépositaire d'une parole largement critique des réformes et des conditions du changement, souvent confronté à des pleurs et de l'émotion, témoin d'une souffrance au travail importante dans les nouveaux services. L'enjeu a donc consisté à mettre à distance l'objet et les discours afin de construire l'analyse et discuter le sujet. Il s'agissait bien de résister à faire une analyse d'impact de la RéATE pour construire véritablement une recherche sur les réformes.

Problématique et hypothèses

Problématique

La RGPP et la RéATE affirment que les services déconcentrés régionaux vont assurer le pilotage stratégique, l'observation, l'évaluation, la formation, le dialogue de gestion dans les territoires. Toutefois, la réforme se caractérise par une absence de réflexion sur les professions et l'expertise des agents et son application remet en cause une partie de l'expertise territoriale de l'État. Comment le niveau régional se positionne-t-il dans son nouveau rôle territorial de coordination ? Comment l'expertise des agents territoriaux se reconstruit-elle ?

Hypothèse 1 : La réforme contre les professions ?

Les réformes sont focalisées sur la dimension institutionnelle, cherchant à diminuer les coûts à court terme de l'administration et à augmenter la « performance » de l'action publique. L'organisation n'est pensée qu'à travers ce prisme instrumental. Les professions et l'expertise des agents dans la mise en œuvre des politiques publiques ne sont pas évoquées. Ce faisant les réformes cassent les routines de travail et les systèmes de détection locaux de l'État, jusqu'à remettre en cause la nodalité de sa présence territoriale. Certains agents au niveau territorial n'ont pas été en mesure de se constituer en groupe professionnel susceptible de codifier et défendre son expertise.

Hypothèse 2 : Quel processus d'apprentissage concomitant aux réformes ?

L'État régional est chargé de monter en expertise sur la nodalité. Il ne dispose pourtant pas de moyens de formation ou de recrutement spécifiques ; il est sans pilotage central, déconnecté d'une réalité de mise en œuvre essentiellement départementale. Les collectivités pratiquent l'isomorphisme institutionnel et proposent de ce fait peu d'innovation territoriale ou experte. Il en résulte des transferts de compétences et une dispersion de l'expertise.

Hypothèse 3 : Un État davantage « à distance » ou de plus en plus contrôlant ?

Ces propositions renvoient à la théorie d'un État « à distance », dans la mesure où l'État central renforce son emprise sur la définition de l'intérêt général (recentralisation). Toutefois, nous montrons que l'État continue de disposer de relais importants dans les services déconcentrés et les agences, voire renforce cette présence. La territorialisation des politiques publique reste faible. On fait ainsi l'hypothèse d'une présence de l'État de plus en plus hégémonique qui s'impose dans les territoires, avec moins de diversité dans ses positions, mais davantage de contrôle.

Les enjeux de cette thèse sont ainsi de trois ordres. Il s'agit en premier lieu de démontrer que l'État définit l'intérêt général en s'appuyant de moins en moins sur l'expertise de terrain. On observe une recentralisation forte, qui confine plus au centralisme qu'à l'État à distance. En second lieu, cette thèse articule ce constat d'une recentralisation tendancielle et la perte d'expertise des services déconcentrés de l'État. Ceux-ci sont en effet davantage contrôlés, moins autonomes, moins originaux et innovants dans leur expertise. Enfin, au-delà d'une analyse par l'État uniquement, cette thèse montre que cette expertise n'est pas forcément reprise par les collectivités territoriales, surtout en milieu rural. On observe des effets de dispersion de l'expertise et de concurrence entre acteurs locaux. La coordination de l'action publique est inefficace.

Plan de la thèse

Dans une première partie, nous abordons les évolutions des services déconcentrés, impactés par la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Nous présentons dans un premier temps l'évolution de l'action publique territoriale. Les services déconcentrés de l'État occupent un rôle majeur dans la gestion publique territorialisée, malgré le processus de décentralisation et les transferts importants de compétences aux collectivités locales. Ce rôle se fonde sur l'expertise des agents publics au niveau local (Chapitre 1). La RéATE modifie en profondeur l'organisation des services déconcentrés. Leur maintien malgré tout génère un flou dans la distribution des compétences au niveau territorial (Chapitre 2).

Dans une seconde partie, nous abordons les évolutions de l'État social, sous le nouveau projet institutionnel de la Cohésion sociale. Nous constatons que les réformes organisationnelles se nourrissent des évolutions législatives en ce qui concerne la définition de ce domaine (Chapitre 3). Une première étude de cas, la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées, est mobilisée pour montrer la pertinence du maintien des services déconcentrés… au niveau départemental (Chapitre 4). Une deuxième étude de cas, la politique de jeunesse saisie à travers le corps des Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse, discute des problématiques de l'expertise locale des agents de l'État et de la disparition d'une partie de celle-ci au cours des réformes (Chapitre 5).

Dans une troisième partie, nous abordons les évolutions liées à la mise à l'agenda des enjeux d'énergie-climat. Les notions de développement durable puis de transition énergétique définissent le cadre sémantique des nouvelles politiques écologiques d'aménagement du territoire (Chapitre 6). La troisième étude de cas, au sujet de la rénovation énergétique de l'habitat, montre les enjeux de définition et de luttes institutionnelles entre les différentes entités publiques investies dans ce domaine. L'expertise est loin d'être mobilisée efficacement (Chapitre 7). Nous montrons ainsi les enjeux liés à l'expertise de terrain pour la coordination de l'action publique territoriale.

1re PARTIE

Les services déconcentrés à l'épreuve de la RéATE

Les règles du jeu de la régulation publique sont en constante évolution. Cette partie utilise le corpus de la sociologie administrative de l'État pour analyser les reconfigurations de l'action publique étatique lors de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) en 2010.

Issue des thèses jacobines, l'organisation territoriale du pouvoir a fortement évolué au cours de la 2e moitié du XXe siècle, notamment affectée par les logiques de décentralisation et d'externalisation des compétences en matière d'action publique. La place des services déconcentrés de l'État est régulièrement interrogée (Dupuy & Thoenig 1985, Duran 2006, Bezès 2009, Epstein 2013). Historiquement, l'organisation territoriale de l'État en France se singularise par la coexistence de deux logiques institutionnelles : une logique horizontale et territoriale de représentation du pouvoir central par des Préfets au niveau départemental ; une logique verticale et sectorielle de déclinaison et d'application des politiques ministérielles aux niveaux régional et départemental, via des services déconcentrés sectoriels spécialisés dans cette tâche (Directions régionales et Directions départementales), La RéATE présente une hybridation originale de ces deux logiques traditionnelles d'organisation des institutions étatiques. La réforme bouleverse profondément « la cartographie des différents réseaux territoriaux de l'État en imposant une nouvelle division du travail grâce à de nouveaux découpages et en réorganisant leurs relations hiérarchiques » (Bezès & Le Lidec 2016).

La RéATE apparaît comme une tentative de mise à jour de la déconcentration à l'aune de ces évolutions. Cette réforme structurelle consiste en une vaste entreprise de réorganisation et de replacement des services déconcentrés dans les territoires. La RéATE réinterroge la déconcentration selon deux entrées :

- Au sein de l'État, la réforme réinterroge : les liens entre les services déconcentrés et les administrations centrales ; l'opposition entre les logiques de sectorialité et de territorialisation des politiques publiques ; les relations entre les niveaux de

déconcentration (régional, départemental) ; la dialectique entre autonomie des services déconcentrés et autorité préfectorale dans les territoires.

- Au niveau territorial, la réforme réinterroge : les relations entre déconcentration et décentralisation dans la mise en œuvre des politiques locales ; la construction des relations et des routines de fonctionnement entre les représentants de l'État local et les institutions diverses chargées de la mise en œuvre des politiques publiques (collectivités et exécutifs locaux, agences, associations, établissements, etc.) ; le développement de relations de subvention/prestation/délégation de l'action publique à des partenaires publics, parapublics ou privés.

Ainsi, la première partie de cette thèse étudie les logiques politiques et administratives à l'œuvre à la fin des années 2000 pour reconfigurer l'État local. Nous interrogeons d'abord comment la déconcentration s'intègre dans le jeu complexe de la régulation de l'action publique territoriale, puis comment elle est de plus en plus remise en cause par les thèses de la « nouvelle gestion publique » ? Dans un second temps, nous nous posons la question de la construction de cette réforme d'ampleur et des principales évolutions issues de la réforme sur la régulation locale. Comment la construction descendante et itérative de la réforme débouche-t-elle sur une hybridation des logiques institutionnelles au niveau territorial ? Et pourquoi peut-on dire que la réforme est largement inachevée, laissant les services déconcentrés au milieu du gué, dans un état de transition qui augure une période d'importante incertitude ?

Le premier chapitre analyse l'évolution du fonctionnement de l'État depuis l'après-guerre sur la base d'une revue de littérature. Les quatre grandes périodes de structuration du fonctionnement de l'État que nous identifions sont cumulatives, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas exclusives, avec le remplacement d'un modèle par un autre. À une première période déterminée par un État jacobin hyper centralisé, succède une période de décentralisation d'une part de plus en plus importante de l'État aménageur et de l'État social, dès les années 1980. Au cours des années 1990-2000, l'État organise au niveau local une « gestion publique territorialisée », qui s'appuie sur la négociation de contrats et projets entre partenaires locaux – incluant les services déconcentrés. Ces trois premières dynamiques structurent un modèle cumulatif de l'intervention étatique dans les territoires (Duran & Thoenig 1996). Les recompositions actuelles sont plus virulentes. Elles visent à la constitution d'un « État stratège », « manager », plus ou moins « à distance », grand ordonnateur de l'action publique locale. Le premier chapitre a ainsi vocation à décrire ce système

complexe pour interroger la capacité de l'État à la recomposition des rôles précédents par celui de l'État stratège.

Le deuxième chapitre aborde quant à lui l'application de la réforme de l'administration territoriale de l'État de 2010 (RéATE) et plus spécifiquement son impact sur la place des services déconcentrés régionaux et départementaux dans l'action publique territoriale. Il propose une triple lecture de la RéATE comme une réforme d'affirmation de l'échelon régional, comme une réforme favorisant le recours aux agences pour le financement et la mise en œuvre des politiques publiques et comme une réforme renforçant les services préfectoraux à travers la création des directions départementales interministérielles placées sous leur tutelle. Cette réforme de compromis entre les services du Premier ministre, l'Intérieur, les Finances et les principaux ministères sectoriels, très descendante, lui donne un caractère « hybride et incertain » (Bezès, Le Lidec 2010). La RéATE amène ainsi une nouvelle division des tâches, une reconfiguration des frontières de l'État local et une incertitude sur l'avenir à moyen terme de la déconcentration.

Chapitre 1

Réformes et instruments de l'État local : l'organisation des services déconcentrés à l'aune du *new public management*

Le positionnement de l'État dans les territoires est un sujet classique de la sociologie de l'État. Ce chapitre dresse une revue de littérature des évolutions du positionnement institutionnel de l'État depuis l'après-guerre. Plusieurs entrées permettent d'analyser le fonctionnement de la régulation de l'action publique : l'étude historique du lien entre les institutions étatiques (centrales et déconcentrées) et les acteurs locaux concernés par les politiques publiques (collectivités locales, établissements, associations, secteur privé) ; la recension des différents moments de réformes et la comparaison des enjeux avancés entre les périodes concernées ; la question des instruments de gouvernement, qui détermine la nature de ces liens et montre le caractère asymétrique de la relation entre centre et périphérie ; l'étude du travail des fonctionnaires et des formes de savoirs de la bureaucratie, qui opèrent à la mise en œuvre de l'action publique.

La compréhension du fonctionnement de l'État dans les territoires nécessite selon nous d'aborder un certain nombre de modèles d'analyse proposés par les chercheurs depuis les années 60. Ces paradigmes successifs et ces modèles analytiques sont sujets de discussions importantes dans les champs de la sociologie des institutions et dans le développement progressif des sciences politiques. Nous distinguons quatre modèles complémentaires qui illustrent le fonctionnement actuel de l'État et de l'action publique. Le modèle historique de la planification nationale et de la centralisation jacobine continue d'exister en pratique et dans l'imaginaire collectif de l'État (ne serait-ce que comme contre-exemple). Le modèle de la décentralisation permet de rentrer dans la complexité de l'action publique territoriale. Le modèle de la gestion publique territorialisée et du gouvernement par les instruments (notamment la contractualisation) nous fait entrer concrètement dans les formes de régulations de l'action publique. Le modèle de la nouvelle gestion publique nous permet d'aborder la manière dont la

conception de « l'État stratège » s'impose dans les réformes récentes de l'organisation de l'État et de l'action publique territoriale.

La première partie de ce chapitre montre une chronologie de l'organisation des administrations et de l'utilisation/abandon des outils d'action publique, qui a des effets sur la pertinence des modèles. Pour autant, plus qu'une succession chronologique de paradigmes, il nous semble plus exact de considérer que ces modèles analytiques se cumulent et coexistent dans la complexité actuelle de l'action publique territoriale. Chaque modèle d'analyse contribue en effet à affiner la compréhension et la connaissance de l'État et de ses modes de fonctionnement. L'État étant un ensemble complexe, protéiforme et changeant, qui se sédimente au fur et à mesure des réformes qui le touchent, l'ensemble de ces approches permet de rendre compte de cette diversité de facettes. « Le phénomène bureaucratique » qui caractérise le fonctionnement de l'administration est avant tout le legs des formes passées de ces administrations (Crozier 1963).

L'étude des instruments de gouvernement, abordée dans la deuxième partie du chapitre, constitue une approche fondamentale pour la compréhension de l'action publique. Les « technologies de gouvernement » constituent les actes concrets par lesquels s'opérationnalise le gouvernement des sujets et des populations, les actes relationnels et productifs concrets que l'État accomplit pour exercer le pouvoir et pour le conserver (Foucault 1975). Les instruments renvoient à la question du *policy design* et à la dimension cognitive que véhiculent les choix effectués de technique d'intervention publique (Linder & Peters 1989). Les instruments sont des institutions qui orientent les comportements des acteurs et des organisations, fournissant un cadre stable d'anticipation qui réduit les incertitudes et structure l'action collective (Lascoumes & Le Galès 2004). Nous cherchons à lier l'utilisation de ces instruments avec l'organisation humaine chargée de la mise en œuvre de l'action publique. Le travail dans le secteur public est un point essentiel de l'analyse des évolutions liées aux réformes qui touchent le fonctionnement de l'État. L'expertise revendiquée par les groupes professionnels de fonctionnaires (corps, professions, catégories), sont fortement impactée par les réformes de modernisation de l'État, notamment à travers le développement des doctrines du *new public management* et d'une vision de l'administration publique plaçant la gestion et la performance de l'action publique au cœur de son projet. L'autonomie des fonctionnaires (notamment dans les services déconcentrés) est mise à rude épreuve.

1. D'un État très armé à une expertise émiettée dans les territoires

L'intervention de l'État dans les territoires subit des mutations importantes. Au modèle de la planification nationale de l'après-guerre succède celui de la gestion publique territorialisée. Depuis les années 80, les réformes de décentralisation successives ont profondément affecté les logiques d'intervention de l'État dans les territoires. Dans les années 90 et début 2000, la contractualisation territoriale constitue le modèle d'intervention territoriale des services déconcentrés de l'État local pour orienter l'action publique dans une gestion publique à la complexité croissante.

1.1 Planification nationale et régulation croisée : les services déconcentrés de l'État au cœur du fonctionnement du « pouvoir périphérique »

L'État planificateur centralisé s'appuie sur des services déconcentrés puissants au niveau local pour négocier avec les pouvoirs locaux la mise en œuvre de son action.

Un modèle historique et centralisé de la planification nationale

L'après-guerre correspond à une période de reconstruction des infrastructures et de réindustrialisation de la France. Ces objectifs s'inscrivent dans le cadre du Plan Marshall (1947 - 1953) puis de l'avènement de la Ve République gaulliste. Les années 60 voient la construction d'un mode d'action très centralisé, abandonnant la gestion territorialisée rurale au profit de la planification nationale et de l'aménagement urbain. La structuration du ministère de l'Équipement en 1966 constitue un exemple privilégié de cette évolution (Thoenig 1987). Le modèle propose une centralisation de l'expertise et des décisions par l'État, marqué par une logique volontariste de planification et d'aménagement du territoire pilotée par le Commissariat général au plan. L'État maîtrise l'agenda depuis le centre, ainsi que les modalités de définition des problèmes publiques et les programmes d'action.

Renaud Epstein décrit la logique d'action de l'État durant cette période : *« La planification française procède d'une logique de production bureaucratique et tayloriste, fondée sur le découpage sectoriel de la société, l'élaboration de solutions techniques standardisées par des administrations aussi spécialisées que cloisonnées, la programmation centralisée de l'ensemble des actions à réaliser et leur mise en œuvre séquentielle organisée de façon hiérarchique. »* Ces secteurs très autonomes de politiques publiques (habitat, transports, réseaux, industrie, régulation sociale) organisent la reconstruction de la France, son équipement en logements et en infrastructures. Ils *« organisent la construction de grands réseaux de transports et d'énergie, la décentralisation de nombreuses industries vers des régions en retard de développement, l'aménagement de zones touristiques, la construction massive d'équipements collectifs, la rénovation des centres-villes, anciens et l'aménagement de grands ensembles d'habitats sociaux dans toutes les villes françaises »* (Epstein 2013b).

Cette structuration de l'action de l'État dans les territoires va de pair avec une fonction publique d'État fortement structurée, qui distingue des corps d'appartenance très hiérarchisés et déployant une expertise particulièrement forte, comme le corps des Ponts et Chaussées par exemple (Thoenig 1987). L'État repose sur une administration forte, dont les ramifications sont présentes en région et en département (exemple des DDE). Les ressources financières, d'autorité, de réglementation et d'expertise sont monopolisées par les élites technocratiques présentes au niveau central, mais également dans les services « extérieurs » de l'État (directions départementales déconcentrées et subdivisions territoriales), qui quadrillent le territoire, administrent celui-ci, et assurent le contrôle d'un État particulièrement fort.

Ce modèle d'un État fort assis sur un outil de planification directif et descendant, archétype de l'État jacobin exerçant un contrôle très affirmé sur la société, ne reflète plus la réalité actuelle de son positionnement. Cependant, ce modèle d'un système ultra-technique, hiérarchique, cloisonné et rigide reste profondément ancré dans les conceptions du rôle de l'État par le sens commun. Le « phénomène bureaucratique » qui y est associé sert de repoussoir pour l'ensemble des réformes actuelles et des critiques citoyennes, académiques ou opérationnelles ; libérales, participatives ou autogestionnaires (Crozier 1963).

Vers une conception complexe de l'administration locale dans la société

Face à une vision trop simpliste d'un État unique, grand ordonnateur de politiques d'aménagement descendantes, la recherche sur l'action publique et notamment les travaux du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) sur le « phénomène bureaucratique » et le « pouvoir périphérique » interrogent le fonctionnement de cette domination étatique dès la fin des années 50 (Crozier 1963 ; Worms 1966 ; Crozier & Thoenig 1975 ; Grémion 1976). Ces recherches établissent un certain nombre de constats sur le fonctionnement des relations locales entre les services ministériels et les pouvoirs locaux. Ces travaux se fondent sur l'hypothèse selon laquelle une telle efficacité du pouvoir central *« ne peut se construire qu'à partir du local, dans la consolidation d'une administration efficace capable d'ajuster à la réalité des contextes locaux des politiques nationalement définies »* (Duran 2006 p.758).

Jean-Pierre Worms (1966) a d'abord décrit dans le détail le fonctionnement des systèmes politico-administratifs départementaux, au sein desquels l'application des politiques est déterminée par le jeu des relations entre le préfet et les maires des villes petites et moyennes. Les liens qui se tissent entre les préfets, les directeurs de services déconcentrés et les notables locaux doivent être pris en compte pour comprendre l'action publique. J.P. Worms rappelle ainsi que l'État local est un acteur majeur dans le système vertical de prise de décision, de même que les exécutifs locaux.

Pierre Grémion (1976) élargit ce constat au fonctionnement global de l'administration, en mettant en lumière le rôle des services déconcentrés dans l'intégration sociale, l'ajustement, l'articulation de nombreux acteurs locaux (communes, conseils généraux, chambres consulaires, établissements divers), qui conditionnent la réalisation des politiques publiques nationales. Ce travail permanent de compromis au sein d'un système complexe détermine un « pouvoir périphérique » qui révèle le jeu des pouvoirs locaux et les mécanismes de « régulations croisées » existant entre les différents niveaux des filières politiques et administratives. Il s'agit de mécanismes d'arrangement entre dirigeants élus des collectivités locales et services de l'État qui se déploient localement et dans les interstices d'un mode de gestion centralisé et bureaucratique. « *Le processus de pouvoir et de prise de décision n'est donc ni hiérarchique, ni démocratique, ni contractuel. C'est un processus croisé, ou en zigzag, particulièrement bien adapté à un modèle d'évitement des responsabilités* » (Crozier & Thoenig 1975, p.11). Le pouvoir des élus locaux reste secondaire. Leur principale préoccupation porte sur la maîtrise des circuits de décision et l'accès aux bons guichets dans ces logiques d'arrangement. Ils ont néanmoins

certaines capacités d'influence sur les modalités de la distribution des ressources financières en provenance du centre. Le cumul de mandats locaux et nationaux leur permet de renforcer cette parcelle de pouvoir, en leur donnant de plus amples possibilités d'utiliser l'État à leur avantage.

Des services déconcentrés qui polarisent le pouvoir local

Ces travaux confirment le centralisme de l'État dans cette période, mais insistent également sur l'existence d'un pouvoir local puissant, qui repose sur les ajustements territoriaux élaborés par les services extérieurs de l'État, en lien avec les élus cooptés. Il est ainsi utile de rappeler les systèmes d'interdépendance entre acteurs au sein des organisations, dans une période que la distance historique nous fait désormais percevoir comme un idéal type de la centralisation descendante et utilitariste.

1. Le système de la régulation croisée met en évidence l'importance pour le préfet et les services déconcentrés d'investir et de préserver des réseaux locaux de relations. Le rôle de ces services est moins d'exercer un strict contrôle légal sur la mise en œuvre des procédures de l'État que de participer à résoudre les problèmes locaux, en adéquation avec les exécutifs locaux. Il y a un intérêt vital pour un préfet à entretenir de bonnes relations avec les notables locaux, qui montent en puissance (Worms 1966).

« A major function of cross-regulation is to build local political capital. State representatives working in field agencies internalise values and stakeholdings that are shared by local groups. These values and stakeholdings may in many cases be somewhat different from those emanating from the national headquarters. For grass roots agencies, local embeddedness is a resource, not a constraint. Their agents are perceived by those they administer to be human, sensitive, and doing the best they can. In return, state agencies rally local support. As an example of this, the French national police get vital information from the public – as well as invaluable support from the municipalities » (Thoenig 2005 p.699).

2. Dans la continuité des travaux du CSO, P. Duran et J.-C. Thoenig identifient les interdépendances entre État central, services déconcentrés et collectivités locales. *« Les fonctionnaires conseillent les élus, leur transmettent des informations privilégiées, essaient de prendre en compte leurs problèmes, élaborent des arrangements et de la souplesse dans l'application des règlements étatiques, se muent en porte-parole des intérêts de leurs élus auprès des ministères. (…) Les ministères adaptent leurs interventions aux circonstances*

spécifiques d'un territoire dont ils tentent de satisfaire les demandes malgré les rigidités et les objectifs imposés nationalement. Il y a politisation de l'action administrative au sens où les fonctionnaires intègrent dans leurs actes les intérêts de l'élu qui compte. Il y a en sens inverse technocratisation de la politique communale dès lors que le maire trouve inspiration et conseil auprès des fonctionnaires. Il accepte de se couler dans des priorités, des cadres cognitifs, des normes et des procédures définis par Paris. C'est à travers ces échanges de langages et de rationalités que se créent des ajustements mutuels et se forment les compromis permettant un bon déroulement de l'action publique » (Duran & Thoenig 1996, p.586). Les échanges et compromis territoriaux constituent des rouages essentiels de l'action locale de l'État.

3. Concernant les formes de l'expertise revendiquées par l'État et portées par ses fonctionnaires, la production de normes standardisées au sein de chaque domaine d'intervention spécialisée a conforté le fractionnement de l'État, le cloisonnement administratif et l'emprise techniciste des expertises. Les fonctionnaires qui détiennent ces expertises sont organisés selon une hiérarchie de statuts où prédominent les logiques de corps. Ces corps sont construits autour de métiers et de logiques corporatistes de fermeture. *« Les 1 500 statuts particuliers de la fonction publique d'État correspondent à de telles logiques, en même temps qu'ils sont paradoxalement le signe d'une action administrative plus souple qu'on le pensait généralement. Le particularisme a été le prix à payer d'une bonne adaptation des divers segments de l'administration aux environnements qui les concernaient »* (Duran & Thoenig 1996, p.591).

1.2 Le modèle de la décentralisation et la complexification de la gestion publique territorialisée

« Les critiques de cette politique centralisée de modernisation nationale ont émergé au début des années 1970 et sont montées en puissance au fil de la décennie, dans un contexte marqué par d'importantes transformations économiques (ralentissement de la croissance affaiblissant les compromis keynésianofordistes des Trente Glorieuses), sociales (émergence, dans le sillage de mai 68, de nouveaux mouvements sociaux post-matérialistes) et politiques (défaite des gaullistes à la présidentielle de 1974, renouvellement générationnel du personnel politique local lors des élections de

1971 et 1977). Issues des sphères académiques, des mouvements sociaux urbains et d'élus locaux qui y avaient fait leurs classes, ces critiques ont convergé dans une même dénonciation des interventions territoriales d'un État planificateur imposant, au nom de savoirs experts et sans débat démocratique, des solutions supposées optimales, mais qui étouffaient la société, aliénaient les individus, produisaient un cadre de vie déshumanisé et détruisaient l'environnement » (Amiot 1986, cité par Epstein 2013b).

Les lois de décentralisation de 1982-1983 font évoluer le cadre juridique de l'action publique. Elles correspondent à une importante délégation de compétences aux collectivités locales en matière d'urbanisme (communes), d'action sociale (départements), de développement économique et d'aménagement du territoire (régions). Ce transfert de « blocs de compétences » est complété par la capacité à lever l'impôt et donne un début d'autonomie à chaque échelon de collectivité vis-à-vis de l'État et des autres échelons. Cette dynamique a des conséquences sur la structuration des sphères politico-administratives locales. Les conditions d'exercice des nouvelles compétences des collectivités sont à inventer, ce qui laisse des marges de manœuvre aux nouveaux exécutifs locaux. La nécessaire montée en expertise des administrations des collectivités conditionne la structuration des services territoriaux.

1.2.1 Diversification de l'expertise publique et « gouvernance » des espaces locaux

Le modèle de la régulation croisée (années 1960) décrit un système élitiste, technocratique et conservateur, qui verrouille l'accès à la prise de décision. Ce système exclut de fait les acteurs-tiers, qui interviennent pourtant de manière croissante dans la mise en œuvre de l'action publique. On peut citer par exemple la montée en puissance des associations de travailleurs sociaux ou des agences d'urbanisme des collectivités locales. L'emprise de l'État planificateur, la sectorialisation et la technicité des programmes et des enjeux ont longtemps maintenu à distance ces acteurs de la société civile. Les réformes de décentralisation, la montée en puissance des villes et des politiques urbaines, la construction européenne et les évolutions économiques et sociales des années 80 et 90 remettent largement en cause cet état de fait : l'offre d'expertise se diversifie considérablement alors que les problèmes publics sont de plus en plus ouvertement discutés.

Deux phénomènes se combinent pour complexifier les conditions de mise en œuvre de l'action publique. D'une part, l'arrivée au pouvoir de la coalition socialo-communiste en 1981 provoque un renouvellement du personnel politique et des cadres d'exercice du pouvoir, qui a des conséquences à long terme. D'autre part, l'environnement institutionnel et décisionnel évolue de manière très forte et les relations politiques et techniques entre acteurs publics et acteurs-tiers se complexifient. La montée en puissance des villes et des institutions européennes, dans un cadre économique plus libéral (Brenner 2004), conduit à des modes de prise de décision et de financement de plus en plus discutés, négociés, contractualisés, coconstruits. Ce modèle de « gouvernance » territorialisée de l'action publique nous incite à considérer la régulation publique comme un système de plus en plus fragmenté.

Diversification des lieux de l'expertise au sein des sociétés civiles locales

Au niveau local, les élections municipales de 1977, puis de 1982, ainsi que le mouvement de décentralisation, correspondent à un profond renouvellement des exécutifs locaux. La gauche est plébiscitée et l'on constate l'arrivée aux responsabilités politiques d'un grand nombre d'élus longtemps cantonnés dans les oppositions municipales (communistes, socialistes, écologistes), ainsi que des militants des sociétés civiles locales (responsables de mouvements associatifs, de MJC ou de centres sociaux, syndicalistes, professionnels du privé). De nombreux militants se positionnent au sein des cabinets politiques ou intègrent une fonction publique territoriale, créée en 1984, alors en pleine expansion.

Selon J.-C. Thoenig (1994), la décentralisation *« a déclenché un mouvement spectaculaire de recours à des savoirs savants et à des expertises dites techniques : recrutement par les collectivités locales de professionnels, appel à des consultants, offres de formation, etc. »* (p.64). *« Bénéficiaires du mouvement, les élus (maires, présidents de Conseil général ou régional) ont constitué et renforcé de manière rapide et spectaculaire des services : élargissement des compétences, addition d'expertises (culture, formation, aide économique, etc.), augmentation rapide du nombre de cadres diplômés. C'est clairement au niveau des villes de 10 000 à 150 000 habitants qu'une dynamique originale s'est lancée. Alors que les départements et les régions ont plutôt recruté des cadres dirigeants venant de l'État, les villes ont fait appel à des administrateurs issus des cadres territoriaux. Ce sont ces derniers qui, par démarquage à l'égard de leurs collègues de l'État venus de l'ENA ou de Polytechnique, ont constitué le noyau de la formation continue. L'offre du CNFPT en matière de management public a*

été appropriée comme un levier, comme un signe distinctif, pour créer une identité d'image, un corps professionnel de normes et un réseau de soutien entre pairs » (p.72).

Outre cette intégration de fonctionnaires aux compétences techniques affirmées au sein des collectivités, on observe que ces dernières font entrer différents groupes reconnus comme experts dans la définition de l'action publique territoriale. Les responsables publics locaux confient de plus en plus à des acteurs-tiers (représentants d'intérêts économiques et associatifs) la mise en œuvre des politiques publiques, en raison de l'expertise dont ils sont détenteurs, de leur proximité vis-à-vis du terrain et de leur autonomie d'action. *« De nombreux groupes, milieux ou organismes se manifestent en tant que propriétaires de problèmes publics : sécurité, environnement, emploi, etc. Leur activation est proportionnelle au caractère global ou horizontal que revêt la définition d'un problème »* (Duran & Thoenig 1996 p.595). Dans le champ des politiques sociales, on peut prendre l'exemple de la structuration des Unions Départementales des Affaires Familiales (UDAF) ou de la montée en compétences (et en salariés) de structures comme la Croix Rouge ou France Terre d'Asile pour la prise en charge des sans-abris et des personnes migrantes pour illustrer ce propos (Castel 1995, Autès 2004).

Ce n'est plus nécessairement l'autorité locale qui apporte la cohérence et la rationalité de l'action publique. *« Non seulement la fragmentation et l'irrationalité peuvent perdurer, mais des éléments de cohérence peuvent être fournis par d'autres acteurs, par exemple par des consultants ou des grandes entreprises de services urbains impliquées dans plusieurs domaines clés des politiques locales »* (Le Galès 1995 p.63). Cette « gouvernance négociée » reflète la réalité de logiques d'action de plus en plus collectives, qui se jouent dans ces espaces. La complexification de la régulation des problèmes publics génère des partenariats qui font évoluer les frontières entre le public et le privé (Bozeman 1987, Le Galès 1995). L'intervention de ces acteurs tiers se déroule dans des arènes de décision de plus en plus techniques et collectives (Barthe, Callon & Lascoumes 2001).

On constate au début des années 80 une profonde mutation des sociétés civiles locales. Le mouvement associatif et autogestionnaire est affaibli par le départ de ses militants vers la sphère politico-administrative, alors que les rapports de pouvoirs entre les nouveaux élus et la société civile évoluent. Ce mouvement d'institutionnalisation change le rapport des militants locaux de la gauche avec les associations dont ils sont issus. Très au fait du fonctionnement de ces structures, les nouveaux élus et fonctionnaires font en sorte de s'appuyer de plus en plus sur cette société civile. Il en découle le développement d'un système associatif parapublic, fondé sur des prestations de formation ou d'action publique, des contrats pluriannuels, des délégations de

services publics, etc. Cette période marque le début d'un mouvement de long terme de professionnalisation des associations (Lochard & Simonet 2003, Hély 2009).

Pour certains de ces nouveaux élus, l'épreuve du pouvoir a pu être douloureuse, voire contre-productive : l'accès aux responsabilités s'accompagnant d'une manière beaucoup plus pragmatique de voir les choses, de stratégies consensuelles visant à « déconflictualiser » les rapports sociaux, *« dans le but attendu de créer des fidélités et des loyautés qui permettront l'élargissement des soutiens dont toute municipalité a besoin pour durer ; le renouvellement du mandat prenant le pas sur le contenu politique proposé »* (Garraud 1989 p.179). Ces nouveaux systèmes locaux de gestion publique peuvent dans certains cas aboutir à des dérives clientélistes, qui seront dénoncées à la fin des années 1990 (explosion des dettes locales, attributions abusives de marchés, conflits d'intérêts). Ces dérives serviront d'arguments pour justifier l'élaboration de réformes de rationalisation et de gestion telles que la Loi d'Orientation des Lois de Finances (LOLF) de 2003.

« Gouvernance urbaine » et fragmentation de l'action publique territoriale

L'évolution des modèles économiques qui s'engage au début des années 80 correspond à une série de profondes mutations, qui concerne les espaces français et européen. On constate une multiplication des acteurs concernés et légitimes dans l'action publique, en raison d'une dissémination du pouvoir réglementaire et du pouvoir de décision résultant de la décentralisation. Les élus locaux, de plus en plus puissants, prêtent davantage d'attention à leurs propres territoires. Sensibles à l'innovation locale, au rayonnement de leur territoire aux échelles nationale et européenne, ils développent des modes de traitement de l'action publique de plus en plus diversifiés. Neil Brenner (2004) analyse le développement, dans le cadre de l'État néolibéral des années 90, de processus de réformes institutionnelles au niveau décentralisé. Il s'agit de créer de nouvelles solidarités et de nouvelles formes de cohésion à l'échelle métropolitaine. Ces politiques ont le mérite de remettre à l'agenda la question des inégalités. Cependant, loin de constituer un retour à l'État Providence, il s'agit davantage pour les métropoles de résoudre des problèmes d'inégalités en leur sein qui affectent leur compétitivité (Jouve 2007).

Le poids économique et politique des villes s'est considérablement accru depuis les années 90, dans des espaces de moins en moins définis par un cadre national. La construction européenne et le développement de politiques urbaines volontaristes ouvrent des espaces nouveaux aux acteurs

urbains. Les villes européennes tirent parti des transformations sociales, économiques et politiques de cette période et se positionnent de plus en plus comme des acteurs collectifs intégrant davantage de points de vue experts dans les prises de décision (Le Galès 2003). Il en résulte une fragmentation croissante de l'action publique territoriale et une multiplication des arènes de négociation des grandes controverses publiques.

Au-delà de ces transferts d'expertise, la gouvernance urbaine se donne à voir dans l'investissement accru des sociétés privées dans l'action publique locale. Dominique Lorrain (1993) souligne la congruence entre la décentralisation et la privatisation d'une partie croissante des services urbains. *« Le paradoxe de toute cette histoire reste tout de même que la décentralisation, pensée dans les années soixante-dix comme un prolongement de « l'urbanisme concerté » devait se faire au bénéfice du secteur public local. Or au bout de dix ans, il faut convenir que les moyens propres des villes ne se sont pas tellement renforcés, que l'État s'est affaibli - le cas le plus extrême étant le ministère de l'Urbanisme - et que les grands bénéficiaires du transfert ont été les groupes de services urbains »* tels que Bouygues, Vinci ou autres Eiffage (Lorrain 1993 p.290).

L'intervention croissante des acteurs privés dans la construction de l'action publique montre une évolution de la manière dont l'État conçoit son rôle sur les territoires. L'État n'apparaît plus comme l'acteur unique, mais comme une des parties prenantes d'un système où les problèmes publics locaux sont davantage coconstruits. Ces changements s'inscrivent dans la logique d'institutionnalisation de l'action collective et résultent de l'interdépendance croissante entre acteurs, problèmes et intérêts dans la gestion publique territorialisée (Duran & Thoenig 1996).

Ces évolutions bénéficient principalement aux zones urbanisées. Les métropoles deviennent les principaux espaces économiques d'un système « post-fordiste » (ou « néolibéral ») qui favorise la compétition entre territoires. Cette compétition repose sur la capacité à recruter et mobiliser de l'expertise ou à s'insérer dans les jeux liés aux appels à projets, sur fond de crise financière et de chômage endémique. Ces mutations ont des conséquences particulièrement fortes sur les politiques territoriales et l'action publique locale. L'on voit se dessiner de nouvelles fractures entre les territoires, selon qu'ils sortent gagnants ou marginalisés de cette compétition (Brenner 2004).

Dans ce contexte, la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisée et l'on constate une forte évolution des attentes en matière d'action publique. *« Les années 1960 imposent une conception quantitative et distributive de l'aménagement incarnée par la notion de péréquation qui se veut en fait la rationalisation et la mise en cohérence d'activités de production. [Dans les*

années 1990], il s'agit moins de distribuer de manière égalitaire des ressources données que de gérer leur utilisation de manière à produire du développement. Ce n'est pas la même chose » (Duran & Thoenig 1996 p.592). Il s'agit ainsi d'une remise en cause très claire des principes d'action du modèle historique d'intervention de l'État.

1.2.2 Analyse de la décentralisation et de l'évolution du rôle des élus locaux

Dans son excellent article de 2005 dans *Public Administration*, J.-C. Thoenig décrit la décentralisation comme un processus à mi-chemin entre le fonctionnement centralisé de l'État et des modèles disjoints de pluralisme. Il définit une série de caractéristiques qui décrivent ce processus, donnant des clés de compréhension de ce système hybride particulièrement complexe. Les mots clés de ce système politico-administratif sont : complexité/épaisseur, chevauchement, redondance, compétition, ainsi qu'un contrôle étroit et conservateur exercé par un groupe de politiciens cumulant des mandats nationaux et locaux.

Fonctionnement du système politico-administratif déconcentré et décentralisé

La première caractéristique est « une toile institutionnelle dense et épaisse » (*« a densely thick institutional web »*). Le paysage institutionnel français est composé d'environ 54 000 autorités publiques *infra*nationales. On recense une vingtaine de statuts institutionnels pour ces autorités décentralisées : communes, départements, régions, métropoles, communautés urbaines, de communes, d'agglomération, syndicats intercommunaux, pays, etc. Chacune de ces autorités intervient sur des domaines spécifiques de politiques publiques, couvre un territoire spécifique, et nomme ses représentants selon son propre mode de désignation (suffrage direct ou indirect). Il en résulte des redondances fonctionnelles et des chevauchements géographiques qui caractérisent une uniformisation non achevée du territoire.

Cette toile institutionnelle est complétée par le développement des opérateurs locaux de l'État (*« State agencies as local operators »*). 95 % des fonctionnaires de la fonction publique d'État travaillent hors des ministères parisiens, au sein de services et d'agences spécialisés sur un domaine de politique publique (éducation, équipement, agriculture, action sociale, santé

publique, etc.) Par conséquent, l'État reste très présent dans les territoires. Il n'y a pas de séparation nette entre les affaires locales dont sont chargés l'État ou les autorités locales ni de liens de subordination entre ces différentes entités.

Il résulte de cette densité d'entités administratives des formes de compétitions entre autorités publiques (*« competition between public authorities »*). S'il existe une division formelle du travail entre les administrations publiques, celle-ci est, en pratique, en constante recomposition. Au niveau de l'État, chaque service tend à établir et conserver le monopole de l'expertise concernant le domaine d'intervention de son ministère de tutelle. Il en résulte une dilution des coopérations horizontales entre les services de l'État. Les collectivités locales dépassent quant à elles souvent largement les compétences légales qui leur sont dévolues, au nom de l'intervention sur un territoire ou auprès d'une population donnée : cofinancer un projet, contractualiser ou mandater des interventions privées ou semi-publiques, etc.

Le corollaire de ce système compétitif est le travail permanent de ces autorités de toutes sortes pour participer à la co-construction de projets d'intervention publique. Le paysage est celui de configurations complexes et variables entre les différentes institutions présentes sur les projets (*« a complex set of inter-institutional patterns »*). *« Hierarchy and politically organised units tend to be weak mechanisms; nevertheless many joint-ventures and alliances occur »* (p.691). Depuis la fin des années 80, les contrats de partenariat et le cofinancement des projets sont devenus la norme pour l'investissement des différentes administrations (*cf. infra*). Des coalitions ad hoc d'acteurs institutionnels répondent aux appels à projets et participent à ces cofinancements de manière à conserver leur rôle et leur légitimité démocratique dans les configurations locales d'acteurs. Dans ce cadre, le niveau de performance atteint par les administrations locales est plutôt bon. Contraintes par le Code des collectivités territoriales à présenter des budgets annuels à l'équilibre, elles présentent en effet des finances publiques plus saines que le budget national. Si la majeure partie des collectivités sont géographiquement trop petites ou fiscalement trop faibles, les logiques mêmes du fonctionnement par cofinancement, la capacité de mobilisation de partenaires locaux (associations notamment) et une certaine flexibilité dans la mobilisation de ressources (notamment humaines) viennent efficacement pallier ces manques.

Le rôle des élus locaux : accumulation du pouvoir à l'échelle infranationale

Le fonctionnement politico-administratif français n'est pas chaotique pour autant : *« some collective action is possible between the various levels and players »*. L'avancée du processus de décentralisation conduit à constater la concentration du pouvoir au sein des collectivités locales. Le rôle de président du conseil (municipal, intercommunal, départemental, régional) « est largement dominant, sinon hégémonique », tandis que ses fonctions lui confèrent une longévité exceptionnelle vis-à-vis de fonctions analogues dans de nombreux autres pays démocratiques. Cette fonction polarise l'autorité et le pouvoir, faisant de son détenteur le leader de la politique et le lien entre les différentes arènes qui concernent son institution.

Premièrement, le maire ou le président contrôle les ressources qui concernent l'administration de sa collectivité, en termes de *politics* comme de *policy-making*. Il désigne le directeur général des services et un cabinet, délègue (ou non) sa signature, garde sous contrôle certains dossiers stratégiques et les décisions relatives au plan de mandat, etc. « *The mayor acts simultaneously as the prime minister as well as the minister of finance, welfare, public work, and so on, of the commune* » (p.696). Dès qu'il accède à ses fonctions, ses soutiens dépendent plus de lui que lui ne dépend d'eux et ses adjoints ne disposent que de l'influence qu'il leur octroie (Borraz 2000). Davantage que le représentant d'un parti national, il devient après son élection le chef d'une coalition locale ayant comme objectif principal son maintien au pouvoir.

Deuxièmement, le maire ou président du conseil contrôle les relations avec les citoyens. Chef désigné de la liste élue au suffrage universel, son nom affecte le vote des citoyens. Par ailleurs, le développement des dispositifs de démocratie locale encourage la constitution de conseils citoyens depuis 2002. Malgré l'objectif de porter une voix citoyenne au sein des instances de décision, l'ordre du jour reste de fait largement sous le contrôle discrétionnaire des exécutifs locaux. Pour J.-C. Thoenig, ce niveau modéré de la participation citoyenne à la démocratie locale montre que la décentralisation administrative ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation de la politique ou de l'expertise vers les citoyens (p.688).

Troisièmement, le maire ou président du conseil dispose du contrôle des relations externes. *« Foreign relations are perhaps the most decisive factor that allows centralisation to occur and maintain its legitimacy »* (p.697). Il monopolise les relations avec les institutions clés qui co-investissent sur l'institution dont il a la charge. C'est lui qui négocie avec les autres présidents de conseil locaux, le préfet, les services déconcentrés, les chambres consulaires, les institutions financières parisiennes ou européennes, etc. Il négocie avec les établissements publics locaux et

nationaux ou les grandes entreprises de travaux publics, s'appuyant pour cela sur un certain nombre de mandats exécutifs au sein des agences techniques et des entreprises publiques locales : sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales d'aménagement, etc. (Lorrain 1993). *« They are the policy integrators, framing long-term horizons and fostering active coordination between multiple actors, private and public »* (p.703).

Enfin, l'accumulation de mandats électoraux agit comme un facilitateur dans les processus de prise de décision. Le fait de cumuler permet d'agir simultanément dans plusieurs cénacles de prises de décision, de contrôler des ressources à différents niveaux d'intervention, de maîtriser l'information et sa circulation. Les citoyens ont conscience de l'avantage que cela représente pour la défense éventuelle de causes locales : en 2005, environ 90 % des membres du Parlement disposent simultanément d'un ou plusieurs mandats locaux. Il en résulte une concentration très importante des mandats électoraux et la constitution d'un club de « grands élus », composé de 600 ou 700 membres, organisés au sein de puissantes associations d'élus locaux qui agissent comme des lobbys (l'Association des maires de France par exemple).

Ainsi, la décentralisation a diffusé et légitimé une centralisation du pouvoir au sein des autorités *infra*nationales. Son articulation avec un cumul des mandats généralisé crée un club de « grands élus » disposant de larges ressources pour l'action et pour leur réélection, qui agissent simultanément comme chef exécutif et chef de la branche législative locale. Les leaders locaux utilisent ces outils pour asseoir un pouvoir durable. Pour J.-C. Thoenig, ce processus d'accumulation donne naissance à un style spécifique d'action publique au niveau local, au sein duquel les majorités politiques se construisent et se déconstruisent selon des critères de pouvoir, et non sur des critères idéologiques ou partisans. Les grands élus disposent de la capacité de négocier une relative paix électorale avec les groupes d'opposition. Il en résulte une large convergence des discussions politiques locales et de la budgétisation des projets, dont jusqu'à 90 % peuvent être votées de manière unanime (*ibid.* p.704).

Les services déconcentrés concurrencés sur le plan de l'expertise

Le processus enclenché au cours des années 80 est très profond. *« D'un système politico-administratif centré sur des logiques cachées d'arrangement, on est progressivement passé à un monde qui se pose ouvertement la question de l'action collective et des modalités de son institutionnalisation. (…) La gestion des affaires publiques est caractérisée par la fluidité des enjeux,*

l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation du pouvoir politique » (Duran & Thoenig 1996, p.581). La notion de « gouvernance » s'est imposée dans la recherche en sciences politiques et dans les discours profanes pour caractériser un système dans lequel les institutions de gouvernement ont perdu le monopole de la conduite de l'action publique, du fait d'une prolifération des centres d'initiatives et de pouvoir dans les territoires.

L'action conduite de manière unilatérale par un acteur territorial dominant laisse progressivement la place à des arènes spécifiques (*ad hoc*) de discussion, de négociation et de régulation de l'action publique. Les institutions traditionnelles sont désormais trop petites, trop rigides, pas assez flexibles pour résoudre des problèmes publics complexes, regroupant un nombre très important d'acteurs publics et privés (Barthe, Callon & Lascoumes 2001). On constate un émiettement de l'expertise publique, qui échappe progressivement au contrôle des services de l'État. La multiplication des entités administratives et des acteurs des politiques publiques augmente l'incertitude et l'importance du capital politique et relationnel pour la mise en œuvre de l'action publique. Les services déconcentrés ont perdu une part importante de leur expertise administrative et technique, de leurs capacités d'action directe et de leurs aptitudes à distribuer des financements. Non seulement les collectivités locales montent en expertise, mais elles peuvent également trouver des alternatives dans le secteur privé. Néanmoins, l'État local réussit dans un premier temps à se maintenir, se positionnant comme « animateur » des politiques territoriales et utilisant le modèle de la contractualisation territoriale.

1.3 Les années 1990 et 2000 : la contractualisation territoriale comme instrument majeur de la « gestion publique territorialisée »

Dans un premier temps et malgré la décentralisation, l'État local parvient à garder la main sur la co-construction des problèmes locaux. La contractualisation territoriale est l'instrument qu'il privilégie pour se maintenir dans les jeux de la régulation locale et pour accompagner la montée en compétences des collectivités locales. Il s'appuie sur ses services déconcentrés pour conduire les négociations qui concernent l'action publique au niveau de chaque territoire. Ces procédures partenariales négociées constituent les principaux instruments utilisés dans les années 90 et début 2000 dans l'engagement réciproque des pouvoirs publics et des structures privées pour la co-construction de l'action publique locale. Davantage que des engagements juridiques stricts,

ces instruments apparaissent comme des scènes permanentes de négociation et d'engagement pour la co-construction de l'action publique. Dans un deuxième temps, ce modèle d'un État local « animateur » s'essouffle, concurrencé par d'autres formes d'expertise et d'intervention sociétales.

Le contrat de partenariat comme instance de négociation dans la complexité

Au cours des années 1980 et 1990, le contrat de partenariat s'impose progressivement comme l'instrument majeur de la construction de l'action publique locale. La décentralisation favorise cet instrument au détriment de l'acte administratif et des mécanismes automatiques de distribution de subvention de la planification. Les collectivités locales obtiennent plus d'autonomie dans la gestion de leurs rapports avec les partenaires locaux (banques, opérateurs de réseaux, maîtres d'œuvre, associations, etc.). *« Si l'on examine les « systèmes d'action concrets » par lesquels les politiques locales sont mises en œuvre, le fait marquant est le recours croissant au contrat avec une multiplication des partenariats. Cette idée de contrat n'est pas nouvelle. On la trouve au cœur même de la gestion déléguée et par là même dans toute l'action industrielle des villes. Ce fut aussi, tout au long des années soixante-dix, la procédure utilisée par l'État pour inciter les villes à se moderniser. Mais jusque-là le contrat restait un mode minoritaire dans l'action publique au côté de l'acte administratif. Le fait nouveau est de constater que des secteurs si différents que l'emploi, l'urbanisme, la délinquance, la vieillesse et le handicap, la culture, le tourisme, le sport ont suivi les mêmes évolutions. Les travaux menés dans chaque secteur sont convergents en ce point »* (Lorrain 1993 p.289).

La multiplication des procédures contractuelles apparaît comme une réponse rationnelle à la difficulté d'aménager le territoire dans un système d'acteurs de plus en plus complexe. Les contrats présentent en effet de nombreux avantages. Ils fournissent aux gouvernements le moyen de se décharger de l'obligation d'énonciation, alors que les règles de droit et de mise en œuvre sont davantage négociées. Les procédures contractuelles opèrent par contournement des grands appareils de l'État, même si les pouvoirs publics gardent l'expertise de constitution des cadres de ces contrats (stratégie). Ces procédures peuvent prendre des formes plus ou moins contraignantes en termes de calendrier, de programmation budgétaire et d'organisation des financements croisés (de la charte aux contrats de projet) (Gaudin 1999).

La décision politique contemporaine se caractérise par la rationalité limitée des acteurs et par des incertitudes importantes sur l'ensemble de la chaîne d'application des politiques publiques : objectifs à atteindre, moyens nécessaires et/ou à disposition pour atteindre les objectifs, les conséquences des décisions couplant des objectifs et des moyens. Dans ce modèle, les acteurs négocient donc pied à pied les objectifs, les moyens et les conséquences possibles, ce qui conduit en général à des décisions mesurées, s'écartant peu des sentiers battus, mais satisfaisant une majorité de parties prenantes ou au moins ne suscitant pas de *veto* chez elles (Lindblom 1965, cité par Spenlehauer 2016).

Ces procédures renvoient à la rhétorique du partenariat, du contrat conventionnel et de l'engagement conjoint, qui caractérise les pratiques des systèmes de décision des années 80 et 90. Pour Jacques de Maillard, elles sont à la fois *« des catégories pratiques mobilisées par les acteurs dans leurs interactions et des mises en forme symboliques de l'action publique ».* Ces énoncés communs *« tracent les contours d'une mise en image des politiques publiques contemporaines fondées sur le contrat, la mise en valeur des territoires et la montée en puissance des villes »* (de Maillard 2000 p.22-23). *« Le langage juridique et la sémantique partenariale combinent leurs effets pour construire le partenariat comme une évidence, comme un impératif incontournable de l'action publique. Ce qui se joue de la sorte, c'est l'inscription du contrat dans l'imaginaire politique. C'est ainsi que se construit une représentation idéalisée de l'action publique, comme étant de l'ordre de "l'engagement conjoint" et de "l'action commune". Les divergences d'intérêt disparaissent, les clivages s'effacent, au profit d'un intérêt général local créé à l'occasion. La symbolique partenariale engendre de la sorte des "créatures merveilleuses" ("le partenariat", l'intérêt général", "l'appartenance commune"). Ce faisant, elle est susceptible de constituer des phénomènes d'adhésion, d'affiliation »* (ibid. p.37). Ces éléments sont largement valables aujourd'hui, malgré une évolution de la sémantique durant les années 2000 vers la rhétorique du « projet » (Pinson 2009).

Un instrument souple permettant la co-construction territoriale des politiques publiques

Les phénomènes d'adhésion sont en effet au cœur du fonctionnement de cet instrument. Les contractualisations territoriales apparaissent moins comme des procédures juridiques que des engagements politiques entre l'État et les acteurs locaux sur la co-construction de l'action publique. *« Les contrats dont il est ici question n'en étaient pas au sens juridique du terme. Il s'agissait de textes cosignés par les représentants de l'État et les élus locaux, consignant un accord négocié sur des objectifs d'action qui s'inscrivaient dans un terme moyen, entre l'annualité*

budgétaire et l'horizon lointain de la planification, autour desquels les parties prenantes s'engageaient à mobiliser les ressources nécessaires. Mais ces engagements étaient purement politiques, en l'absence de mécanismes de sanction de ceux qui ne les respectaient pas. » C'est finalement la démarche qui sous-tend la contractualisation qui apparaît plus importante que le contenu contractuel des négociations initiales, ainsi que l'accord des signataires pour instaurer une scène permanente de négociation (Epstein 2013b, p.594-595).

Dans ce modèle, l'État local (et ses services déconcentrés) occupe un rôle majeur de territorialisation des politiques nationales. Il occupe un rôle important d'arbitre (en fixant et veillant au respect des règles du jeu procédural), de banquier (en apportant des financements) et de joueur (en mettant ses politiques dans le panier contractuel). *« Émancipés de la tutelle centrale, les élus locaux ont trouvé dans les représentants locaux de l'État des alliés utiles : leur légitimité à organiser le dialogue et la coopération entre collectivités (et avec leurs divers partenaires locaux) était reconnue par tous, d'autant plus aisément que les préfets et les services déconcentrés de l'État se montraient plutôt dociles, ne cherchant pas tant à imposer localement les priorités centrales qu'à les adapter aux enjeux définis par les acteurs locaux et aux configurations différenciées des territoires. L'État local s'est ainsi inventé un nouveau rôle, consistant dans la territorialisation des politiques nationales et l'animation de la coopération entre les parties prenantes de la gestion territoriale. Cette fonction d'institutionnalisation de l'action collective s'est concrétisée par une floraison de contrats signés avec les collectivités des différents niveaux* » (ibid. p.593).

Les contractualisations territoriales ont ainsi contribué à développer la décentralisation, en organisant le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et actions négociés localement entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités. Les collectivités ont pris le leadership sur l'action publique locale et les élus locaux sont désormais chargés de la définition des finalités et de la mise en cohérence des interventions des acteurs territoriaux.

L'échec de l'« État animateur » : vers la remise en cause de la contractualisation

Le début des années 1990 avait pu laisser paraître la figure d'un « État animateur », mobilisateur des énergies de toutes sortes pour l'action à travers l'instrument contractuel. L'État, dans cet esprit, continue d'être l'instance « donatrice de sens », inlassable interpellatrice des acteurs locaux au nom de la « solidarité » (Donzelot & Estèbe 1994).

Le succès de cette formule rhétorique a été important, mais elle s'est confrontée à la réalité de l'action publique. Pour certains auteurs travaillant dans le champ de la Politique de la ville et de la rénovation urbaine, *« cette conception de l'État animateur s'est en quelque sorte effondrée sur elle-même, par incapacité politique de la puissance publique de se mettre à hauteur des exigences d'une telle posture. On l'a vu à propos de la Politique de la ville où les services locaux de l'État se sont trouvés face à une double impossibilité. L'impossibilité de l'énonciation politique au sein d'une agglomération donnée, comme si le monopole sur ce champ appartenait désormais clairement aux élus locaux ; l'impossibilité de coordonner et de faire converger les différentes politiques sectorielles au service d'un même projet. Les diverses tentatives dans ces deux directions ont abouti, en général, à rétablir le statu quo ante, laissant aux élus le soin de la conduite politique des opérations et aux différents services de l'État leur autonomie de négociation sectorielle avec les collectivités territoriales »* (Behar & Estèbe 1999).

Duran et Thoenig anticipaient dès 1996 l'affaiblissement des services déconcentrés, coupables selon eux de n'avoir *« pas vraiment investi dans une connaissance précise de leur propre contexte d'action et, de ce fait, d'avoir peu essayé d'anticiper la pertinence de leurs compétences actuelles comme de réfléchir aux compétences à acquérir. La modernisation de la gestion administrative, pour aussi légitime qu'elle soit, reste consacrée à une amélioration de l'existant plus qu'à la découverte active des secteurs d'intervention futurs. C'est là une de ses limites fortes que le caractère tardif d'une réflexion sur les missions a bien du mal à atténuer »* (Duran & Thoenig 1996, p.595).

À titre d'illustration de ce mouvement, l'évolution des Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) montre l'accompagnement du transfert progressif de compétences et d'expertise d'une partie de leurs prérogatives d'ingénierie à la fois vers les collectivités territoriales (constitution de services techniques et d'agences d'urbanisme) et vers les bureaux d'études privés. Ce mouvement d'abord balbutiant s'est considérablement amplifié pendant les décennies 90 et 2000, conduisant à la fusion de ces entités initialement très autonomes au sein d'un établissement public d'intérêt commercial, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Ces évolutions importantes de l'ingénierie publique d'État doivent être mises en lien avec le développement considérable de l'informatique et des technologies numériques à partir des années 2000, et à travers l'évolution des politiques publiques d'équipement vers une action publique complexe de développement et d'aménagement durable. Initialement fortement axée sur la route, le logement et l'aménagement du territoire, l'expertise du ministère évolue vers les enjeux de l'urbanisme durable et de la prévention des risques, au cours d'une période relativement longue (Angot 2019).

***

Les réformes de modernisation néo-managériales des années 2000 (LOLF, RGPP) contribuent à remettre en cause la généralisation de l'outil contractuel, en favorisant d'autres instruments de politiques publiques (gestion par la performance, appels à projets européens et nationaux, etc.) et d'autres formes organisationnelles (agences, fusions de services). Les services déconcentrés de l'État sont peu à peu évincés de la mise en œuvre territoriale de politiques publiques.

2. Impacts des instruments de la « nouvelle gestion publique » sur les services déconcentrés : vers un État « à distance » ?

La « nouvelle gestion publique » (intitulé francisé du *new public management*) constitue un passage obligé des considérations sur l'État et sur l'évolution de son positionnement institutionnel. Cet ensemble de théories et de pratiques concernant le management public se généralise depuis les années 80. Il s'institutionnalise progressivement dans la pensée des hauts fonctionnaires sur ce que doit devenir l'État. Il s'impose progressivement comme un paradigme des réformes successives de « modernisation de l'État » (Hood 1991, Hood 1995, Pollitt & Bouckaert 2004, et dans le cas français Bezès 2009, 2012).

La « nouvelle gestion publique » propose une vision fonctionnelle de l'action publique, centrée sur un ensemble de techniques de gestion issu de l'entreprise. Elle véhicule une série de principes et d'instruments censés promouvoir une action publique « plus efficace », « plus efficiente », « plus performante ». Ces principes se déploient au fil des réformes successives de « modernisation » de l'État, impactant l'organisation de l'administration, la manière dont elle intervient dans l'action publique et le positionnement de l'État dans les territoires.

Le management par la performance s'accompagne d'une série de principes d'action (rationalisation, régionalisation), de formes de gouvernement (agences, fusions de services, externalisation) et d'instruments (reporting, appels à projets), qui indiquent une reprise en main de l'action publique par les administrations centrales. Cet État « à distance » court-circuite les services déconcentrés dans la mise en œuvre locale de l'action publique.

2.1 Management, management public, *new public management* : un ensemble de pratiques et de positionnements pour l'administration

Le terme management est issu du français ménagement, signifiant l'art de conduire, tout en prenant en compte la gestion des contradictions. Cela correspond à l'ensemble des techniques de direction et d'organisation dont une entité se dote afin d'atteindre ses objectifs. Le management n'est pas à proprement parler une théorie, mais plutôt une pratique regroupant un ensemble de savoir-faire techniques et relationnels (Alecian & Foucher 2002, cité par Amar & Bertier 2006).

Au-delà de cette définition formelle, le management renvoie à un système particulier, celui de l'entreprise, axé sur une finalité interne d'efficacité et de réalisation de bénéfices. Le management s'incarne ainsi avant tout dans des instruments (indicateurs de performance, systèmes de comptabilité et d'audit, analyses coûts/bénéfices, mise en concurrence, etc.) et des formes d'organisation (agences, externalisation) permettant l'atteinte de cette finalité.

L'application au secteur public d'une notion essentiellement utilisée pour le domaine privé est relativement récente. Elle date des années 70 et se déploie franchement à partir des années 80. Par le biais de formations destinées aux hauts fonctionnaires ministériels, un certain nombre d'universitaires en gestion formés aux États-Unis dans le cadre de MBA promeuvent le transfert de savoirs de gestion privés vers le système administratif (Bezès 2012). Ces dynamiques autour du « management public » amènent à questionner les spécificités du secteur public et des outils qui le caractérisent. Comment appliquer à l'administration, dont la finalité est avant tout liée à l'impact de son action sur la société, des questionnements construits par des acteurs privés dont la légitimation est structurée par l'efficacité et la finalité de la réalisation de profits (Gibert 1994) ? Les dynamiques de transfert des outils et formes d'organisation du privé au public avivent une opposition désormais classique dans les recherches sur l'action publique. Le management public s'oppose ainsi à la forme bureaucratique traditionnelle de l'administration, combinant des règles légales administratives propres au modèle wébérien et des formes élaborées de régulation professionnelle des pratiques (Bezès et al 2011).

New public management

Le terme *new public management* (NPM) désigne un ensemble de mots d'ordre qui caractérisent le modèle d'administration publique progressivement déployé dans les années 80. Cette doctrine s'impose comme une critique de la progressive public administration qui caractérise la bureaucratie wébérienne rationaliste (Hood 1991, Hood 1995, Dreyfus 2010). Cette dernière est déterminée par deux caractéristiques : la distinction radicale entre secteur public et secteur privé en termes de continuité, d'*ethos*, de méthodes, de *design* organisationnel, de structure de carrières de ses agents, etc. ; et par ailleurs un nombre important de procédures, de règles et une organisation fonctionnelle ayant pour objectif principal de garantir le fonctionnement de l'État contre le favoritisme, la corruption et les relations discrétionnaires entre le politique et les administrés.

Un des risques de ce mode d'administration est que le respect des règles impersonnelles prenne l'ascendant sur l'accomplissement des missions de l'administration et l'atteinte des résultats. À l'inverse, pour Christopher Hood, le *new public management* se caractérise par une forte prééminence de la nécessité de rendre des comptes en ce qui concerne les résultats. *« NPM involved a different conception of public accountability, with different patterns of trust and distrust and hence a different style of accountingization. (...) Accounting was to be a key element in this new conception of accounability, since it reflected high trust in the market and private business methods (no longer to be equated with organised crime) and low trust in public servants and professionals (now seen as budget-maximising bureaucrats rather than Jesuitical ascetics), whose activities therefore needed to be more closely costed and evaluated by accounting techniques. The ideas of NPM were couched in the language of economic rationalism, and promoted by a new generation of 'econocrats' and 'accountocrats' in high public office »* (Hood 1995, p.94).

L'application au secteur public de la « nouvelle gestion publique » exige un certain nombre de préconisations, résumées ainsi par Ch. Hood (1991) puis Ph. Bezès *et al.* (2011) :

- l'introduction dans le secteur public de pratiques managériales issues du secteur privé, afin de reprendre en main les bureaucraties professionnelles et de limiter leur autonomie ;
- la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons de mise en œuvre de l'action de l'État ;

- la fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes (agences), par décentralisation ou par *empowerment* de groupes d'usagers ;
- la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ;
- le recours systématique aux mécanismes de marché (concurrence entre acteurs publics et avec le secteur privé, individualisation des incitations, externalisation de l'offre), afin d'encourager l'élaboration de standards et de réduire les coûts ;
- l'élaboration d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation.

Cette « nouvelle gestion publique » véhicule ainsi une vision profondément différente du management public. Depuis les années 80, on note l'influence grandissante de ce corpus de pratiques et de savoirs managériaux dans l'ensemble des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), dans le cadre des réflexions sur les contraintes budgétaires qui affectent le fonctionnement de ces États. C'est précisément au sujet du rôle, de l'organisation et des domaines d'intervention de l'État que des séries de réformes sont décidées, qui affectent la plupart des administrations publiques nationales (Pollitt & Bouckaert 2004, Cole & Jones 2005, Bezès 2009). Toutefois, l'unicité du terme est très largement discutable et il est plus exact de parler de « puzzle doctrinal » dont l'application se réalise de manière parcellaire, mobilisant ces instruments séparément ou les combinant dans des programmes plus ou moins ambitieux, en fonction des coalitions d'acteurs en charge de la conception et de la mise en œuvre de ces réformes (Hood 1991).

Pour illustrer la complexité de ce « puzzle doctrinal » et la richesse des instruments qui entrent dans la composition de ce qui peut être qualifié de « nouvelle gestion publique », Amar et Berthier (2006) proposent le tableau suivant. On constate que le champ d'application de la « nouvelle gestion publique » touche l'ensemble des fonctions de l'administration : stratégie, finances, marketing/communication, ressources humaines.

Fonctions stratégiques
- Gestion par les résultats
- Mise en place de planifications stratégiques
- Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire faire)
- Séparation des fonctions politiques (conception) et administratives (mise en œuvre)
- Déconcentration et/ou décentralisation
- Utilisation interne des technologies de l'information et de la communication (intranet)
- Généralisation de l'évaluation (culture de la performance)
- Simplification des formalités administratives
Fonctions finances
- Réduction des déficits
- Budgétisation par programmes
- Plus grande transparence de la comptabilité (comptabilité analytique)
- Comptabilité par objectifs et indicateurs de performance
Fonctions marketing
- Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages)
- Utilisation externe des technologies de l'information et de la communication (communication)
Fonctions ressources humaines
- Réduction des effectifs
- Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.)
- Utilisation interne des nouvelles technologies de l'information et de la communication (Chorus, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, logiciels de suivi des carrières, etc.)

Tableau : Actions s'inscrivant dans le champ du NPM (d'après Amar & Berthier 2006)

Le *new public management* regroupe donc un ensemble de pratiques et d'expertises relativement nouvelles, qui s'applique au fonctionnement des organisations publiques. La totalité des réformes qui concernent l'organisation de l'administration ces dernières années emprunte à ce corpus de manière plus ou moins exhaustive. Toutefois, si son statut a été discuté, les conditions nationales de production et/ou d'importation des principes et des techniques rattachés à la « nouvelle gestion publique » restent un objet d'analyse (Pollitt & Bouckaert 2004). Il est possible de rendre compte de l'institutionnalisation progressive des idées et recettes du *new public management*, mais la légitimité des instruments et principes néo-managériaux reste encore largement discuté au sein des États, à l'aune notamment des pratiques ou des savoirs juridiques persistants de la bureaucratie traditionnelle. Cette analyse s'inscrit dans la perspective des travaux sur l'émergence et la diffusion d'idées économiques, de savoirs au cœur des politiques sociales et des savoirs de gestion (Bezès 2012, p.17-18). C'est bien dans cette perspective que se place notre travail de recherche.

2.2 Les réformes néo-managériales de l'État sur le mode de la performance publique : RCB, LOLF, RGPP

Les préconisations de la « nouvelle gestion publique » s'appliquent de manière extensive dans le champ de la « réforme de l'État ». Ce corpus doctrinal sert de référence à une partie des porteurs des réformes depuis les années 50 (Bezès 2009). En France, la Rationalisation des choix budgétaires (RCB - 1951), puis plus tard la Loi d'orientation des lois de finances (LOLF - 2001), visent à rationaliser par la planification les dépenses de gestion des services ministériels sur le principe de la performance. Le modèle de l'« État-Stratège » s'impose dans les représentations des hauts fonctionnaires en ce qui concerne l'organisation de l'action publique. Ces politiques préfigurent le cadre idéologique dans lequel s'instaure la Révision générale des politiques publiques (RGPP - 2007).

2.2.1 La RCB : première application de la « nouvelle gestion publique » et mise en échec durable de l'évaluation de l'action publique en France

Dans le cas de l'administration française, les réformes visant une gestion rationnelle et une maîtrise transversale de la dépense publique se sont exprimées dès les années 50. La Rationalisation des choix budgétaires (RCB) est une tentative d'instauration d'un outil de rationalisation budgétaire s'appuyant sur des savoirs et des méthodes de gestion managériales.

Dès les années 50, l'État planificateur cherche à se doter d'instruments internes de maîtrise de la dépense et de rationalisation de son action. Des luttes d'influence et d'expertise ont lieu entre les hauts fonctionnaires ministériels, notamment entre la planification utilitariste et dépensière du Commissariat général au Plan et les velléités de contrôle du ministère du Budget. Ces discussions concernent « l'intelligence gouvernementale » et la constitution d'un appareil d'expertise socio-économique. Vincent Spenlehauer (1999) décrit les liens qui se tissent entre les structures administratives en charge de la planification (Commissariat général au Plan, INSEE, ministère du Budget) et les sciences sociales, avec comme conséquence un « mouvement de scientifisation de la raison d'État » et de rationalisation de l'action publique.

La RCB est une technologie de planification exportée des États-Unis vers la France. Elle est institutionnalisée par le ministère des Finances durant la décennie 1960 avec le concours de sociologues intéressés par l'analyse des politiques publiques américaines. Les sciences sociales américaines ont en effet un accès privilégié à l'analyse des politiques fédérales et à l'élaboration des processus de réformes. Le *Program, Planning, Budgeting System* (PPBS), sur lequel la RCB est directement calquée, est un outil d'analyse économique des politiques. Cette technologie de gouvernement vise à réaliser des études socio-économiques sur les différents pans de l'action publique, tout en cherchant à rationaliser les dépenses de gestion des différents ministères. Le ministère des Finances cherche à bénéficier d'un regard global sur tout ce qui se fait au sein de l'État, notamment à travers la constitution d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Cela en fait l'ancêtre de la LOLF, qui s'impose en 2001 (*cf. infra*).

Les prétentions du ministère des Finances de bénéficier d'un système se rapprochant d'un « *big brother* budgétaire », les conflits entre administrations planificatrices et le manque de soutien politique ont participé à l'échec de la RCB, progressivement arrêtée entre 1974 et 1980. Le PPBS subit le même sort aux États-Unis et est abandonné dès 1972. Mais au-delà de la remise en

question d'un outil, cet abandon a des conséquences sur les formes de l'expertise des administrations planificatrices. Pour V. Spenlehauer, l'ensemble du « processus d'apprentissage de rationalisation de l'action publique » est remis en question à ce moment-là. Ce « basculement anti-rationaliste » des élites remet en cause les relations des hauts fonctionnaires avec les chercheurs analystes de politiques publiques et pénalise le développement de l'évaluation des politiques publiques en France.

Si l'échec de cette réforme constitue un coup d'arrêt à l'intelligence gouvernementale en France, ce mouvement ne s'observe pas aux États-Unis, où *« le PPBS est certes une technoscience de gouvernement, mais il est aussi une des étapes institutionnalisées d'une grande controverse pragmatique entre hommes politiques (comme Walter Mondale), fonctionnaires et chercheurs (Mancur Olson, Daniel Bell, Aaron Wildavsky, etc.) sur le thème de la rationalisation de l'action publique. C'est pourquoi, en 1972, la dépouille du PPBS sert de terreau au développement de la policy analysis et de la policy evaluation »* (Spenlehauer 1999, p.119).

L'arrêt de la RCB a des conséquences sur la conception des réformes postérieures de l'administration étatique. Le canevas théorique de la « nouvelle gestion publique » s'applique de manière incomplète, priorisant notamment des préconisations organisationnelles et laissant durablement de côté l'évaluation et l'analyse des politiques publiques. Cette application incomplète des préceptes du *new public management* donne une version française des réformes de « modernisation » de l'État, que nous cherchons à décrire dans cette thèse.

2.2.2 « L'État stratège » : modèle pour une administration plus resserrée et régionale

Le corpus théorique de la réforme de l'État se teinte « nouvelle gestion publique » au cours des années 90. Dans un premier temps, le développement des techniques et savoirs managériaux reste marginal, apanage d'experts en réformes (universitaires, consultants). Ces *« communautés réformatrices, parcellaires, concurrentes, se développent de manière autonome et bénéficient de relations ponctuelles et parfois contractuelles avec des ministères. Aucune ne propose de doctrine générale, mais toutes assurent la promotion d'une démarche managériale ou d'un instrument spécifique : évaluation de politiques, contrôle de gestion, cercles de qualité, analyse stratégique, etc. »* (Bezès 2012, p.24).

Dans un second temps, ce sont des groupes de hauts fonctionnaires exerçant en administration centrale qui importent les thèses du *new public management*, pour en proposer une adaptation française, jouant le rôle de traducteurs, de médiateurs et d'importateurs. Dans son analyse de la genèse du modèle de l'« État stratège » dans l'administration française, Ph. Bezès a montré le ralliement général de ces hauts fonctionnaires à un modèle séparant les fonctions de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles d'exécution. Il se construit petit à petit *« par l'adoption négociée de règles concrètes de redistribution du pouvoir dans le cadre de conflits entre ministères centralistes (Intérieur, Budget, Fonction publique), confrontés à des changements de leur environnement »* (Bezès 2005 p.448).

L'« État stratège » distingue les rôles de « principal » et d'« agent »

La notion d'« État stratège » est utilisée en 1993 dans le titre d'un rapport du Commissariat général du Plan[26]. Un certain nombre de politiques constitutives « par le haut » cherchent à transformer les rapports hiérarchiques qui régissent les relations entre les différents niveaux administratifs et politiques (ministres, administrations centrales, services territoriaux de l'État, etc.) autour d'enjeux de redéfinition et de répartition des compétences, des ressources, des responsabilités et des modes de contrôle (Bezès 2012 p.433).

Un certain nombre de circulaires recensées par le chercheur évoquent la nécessité de différencier les fonctions de régulation : prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer, et le rôle d'opérateur qui consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations. Elles prônent la recomposition des administrations centrales en « directions stratégiques d'état-major », centrées sur leur rôle de conception des politiques et légitiment *« les logiques de délégation des tâches administratives vers les niveaux de gestion les plus bas, qu'elles prennent la forme de la déconcentration (vers les services territoriaux de l'État), de la décentralisation (vers les collectivités locales) ou de l'externalisation (privatisation, contractualisation) »* (*Ibid.* p.435).

Cette nouvelle forme organisationnelle est complétée par un corpus prônant le recours à la contractualisation des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés. *« Il s'agit ici de résoudre, au moins dans le cadre d'une nouvelle architecture formelle, le problème « d'agence » posé par la séparation et l'autonomisation des services déconcentrés. Ces contrats définissent les objectifs poursuivis par les services, les moyens accordés et les modes de mesure et*

26 Commissariat général du Plan (1993), *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, La Documentation française, Paris

d'évaluation systématique des résultats ». Il s'agit de faire évoluer l'activité de gouvernement, grâce à la contractualisation et à la transformation de la hiérarchie, vers une forme *« désormais centrée sur la mesure et le contrôle de l'effectivité, de l'efficacité et de l'efficience des activités des agents publics et des administrations »* (*Ibid.* p.436). Ce modèle de l'agence se fonde sur l'intéressement et l'engagement des gestionnaires publics à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de contrats. Ce type de forme organisationnelle s'inspire directement de celles des grandes firmes privées et correspond à une partie des préconisations de la « nouvelle gestion publique ».

Ph. Bezès évoque ainsi une nouvelle représentation légitime de l'État administratif « stratège », qui influence les processus politiques de réforme en accentuant l'inéluctabilité historique du changement. Les hauts fonctionnaires voient en effet dans le principe de la séparation et du renforcement des fonctions de contrôle une solution valorisée à « la crise de l'encadrement supérieur de l'État ». L'objectif est de réduire les effectifs de la fonction publique et la dépense globale de l'administration étatique, mais les corps de contrôle de l'État sont particulièrement susceptibles de tirer profit de ce modèle. Dès 1994, un rapport va dans ce sens, exprimant que ces préconisations peuvent conduire à un renforcement des inspections et des administrations centralistes (Intérieur, Budget, Fonction publique, Plan).

L'application de l'« État Stratège » dans les réformes : conflits au sommet entre ministères

Cette « catégorie culturelle » est simultanément produite et renforcée par les processus parallèles de réformes de l'administration et l'adoption négociée de règles concrètes de redistribution du pouvoir entre ministères. Les grandes réformes des années 2000 qui nous intéressent directement dans cette thèse : LOLF, RGPP, RéATE, sont issues des conflits et des positionnements stratégiques des grands ministères. Ph. Bezès détaille les conflits entre les ministères de l'Intérieur, du Budget et de la Fonction publique, confrontés à des évolutions importantes de leur environnement (décentralisation, européanisation, financiarisation) et qui cherchent à se positionner dans le jeu administratif.

Le ministère de l'Intérieur, confronté à la fois à la décentralisation et aux logiques sectorielles, défend la réaffirmation des pouvoirs des préfets, notamment sur les services déconcentrés. « Dans une logique de compensation, le corps préfectoral cherche à récupérer en autorité sur les

services territoriaux de l'État ce qu'il a perdu sur les élus locaux ». La loi sur l'Administration territoriale de la République (1992) et sa Charte de la déconcentration affirme à la fois la séparation entre les administrations déconcentrées et les administrations centrales sectorielles et exige la construction annuelle de « projets stratégiques de l'État en région » sous la responsabilité des préfets. Ces changements préfigurent les modifications profondes de la RéATE en 2010, qui constituent une victoire de l'Intérieur sur les ministères sectoriels, via l'affirmation de la prééminence des préfets au niveau régional et sur les services départementaux interministériels (Bezès & Le Lidec 2010) (*cf.* Chapitre 2).

La Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) cherche à faire évoluer la double contrainte à laquelle elle est soumise : d'un côté le contrôle renforcé du ministère du Budget et de l'autre l'autonomie dont bénéficient les corps de la fonction publique dans la gestion de leurs personnels. Elle cherche à valoriser l'autonomie et la liberté des gestionnaires de services et l'allégement des formes de contrôle de l'administration budgétaire. En revanche, la complexité des statuts de la fonction publique ne lui permet pas de s'engager très avant sur la déconcentration de la gestion des ressources humaines. Elle milite pour une horizontalisation plus poussée de la gestion locale (davantage de pouvoir au préfet, notamment au niveau régional) et défend le principe d'une gestion interministérielle des personnels qui ne soit pas uniquement dominée par des considérations budgétaires.

La direction du Budget développe à partir des années 90 ce que Bezès appelle « une vision financière du modèle de l'État stratège ». Elle invente un certain nombre de dispositifs favorisant à terme le développement d'un système ascendant d'informations permettant de mieux suivre les conditions de l'exécution locale des dépenses. Des instruments expérimentaux de gestion sont progressivement introduits en marge du fonctionnement budgétaire : réforme des nomenclatures budgétaires, globalisation et fongibilité des crédits de fonctionnement, contrats de service avec l'administration territoriale, contrôle financier décentralisé. Ces outils de reporting, qui contiennent les prémisses d'une gestion par la performance, seront systématisés dans la LOLF à partir de 2001 (*cf. infra*).

La diffusion progressive de cette catégorie de pensée néo-managériale s'avère fortement centralisatrice et conservatrice. Il s'agit, pour les hauts fonctionnaires à la manœuvre, de repenser pour le maintenir le rôle de l'État dans la gestion publique. Cela configure « un modèle technocratique de production de savoirs managériaux » qui s'impose comme la doctrine administrative légitime. *« Le mode de production des savoirs managériaux sur l'État, dans les*

années 1990, apparaît donc comme un système à deux volets : technocratisation des savoirs avec appropriation de nombreux lieux de production par des hauts fonctionnaires ; importation discrète de standards de gestion publique et processus de socialisation à travers des mécanismes d'influence normative via des réseaux transnationaux. Par ces deux mécanismes, les hauts fonctionnaires français finissent par partager les mêmes normes gestionnaires et organisationnelles que les consultants ou les promoteurs transnationaux qui les conseillent » (Bezès 2012, p.30).

2.2.3 La LOLF comme réforme d'application du modèle de « l'État stratège »

La Loi organique relative aux lois de finances a été votée à l'unanimité par le Parlement le 1er août 2001. Elle est mise en œuvre depuis le 1er janvier 2006. Elle consacre la constitution d'une nouvelle architecture budgétaire en ce qui concerne les lois de finances annuelles, modifiant profondément leur structuration. Elle reformate en ce sens l'action de l'État à partir d'instruments issus de la « nouvelle gestion publique » et notamment de la gestion des politiques publiques par la performance. Les outils associés au budget, la production d'indicateurs de résultats compilés dans des tableaux de bord, le contrôle de gestion, l'informatisation des procédures sont les outils privilégiés par cette réforme de « modernisation » de l'administration (Varone 2008, Bezès 2009).

D'une logique de moyens à une logique de mission

D'après Jean-François Calmette (2008), le budget était auparavant fondé sur une logique de moyens, avec un découpage ministériel. Sa complexité rendait sa compréhension difficile au profane. Le nouveau dispositif juridique se fonde sur le souci d'une plus grande transparence et a vocation à permettre un meilleur contrôle des dépenses publiques par le Parlement.

Les dépenses sont désormais allouées non plus en fonction de structures administratives, mais en fonction des actions publiques, qualifiées de « missions ». Cette unité de vote est définie 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 sont détaillés en actions (article 7). Ce découpage ne

respecte pas, par principe, celui des ministères. Certaines missions sont interministérielles verticales et sectorielles, donnant au niveau régional la primauté de l'orientation des budgets et des missions à travers des programmes de performance. Il en résulte un renforcement de la structuration verticale des programmes opérationnels ; le niveau régional « Responsable de budgets opérationnels de programmes » (RBOP) ayant la responsabilité de distribuer les ressources budgétaires aux directions départementales « Unités Opérationnelles » (UO).

Le projet classique de loi de finances doit être complété par un « projet annuel de performances » incluant « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (art. 51-5). L'objectif est de préciser considérablement les règles de présentation et de contrôle budgétaire, assortis d'indicateurs de gestion, afin d'enrichir les débats parlementaires lors de la restitution et de développer l'évaluation des politiques publiques (Calmette 2008).

La LOLF comme réforme néo-managériale de pilotage par la performance

Cette réforme a fait l'objet d'un large consensus parmi les députés, mais aussi au sein des médias et l'opinion publique. Son application modifie néanmoins profondément à la fois l'approche et la structuration du budget, de même que le sens global de l'action publique. Ces effets sont évoqués par de nombreux chercheurs ou observateurs de l'action publique.

Pour Ph. Bezès, la LOLF *« 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 (effectivité, efficacité, 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»* (Bezès 2009 p.451).

J.-F. Calmette pointe le problème de la délimitation de l'objet des actions publiques et de leurs objectifs, et le difficile passage de la dimension programmatique à celle de la mise en forme des politiques publiques. Les intitulés de mission restent théoriques, ne recoupant pas

nécessairement les juridictions administratives ni l'hétérogénéité des actions et des finalités (Calmette 2008, p.24).

Alexandre Siné et Brice Lannaud évoquent le hiatus entre les finalités des politiques publiques et une approche exclusive par l'évaluation de la performance au sens comptable du terme. Si les logiciels comptables ont considérablement évolué (mise en place de Chorus notamment), il s'avère problématique que la LOLF concerne de la même manière l'ensemble des services publics. On constate en effet que la mesure de performance ne s'applique pas de manière aisée à certaines politiques publiques, en particulier celles *« qui délivrent des services diffus comme la diplomatie, la préservation de l'environnement, la culture »* ou l'action sociale (Siné & Lannaud 2007 p. 271).

L'instrumentation de l'action publique via la multiplication des indicateurs de mesure des politiques présente également des limites. Ces constats rejoignent ceux de Valérie Boussard, qui dénonce les effets pervers d'un « gouvernement par les indicateurs » où l'objectif premier de l'action publique devient l'atteinte de certains seuils pour une poignée d'« indicateurs prégnants », au détriment du sens et des résultats réels et nécessairement plus globaux de la politique publique. Parmi des dizaines d'indicateurs de gestion des Caisses d'allocations familiales, elle montre comment l'un d'eux s'impose comme la référence unique mobilisée par toutes les composantes de l'organisation, alors que les autres tombent en désuétude (Boussard 2001). Un travail de redéfinition régulier des indicateurs semble ainsi important, associant les services déconcentrés, les opérateurs et les parties prenantes. Ces acteurs doivent initier d'autres moyens de rendre compte que des indicateurs, lever les ambiguïtés sur ce qui relève de priorités nationales, et de suivi de fonctionnement de l'administration.

La LOLF comme remise en cause de la gestion publique locale

Dans sa thèse sur les conséquences des réformes en matière de gestion des ressources humaines dans les services déconcentrés, Anne Debar indique que la réforme introduit une plus grande souplesse de gestion, dans la mesure où les directeurs de programme sont évalués sur les résultats de l'action publique mise en œuvre. Néanmoins, elle souligne une restriction à cette liberté de gestion, en ce qui concerne les crédits de personnels. *« 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. »*

De plus, *« une autre disposition de la loi conduit à verrouiller les dépenses de personnel, avec le maintien de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, spécialisés par ministère ».* Ces dispositions ont pour conséquences de ne remettre que très partiellement en cause la forte centralisation de la gestion des ressources humaines dans l'État. De plus, elles entrent en conflit avec la RGPP et les réformes postérieures de la Fonction publique, qui visent à favoriser la mobilité des agents entre ministères et qui se heurtent à ce type de verrouillage (Debar 2011 p.74).

On peut évoquer également le risque de « verticalisation » induit par les modalités d'application de ce fonctionnement budgétaire. L'architecture missions-programmes-actions renforce la dissociation entre les responsables de programmes et les acteurs opérationnels. Cela a pour conséquences la séparation formelle des tâches entre un niveau régional renforcé (et rapproché de l'administration centrale) et un niveau départemental chargé d'opérations, distancié et chargé de remplir les indicateurs pour les niveaux supérieurs. A. Debar cite à ce sujet Jean-Pierre Weiss (2009) : *« L'affectation des personnels dans les programmes rigidifie beaucoup les gestions, et n'intègre pas le caractère polyvalent de nombres d'agents. (…) Le risque est de consolider des organisations fortement hiérarchisées où les directeurs de programme sont éloignés des sources d'information sur la manière dont les acteurs 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 ».* Les dialogues de gestion ne sont pas de réelles instances de débat sur les performances de l'action publique et de sa gestion, mais une instrumentation de la réduction de la dépense publique, notamment en matière de personnels (Debar 2001 p.76).

Renaud Epstein confirme cette importante limite dans son analyse de la mise en œuvre de la LOLF. Alors que l'esprit de cette loi visait à améliorer les marges de manœuvre sur le terrain via la fongibilité des crédits alloués, la mise en œuvre concrète est contre-productive. La multiplication des Budgets opérationnels de programmes (BOP) proposés par les Directions régionales et les Préfectures responsables de programmes constitue en fait un frein important aux prises d'initiatives des acteurs opérationnels. Les RBOP *« ont fractionné [les crédits] en de multiples budgets opérationnels de programmes, créant ainsi des blocs de dépenses constituant autant d'enveloppes non fongibles, en même temps qu'ils ont multiplié les directives et les instructions relatives à l'emploi des crédits, privant les managers locaux d'une grande partie des libertés nouvelles qui devaient résulter de [la LOLF]. Celle-ci se traduit par un renforcement du fonctionnement vertical et hiérarchique de l'administration française, aboutissant à des prescriptions*

toujours plus précises pour les acteurs situés en bout de chaîne. L'échelon départemental a été particulièrement affecté par cette reconcentration, qui a réduit sa capacité à adapter les politiques nationales en fonction des contextes et des projets locaux » (Epstein 2013b p.599).

Les éléments paradigmatiques d'un « État stratège » centré sur la gestion par la performance et la réduction de la dette trouvent dans la LOLF une application très concrète. La mise en œuvre de la LOLF entre 2004 et 2006 confirme une réorientation importante des sources et des contenus d'expertise qui accompagne la réforme de l'État. Dès 2005, le portefeuille de la « réforme de l'État » passe de la tutelle du ministère de la Fonction publique (DGAFP) et du Premier ministre vers celle du ministère du Budget, avec la création de la Direction générale de la Modernisation de l'État (DGME). En 2007, cette évolution est confirmée par la création d'un grand ministère du Budget, des Comptes publics, de la Modernisation de l'État et de la Fonction publique et c'est à travers les réformes de la RGPP que s'incarne l'évolution des modes d'action de l'État.

2.2.4 La RGPP comme confirmation de la « nouvelle gestion publique » dans le corpus des réformes de l'État

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) est une vaste réforme visant la recomposition des modes d'action de l'État. Cette « séquence de réformes » vise à donner suite aux « audits de modernisation », lancés dès 2005 dans le cadre de l'immense chantier que constitue la mise en œuvre de la LOLF.

Une large réforme de l'action publique étatique

Inventée durant la campagne électorale de 2007, lancée très vite par le nouvel exécutif, la RGPP mobilise un groupe de hauts fonctionnaires autour de Claude Guéant, futur secrétaire général de l'Élysée. Elle constitue l'axe majeur d'une politique fortement volontariste de réforme de l'État qui s'inspire des expériences de réformes canadiennes et britanniques. En pratique, la RGPP met l'accent sur les structures et les organigrammes plus que sur les outils (Guillemot & Jeannot 2013).

Contrairement à ce qui était prévu à l'origine, la révision ne porte pas sur la pertinence des politiques publiques ni sur les « interventions », ne touche pas au contenu des politiques publiques. Cette réforme cherche davantage à réaliser en priorité des gains d'efficacité et à diminuer les coûts administratifs pour un État dont les finances publiques sont réputées préoccupantes. *« La commande ne porte plus sur des réflexions d'ensemble au sujet des dysfonctionnements et de la réforme de l'État. Elle se caractérise désormais par une attention systématique à la dépense (...) et articule automatiquement les propositions de réformes de structure et de réorganisations à la réduction des dépenses publiques, rebaptisée "accroissement des performances" »* (Bezès 2012 p.33). À ce titre, la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) annonçait en 2007 que la RGPP permettrait de dégager 15 milliards d'euros d'économie et de réduire de 5 % la masse salariale de la fonction publique d'État.

Le rapport IGA-IGF-IGAS (2012) estime à 11,9 milliards d'euros les économies réalisées. La RGPP débouche sur une réduction de 5,4 % des effectifs de fonctionnaires entre 2008 et 2012, soit 150 000 emplois supprimés, dont 3 % imputables aux mesures RGPP (Rapport CMPP 6 2012, Rapport IGA-IGF-IGAS 2012). Ces réductions d'effectifs ont touché toutes les administrations.

Suppressions d'emplois réalisées sur 2009-2012

	Réductions d'emplois	
Ministères (selon l'ancienne architecture gouvernementale)	**Schéma Emploi**	**Dont mesures RGPP**
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat	-7,9 %	-7,2 %
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	-7,8 %	-4,0 %
Ministères sociaux (travail, affaires sociales, solidarité, ville, santé, sports)	-7,2 %	-3,5 %
Ministère de la défense	-7,1 %	-7,8 %
Ministère de l'économie et des finances	-7,1 %	-4,9 %
Ministère des affaires étrangères et européennes	-6,0 %	-4,4 %
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	-5,9 %	-4,7 %
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	-5,8 %	-7,7 %
Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative	-5,5 %	0,0 %
Ministère de la culture et de la communication	-3,1 %	-3,5 %
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	+0,1 %	0,0 %
Ministère de la justice et des libertés	+3,8 %	-1,9 %
Services du Premier ministre	+8,0 %	0,0 %
TOTAL	**-5,4 %**	**-3,0 %**

Source : Direction du budget

Rapport IGA, IGF, IGAS 2012

Lean management et gestion des ressources humaines dans la RGPP

Luc Rouban (2010) et Philippe Bezès (2012) ont montré que la RGPP s'est appuyée sur des réseaux de jeunes hauts fonctionnaires passant rapidement en cabinet après leur sortie de l'ENA, et dont les logiques professionnelles s'avèrent très poreuses avec le secteur privé et le milieu du conseil. Certaines « recettes » de la « nouvelle gestion publique » matérialisent l'importation dans l'État de méthodes utilisées dans les grandes entreprises privées et de la circulation de plus en plus importante des méthodes et des savoirs néo-managériaux en ce qui concerne l'action publique. C'est le cas du *lean management* en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

Le *lean management* (management de l'amaigrissement) est une des méthodes prisées par les cabinets de conseil appliquées aux sociétés de services qui veulent réduire leurs coûts de structure. Dans les années 90, le *lean management* correspond à une méthode s'appliquant à l'industrie automobile et de série (Toyota) visant la réduction des gaspillages et des pertes générées à l'intérieur d'une organisation dans le but d'améliorer sa production et son rendement. Son retour récent dans les pratiques managériales amène une diffusion inédite de ces méthodes, qui s'appliquent désormais dans des domaines improbables au regard de son acception initiale : entreprises de services, administrations publiques, hôpitaux, etc. *« Le lean se veut dorénavant une méthode générale, tout terrain, garantissant la révélation de gaspillages ordinaires porteurs de coûts sans addition de valeur pour le client ; il permettrait donc des manières de fonctionner produisant autant ou plus avec moins »* (Ughetto 2012 p.150). Les techniques de gestion des ressources humaines préconisées par la RGPP pour le secteur public revendiquent le lien avec le *lean management*[27]. *« Avec la RGPP, le Lean Six Sigma devient, sans surprise compte tenu des liens entre la DGME et les consultants, la méthode pour rationaliser les procédures administratives, notamment dans les Préfectures et sous-Préfectures et dans les services judiciaires. Il met l'accent sur la mesure des attentes du client, l'amélioration de la qualité du service (et non la seule productivité) et la réduction de ses temps de délivrance et l'optimisation des processus et des coûts »* (Bezès 2012 p.36).

Pour un certain nombre d'acteurs, notamment au niveau syndical (Force Ouvrière 2011), ces méthodes et ces outils apparaissent comme une machine compactant irrépressiblement les temps de travail alloués, *« jusqu'à négliger, en les considérant comme improductifs, ceux qui servent à des régulations connexes et à des marges de manœuvre ».* La prégnance des mesures peut conduire à des raisonnements fondés sur la seule identification des productions les plus tangibles pour rapidement détecter des déperditions d'énergie sans percevoir toute la perte d'actes productifs

27 D'après Guillemot & Jeannot (2013), la DGME a promu cette démarche en jouant sur les sigles, défendant une démarche LEAN : Levier d'efficacité pour une administration nouvelle.

qu'occasionnerait le rationnement des moyens (Ughetto 2012 p.165). Nous reviendrons sur ces problématiques dans la deuxième partie. Pour nuancer quelque peu ces prises de position, Pascal Ughetto nous invite néanmoins à éviter de substantialiser le *lean management*. Il ne s'agit pas selon lui du *« déploiement mécanique d'une méthode qui n'aurait qu'à s'implanter comme on le fait d'un logiciel »*, mais *« d'importants mécanismes de traduction et d'invention locales interviennent. Si lien il y a entre l'organisation lean et des problèmes de santé au travail, ce n'est donc pas par conséquence mécanique de cette méthode, mais dans le cadre d'une configuration locale très prégnante »* (Ughetto 2011 p.65). Si le *lean management* est bien présent dans les préconisations de la RGPP en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, c'est bien dans l'analyse de la mise en œuvre de ces réformes autour de cas concrets que nous pourrons dresser des constats sur les conséquences en matière de santé au travail de ces méthodes (*cf.* Partie 2 de la thèse).

Critiques et limites d'une réforme de modernisation par le haut

François Lafarge (2009) revient sur la méthode de la RGPP et émet une série de critiques sur les modalités de mise en œuvre *« d'un effort de réforme de l'État d'une ampleur rarement atteinte jusqu'à présent »*. Selon lui, une première grande qualité de la méthode RGPP est de formaliser en droit budgétaire les efforts d'économies à réaliser. Cette approche systématique et anticipatrice – dont la plus emblématique est le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite – tranche avec les anciennes logiques de coupes budgétaires en pourcentages devant être répercutées par chaque ministère. La seconde grande qualité est l'ampleur du dispositif de suivi de la mise en œuvre des mesures actées par le Conseil de modernisation des politiques publiques (équipes dédiées dans les ministères, pilotage technique de la DGME, information centralisée, rapports d'étapes, etc.)

D'autres points sont plus litigieux. La RGPP entre en concurrence avec un certain nombre de processus de réformes de l'État : les audits de modernisation de l'État conduits dès 2005 et non achevés en 2007 sont par exemple interrompus par la RGPP. *« Substantiellement, elle a repris et intégré dans son périmètre, aussi bien quant à la méthode que quant au contenu, tout ce qui pouvait l'être. [Mais] selon la Cour des comptes, les audits de modernisation ont contribué à un quart des décisions prises par le conseil de modernisation des politiques publiques »* (p.410). Le reste étant décidé sur la base des « recettes » apportées par les hauts fonctionnaires et les cabinets de conseil. Par ailleurs, les réformes engagées parallèlement au niveau de chaque ministère telles

que les « Grenelles » (de l'environnement, de l'insertion, de la mer) ne convergent pas nécessairement avec la RGPP dans leurs conclusions et les procédures mises en œuvre. Il y a ici un point important qui concerne la simultanéité des processus de réformes, dont les effets peuvent se cumuler et se contredire.

F. Lafarge pointe également la problématique du rapport entre la LOLF et la RGPP[28]. *« Sans l'ignorer, l'analyse déployée par la RGPP n'a pas réellement repris à son compte les catégories d'action de l'État prévues par la loi organique sur les finances publiques et précisées par chaque loi de finances (missions, programmes, actions). Contrairement peut-être au souhait initial, la RGPP fonctionne en effet « par ministère » dans le sens où les audits dont elle est à l'origine portent principalement sur la sphère d'activité d'un ministère seul et non pas sur celle d'une mission. (…) La cohérence entre les deux principales procédures de modernisation de l'État en France n'est pas, de ce fait, complètement assurée »* (Lafarge 2009 p.413).

Dans leurs travaux sur les outils de gestion associés aux ressources humaines, Danièle Guillemot et Gilles Jeannot (2013) soulignent que la diffusion d'outils normalisés de gestion demeure une composante centrale de la pratique de réforme de l'administration d'État. En ce qui concerne le transfert des méthodes de gestion du secteur privé vers le secteur public, ils décrivent un certain nombre de pratiques de gestion et de travail dans les administrations publiques, et les comparent à celles du privé. Selon eux, les principes et les règles traditionnelles de l'administration bureaucratique (création de hiérarchie, professionnalisation des employés, rationalisation) ont subi un « retournement » récent. Ils notent une situation paradoxale dans laquelle les orientations du NPM cherchant à mettre à bas la bureaucratie sont largement mises en œuvre sur le volet organisationnel, mais très peu sur le volet ressources humaines (Guillemot & Jeannot 2013).

Un autre point critique concerne le manque de transparence de la méthode de réforme. L'information est insuffisante au sujet des choix opérés : la non-publication des rapports d'audit et des scénarios d'évolution décidés (contrairement aux procédures des audits de modernisation précédents) empêche de connaître les raisons qui amènent les prises de décision de réformes. Les moyens consacrés à la révision elle-même ne sont pas suffisamment clairs, notamment la part que représente le recours à des cabinets de conseils privés.

28 C'est le cas également du rapport du Sénat BOUVARD, BRARD, CARCENAC, de COURSON sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État (2010)

Pour Ph. Bezès, c'est précisément ce rapprochement entre des groupes de hauts fonctionnaires progressivement spécialisés dans l'ingénierie de la réforme de l'État et des consultants privés qui constitue l'ADN de la RGPP. Le dispositif a renforcé leur accès à l'État et leur influence dans l'État et sur les réformes attenantes à la RGPP dans la mesure où ils sont intégrés dès l'origine à l'*« assistance à la mise en œuvre opérationnelle du programme de révision générale des politiques publiques de l'État et [à l']appui des actions de transformation »*. Trois lots constituent l'appel d'offre d'AMO et d'appui à la RGPP, octroyés respectivement au groupement solidaire McKinsey-Accenture, à Capgemini-Boston Consulting Group et à Ernst & Young. McKinsey est également en charge de l'accompagnement du cadrage d'ensemble de la RGPP (Bezès 2012).

Des réformes structurelles soutenues par les élus et l'opinion publique, portées en haut lieu

Ces réformes structurelles ont été menées avec un appui important de la part de l'Élysée, du Parlement et de l'opinion publique. En 2001, les parlementaires ont plébiscité la LOLF, votant le texte à l'unanimité. En 2007, Nicolas Sarkozy et sa majorité parlementaire ont été élus sur un programme mettant en bonne place la réforme de la fonction publique, la réduction du nombre de fonctionnaires et le programme de la Révision générale des politiques publiques[29]. Dans les médias à cette époque, la rhétorique anti-fonctionnaires est très présente. Au moment de la mise en œuvre, les mobilisations des syndicats de fonctionnaires et de l'interprofessionnel ont été relativement rares[30]. Les protestations sont restées sectorielles et diffuses, sans convergence unitaire. Les syndicats de la fonction publique focalisent leur attention essentiellement sur les problématiques de statuts et le maintien des niveaux de rémunération dans le cadre des réorganisations[31]. L'opinion publique est alors favorable à une réforme d'ampleur de l'intervention de l'État dans la société.

Philippe Bezès (2011) souligne l'investissement du président Sarkozy dans la RGPP, la réforme de l'administration et de la fonction publique. *« La critique de l'État est une thématique traditionnelle*

29 « Rien ne se fera donc dans un État qui continue à fonctionner comme aujourd'hui. » Nicolas Sarkozy (2011), « Mon projet. Ensemble tout devient possible », *fascicule*, cité par Bezès 2011.

30 On peut citer néanmoins les mobilisations dans le cadre de l'Appel des appels (2008), dénonçant les conséquences sociales et humaines des réformes dans les secteurs du soin, du travail social, de l'éducation, de la justice, de l'information et de la culture ; les mobilisations contre la loi Hôpital, Patients Santé Territoire (HPST) en 2009 ; les mobilisations des agents de Pôle Emploi (septembre 2010) ; les mobilisations des magistrats, avocats et professionnels de la justice en février 2011.

31 Cela nous a été confirmé lors de plusieurs entretiens avec des hauts fonctionnaires (2015) et avec des syndicats (2013)

des partis de droite : la réforme de l'administration a constitué une des composantes du répertoire réformateur volontariste endossé par le président Sarkozy. La réforme de la fonction publique, vue comme un groupe social majoritairement défavorable au pouvoir élu en 2007, a particulièrement alimenté le discours politique de la rupture » (p.232). Nicolas Sarkozy préside lui-même le Conseil de la modernisation des politiques publiques, ce qui rompt avec le traditionnel isolement relatif du Premier ministre dans les phases de mise en œuvre des réformes de l'action publique. *« La RGPP sert ainsi de dispositif intégrateur de gouvernement, qui manifeste la prééminence présidentielle et favorise la recentralisation des décisions et la capacité d'arbitrage de l'exécutif. Machine à produire et afficher des décisions, la RGPP veut établir un lien étroit entre propositions, publicisation rapide et mise en œuvre effective* » (p.215).

Par ailleurs, réputée irréformable et peu touchée historiquement, l'administration de l'État et notamment la déconcentration a été considérablement modifiée, faisant de la RéATE une des plus importantes réalisations du quinquennat. Néanmoins, la RGPP devient progressivement en 2011-2012 le symbole de l'hyperprésidence et de la brutalité de réformes tous azimuts et menées au pas de course. Sarkozy perd progressivement le soutien de certains hauts fonctionnaires, qui constatent les dysfonctionnements de la nouvelle organisation de l'État et l'absence d'évaluation de son fonctionnement (Jeannenet 2012). Au vu de l'investissement présidentiel sur ce dossier, les échecs de la RGPP apparaissent comme une des raisons de l'alternance politique de 2012.

Ces réformes ont un impact important sur le déploiement de l'action publique au niveau territorial. La LOLF rencontre des difficultés dans ses ambitions interministérielles et dans la définition des critères et objectifs de performance qu'elle prétend porter. De plus, elle est en partie remise en cause par les réorganisations induites par les réformes suivantes. La RGPP et la RéATE ont profondément modifié les ressources et l'organisation de l'État territorial en accélérant le désinvestissement de l'État de fonctions latentes de formation, d'accompagnement et d'intervention directe auprès des porteurs de projets territoriaux. L'objectif de performance consiste à faire des économies d'échelles par la fusion des administrations, la réduction de la masse salariale de la fonction publique d'État, la réduction des budgets alloués à chaque mission. Faire mieux avec moins. Dans ce cadre, les pratiques professionnelles des fonctionnaires, les conditions de l'efficacité de l'action publique, l'évaluation des résultats et impacts, mais également le dialogue social d'accompagnement à la constitution des nouvelles administrations sont les grands absents de ces réformes.

La méthode utilisée par la RGPP se définit comme une réforme de modernisation par le haut, visant la recomposition des modes d'action de l'État dans toute sa verticalité. Les préceptes qui la sous-tendent sont en partie ceux de la « nouvelle gestion publique », internalisée par les hauts fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre. On peut s'interroger sur la dimension éminemment politique des mesures prises dans le cadre de ces réformes récentes, et les conséquences concrètes, au sein des services, qui émanent de ces nouveaux modes de régulation de l'action publique.

Ce sont ces modes de régulation de l'action publique que nous abordons maintenant, à travers les instruments de l'action publique. Les modes d'organisation, et la manière dont l'État central s'impose dans les négociations locales.

2.3 Les formes de gouvernement de la « nouvelle gestion publique » : constitution d'agences et fusions de services

La « nouvelle gestion publique » implique des restructurations profondes des organisations publiques. On constate ces changements à travers l'évolution des « formes organisationnelles publiques » (Bezès & Lascoumes 2011). Celles-ci se succèdent, selon les principes en vigueur, résultant des programmes de réformes administratives qui proposent de modifier (« moderniser ») les organisations existantes. Les mutations des politiques publiques sectorielles, centrées sur de nouveaux problèmes publics (risques sanitaires, alimentaires et environnementaux, régulation de secteurs, gestion de la dette, achats publics, etc.) font également évoluer ces formes organisationnelles. On propose ici de traiter de la forme agence, puis des fusions de services.

2.3.1 L'agenciarisation : « action publique flexible » ou « bureaucratie intermédiaire » ?

La constitution d'agences dans les différents secteurs de l'action publique fait écho aux évolutions de la « nouvelle gestion publique ». Encouragée par les grandes organisations internationales qui militent pour le développement de ces nouvelles formes de gouvernances (Organisation mondiale du commerce, Organisation pour la coopération et le développement en Europe, Commission européenne), cette forme politique s'impose comme un nouveau modèle d'administration des problèmes publics (Majone 1996). La création d'agences s'inscrit dans le contexte de renouvellement des exigences démocratiques lié à l'ouverture des espaces administratif, scientifique et technique. Dans ces nouvelles « arènes » de la démocratie technique, les sources d'autorité, de valeurs, les hiérarchies ou les critères de jugement sont mis à mal au fur et à mesure que se manifeste un plus grand souci d'ouverture, d'information et de participation (Barthe, Callon & Lascoumes 2001). *« Les agences apparaissent alors comme des institutions techniques libérales, susceptibles de respecter les exigences démocratiques des sociétés occidentales contemporaines »* (Benamouzig & Besançon 2005 p.304).

Les stratégies ministérielles pour favoriser l'autonomie de gestion et conserver les moyens financiers

Le rôle des agences s'est considérablement accru durant la décennie 2000. Dans la lignée des préconisations du *new public management*, la RGPP porte une dynamique sans précédent de développement d'agences. Face aux difficultés de l'administration déconcentrée à se repositionner dans l'environnement changeant de l'action publique (réforme des marchés publics, exigences de transparence sur la distribution de l'argent public, transferts et émiettement de l'expertise, etc.), nous observons pour les politiques publiques étudiées la constitution ou l'affirmation de ces autorités administratives indépendantes et autonomes, qui concentrent désormais une grande partie des budgets ministériels de fonctionnement. Plusieurs vecteurs conduisent à la mise en place d'agences, issus de l'application de la politique gestionnaire de Bercy, mais aussi des stratégies ministérielles pour « sanctuariser » leurs crédits de fonctionnement.

Réputées plus flexibles, ces structures bénéficient d'une importante autonomie de gestion. *« L'État doit fixer les objectifs, choisir les dirigeants, évaluer et contrôler les résultats des*

établissements, qui, en contrepartie, doivent bénéficier d'une autonomie de gestion. L'agence maîtrise le recrutement, la rémunération et la carrière de ses personnels. Elle doit répondre aux objectifs du « nouveau service public » : efficacité, réactivité, flexibilité financière, mobilisation du personnel, meilleur service aux usagers. Elle doit aussi rendre plus visible une politique publique en isolant ses moyens. À bonne distance de l'administration, elle doit enfin renforcer la neutralité et la crédibilité des décisions » (Benamouzig & Besançon 2005 p.307).

Par ailleurs, nous constatons que les agences deviennent les véritables bailleurs de fonds des politiques publiques ministérielles. Les administrations centrales s'appuient de plus en plus sur elles en ce qui concerne la distribution des crédits au niveau local. Dans la grille classique de catégorisation des instruments de mise en œuvre de l'action publique (Hood 1983), la fonction *treasure*, c'est-à-dire le contrôle de la distribution des moyens financiers, est désormais entre les mains de ces établissements. La stratégie des « ministères dépensiers » à partir de 2007 consiste à faire transiter l'argent par les Agences, ce qui permet une « sanctuarisation » des budgets : dans les domaines de l'Environnement et de l'Énergie, l'ADEME voit son budget quasiment doubler entre 2007 et 2012[32]. Dans le domaine du Logement, les prérogatives de l'ANAH sont également considérablement augmentées et orientées sur la dimension sociale de l'habitat (*cf.* Partie 3). Son budget passe d'environ 500 millions d'euros entre 2007 et 2011 à 804 M€ en 2018[33]. L'agence gère également 2 650 milliards d'euros au titre des Investissements d'avenir. L'Agence du Service civique, créée en 2010, concentre la grande majorité des budgets restant en direction de la Jeunesse[34], et voit son budget en constante augmentation depuis 2010, ce qui s'explique par la montée en charge du dispositif.

Par ailleurs, il est intéressant de constater que ces agences s'organisent très différemment en ce qui concerne leur intervention de terrain. Certaines restent centralisées au niveau national, d'autres déploient leurs propres services déconcentrés en région ou département. Dans les sujets qui nous concernent, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a développé des directions régionales et des compétences territoriales sur ses sujets ; l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) dispose de référents transversaux sur l'habitat directement au sein des Directions départementales des Territoires (DDT) ; avant sa transformation, l'Agence pour la cohésion sociale et pour l'égalité des chances (ACSÉ) disposait

32 340 millions d'euros en 2007, 690 M€ en 2012, 761 M€ en 2019 (Ministère de l'économie et des finances, Rapports annuels de performance)

33 Anah.fr

34 40 millions d'euros en 2010, 100 M€ en 2011, 134 M€ en 2014, 488 M€ en 2017 (Cour de comptes, Rapports publics annuels, 2011 et 2018)

de relais au sein des Préfectures via les préfets délégués à la Politique de la ville. Les Directeurs régionaux des DRJSCS sont désormais référents pour la Politique de la ville ; alors que l'Agence du Service civique (ASC) dispose de référents dans les DRJSCS.

Cette logique d'agenciarisation, qui participe du retour des crédits de fonctionnement en central, peut être considérée en soi un vecteur de recentralisation (Benamouzig & Besançon 2010), à l'encontre d'une logique de territorialisation de la gestion de la dépense publique.

La formation d'une bureaucratie intermédiaire

Cette nouvelle forme de gouvernement des territoires présente des limites. Daniel Benamouzig et Julien Besançon (2005) ont étudié le développement prolifique de telles agences dans le domaine de la santé. En rupture avec la simplification annoncée, ce processus débouche paradoxalement sur la naissance de « bureaucraties de second rang ». *« Constituant des niveaux de décision supplémentaires, elles renforcent une bureaucratie périphérique, dont les rouages se révèlent d'une grande complexité. Les agences ne rapprochent pas toujours les décisions des citoyens ; elles accroissent l'opacité des circuits de décision, dont la lisibilité devient ardue pour les acteurs eux-mêmes. Enfin, la multiplication d'instances autonomes exige de nouveaux contrôles. Des corps et des procédures d'audit renforcent l'intégration de cette bureaucratie de second rang au reste de l'administration, au point que l'on peut parler, comme dans le cas britannique, de « rewébérianisation »de l'administration »* (Benamouzig & Besançon 2005, p.309).

L'agenciarisation est un des mouvements témoignant du changement des modalités de l'intervention territoriale de l'État. Les logiques d'actions traditionnelles des services déconcentrés (contractualisation, subventions directes, accompagnement des collectivités, assistance à maîtrise d'ouvrage) sont fortement réinterrogées. Ces services sont concurrencés par les agences sur les plans de l'expertise et de leur capacité d'action et d'accompagnement. Leurs prérogatives évoluent progressivement vers un rôle d'encouragement des acteurs locaux à répondre à des appels à projets nationaux ou Européens, bien souvent émis par des agences.

2.3.2 Les fusions de services comme modèle de modernisation de l'État

Parmi les outils des réformateurs, qui cherchent à conduire un changement radical dans les organisations, celui de la fusion entre organisations est un des plus utilisés dans le catalogue de la « nouvelle gestion publique » La « *NPM merger mania* » (Kitchener & Gask 2003) est traitée dans de nombreux travaux de recherche sur les réformes du secteur public. Elle constitue un modèle de réforme, voire de gouvernement, baptisé par la recherche *joined-up government* (Pollitt 2003) ou *whole-of-government* (Christensen & Laegreid 2007), qui regroupe un certain nombre d'éléments de rationalisation issus du secteur privé et applicables dans le public : le principe d'un guichet unique spécialisé dans la réception et le traitement des demandes clients (*front office* administratif) (Warin 2012), le principe de re-hiérarchisation des niveaux d'administration de l'État pour restaurer le contrôle de l'appareil gouvernemental, le principe de simplification administrative par la suppression d'organisations, la réalisation d'économies d'échelles par la suppression des « doublons », la mutualisation des fonctions supports des organisations ainsi fusionnées, etc.

Le modèle « fusac »

Ces principes d'action, issus du management et du droit des sociétés, sont largement répandus dans les apprentissages des écoles de commerce ou des MBA. Les enseignements dits « fusac » (pour « fusions/acquisitions ») sont un des piliers de ces formations, qui enseignent le principe des regroupements d'entreprises suite à la prise de contrôle (plus ou moins agressive) d'une part majoritaire du capital d'un concurrent. Outre la prise de contrôle de la gouvernance du concurrent direct, les fusions-acquisitions permettent de faire grossir le marché et les débouchés commerciaux de l'entreprise. Elles permettent également la mutualisation d'un certain nombre des fonctions de base présentes dans les deux entités (gestion des ressources humaines, secrétariat, services informatiques, etc.) Ce type de pratiques, très répandues dans les secteurs commercial et industriel est une des conditions de survie des entreprises cotées en bourse, qui menacent, si elles ne grossissent pas, de se faire dévorer par un autre concurrent ou de s'effondrer sur elles-mêmes : le maintien en mouvement et l'apprentissage organisationnel par mutualisation des savoir-faire sont considérés comme une des conditions de l'évolution des structures et de leur agilité à se mouvoir dans un environnement concurrentiel. Cette formation

est essentielle dans les cursus de nombreux professionnels, qui constituent l'élite du secteur privé.

La porosité des secteurs publics et privés engage à envisager le rapprochement des logiques managériales entre les deux secteurs. On peut souligner que cette forme du gouvernement par fusions est distincte de celle de l'agence, qui a constitué pour de nombreux États le mythe de rationalisation le plus répandu dans les années 1980-1990 (Benamouzig & Besançon 2008). Le modèle de la fusion « succède » en quelque sorte à celui de l'agence dans les standards du *redesign* organisationnel des réformateurs. La forme de la fusion fait figure de leitmotiv réformateur dans le contexte de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Un nouveau « mythe rationnel » pour « l'État stratège »

Appliqué au modèle de l'État Stratège, ce type d'intervention sur les organisations est très usité depuis 2004 dans les différentes réformes visant à reconfigurer l'intervention étatique. On le retrouve notamment dans le script de réformes imaginé par le corps préfectoral en ce qui concerne ses nouvelles formes d'intervention territoriales (Le Lidec 2010), dans la constitution de Pôle emploi à travers la convergence de la structure publique UNEDIC et de l'association de droit privé ANPE (Pillon 2015), dans la constitution des Agences régionales de Santé (Pierru 2011), dans la constitution des grands ministères (Lascoumes *et al.* 2014), dans le cadre de la RGPP et de son volet organisationnel, la Réforme de l'Administration territoriale de l'État (RéATE), qui vise à réduire le nombre de services déconcentrés dans les régions et les départements. Les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) continuent de prôner cette forme de gouvernement. L'utilisation à grande échelle de l'instrument managérial que constitue la fusion de services est un marqueur des réformes récentes de l'État (*cf.* Chapitre 2).

Bezès & Le Lidec (2016), citant Kitchener & Gask (2003), soulignent la construction sociale et culturelle de ces « mythes rationnels » dans le cadre d'organisations ou d'associations transnationales telles que l'OCDE et dans le contexte français des années Sarkozy. L'utilisation à grande échelle de cet instrument de réforme illustre la diffusion et la circulation de normes et de standards parmi les décideurs publics. Les chercheurs soulignent les influences normatives et les mécanismes d'homogénéisation des formes organisationnelles (isomorphismes institutionnels) que l'utilisation de ce type d'instrument véhicule. Ce serait ainsi moins leur efficacité que le souci de correspondre aux exigences de conformité avec les standards dominants qui préside à

l'évolution de ces formes organisationnelles. Leur diffusion et leur utilisation reposent sur la circulation d'un certain nombre de croyances qui prêtent à l'instrument des vertus quasi mythiques (p.514). En 2007-2009, le modèle de la fusion correspond à la forme légitime d'intervention et constitue le standard dominant en ce qui concerne la rationalisation des organisations publiques. Le « mythe » de la fusion repose sur la croyance selon laquelle il existe dans l'administration un certain nombre de « doublons » qu'il est nécessaire de réduire. « La prolifération des acteurs » dans l'organisation de l'État « incite fatalement à la dépense ». Trois vertus sont alors prêtées à la fusion par le petit groupe des hauts fonctionnaires chargés de la réforme :

- La première est de nature économico-budgétaire, dans la mesure où il faut réduire le nombre de fonctionnaires et de structures administratives.
- La deuxième est politique, puisqu'il faut rationaliser les processus de décision, contraindre les acteurs administratifs tout en réduisant les coûts de coordination.
- La troisième est managériale : *« une organisation resserrée offre une meilleure lisibilité vis-à-vis de l'extérieur et des usagers et favorise l'amélioration du service rendu, en dépit de la réduction du nombre d'agents de guichet (front office), grâce aux guichets uniques (one stop shop) »* (Bezès & Le Lidec 2016, p.522-523).

L'étude des conditions d'émergence de ces normes, puis de la circulation cognitive des croyances sur lesquelles elles se fondent, permettent de comprendre les réformes actuelles.

Un mode de réforme nécessairement top-down, qui se heurte au vécu de terrain

On note que cet outil de *reengineering* institutionnel est par définition conduit par le top-management selon un schéma top-down. Le rôle du top-management dans la conduite du changement organisationnel est très discuté dans les champs de la sociologie des administrations et des professions (Mintzberg 1982, Pettigrew 1997). On peut souligner l'importance de la prise en compte des négociations préalables et surtout des dynamiques intrinsèques entre et à l'intérieur des organisations concernées et de l'environnement immédiat de celles-ci. Le rôle du *top-management* est ainsi réduit à une décision amont, ce qui constitue un appauvrissement considérable de la compréhension de son rôle : les changements organisationnels sont en effet des processus complexes qui impliquent l'ensemble de la chaîne opérationnelle selon une

temporalité évolutive. Dans ce sens, les objectifs initiaux déterminés par les administrations réformatrices se heurtent au vécu des fusions. Choi *et al.* (2011) soulignent quant à eux l'importance de se pencher sur les processus émergents des fusions elles-mêmes pour analyser les résultats et évaluer la réussite de ces actes constitutifs de nouvelles organisations. *« The complex link between plans, processes and outcomes of managerial change initiatives has to be taken seriously »* (Pettigrew 1997). Il s'agit initialement par exemple à faire converger les pratiques ou *« d'incorporer les groupes professionnels grâce à la nouvelle gouvernance interne de structure dans l'objectif de réduire la division traditionnelle entre les professions médicales et les managers administratifs »* (Choi *et al.* 2011 p.12).

Par ailleurs, la politique des fusions vise obstinément à mettre fin aux « doublons » entre administrations, établis comme dysfonctionnels par définition. Or, on peut analyser différemment les chevauchements entre institutions. Ceux-ci peuvent tout à fait être caractérisés, non comme dysfonctionnels, mais comme une meilleure réponse à des problématiques de gestion publique. Selon Donald Chisholm (1989), l'efficacité de l'action publique ne réside pas forcément dans l'élimination des doubles emplois et dans l'intégration sous une même autorité hiérarchique. Le rôle de l'action publique consiste davantage à favoriser la circulation de l'information et d'éviter le déclenchement d'erreur ou que ne se prolonge des dysfonctions. Se pose ainsi la question des mécanismes formels et informels qui génèrent de la coordination et permettent d'éviter des rigidités et de l'absence de communication. Des formes de contrôle réciproque s'établissent entre des entités autonomes intervenant sur des champs similaires, ce qui provoque une meilleure circulation de l'information. Selon D. Chisholm, la centralisation de la gestion publique est une hérésie, alors que l'enjeu crucial de la gestion publique est le management de l'interdépendance au sein des systèmes organisationnels complexes.

Pourtant, les réformes concourent au développement de systèmes organisationnels plus hiérarchiques et centralisés : en prônant des services plus importants, en utilisant des instruments de gouvernement « à distance », contrôlés par l'État central.

2.4 L'appel à projets comme instrument de l'« État-Stratège »

L'évolution des techniques (outils et instruments) utilisées par les services pour construire l'action publique occupe un rôle majeur dans le positionnement institutionnel des organisations et leurs liens avec les acteurs territoriaux (Dahl & Lindblom 1953, Hood 1983, Salamon 2002, Lascoumes & Le Gales 2004, Lascoumes & Simard 2011). Si les années 90 sont celles de la contractualisation, les années 2000 voient le développement de l'instrument « appel à projets », aux échelons national et européen. Contrairement à l'hypothèse d'un retrait de l'État, les travaux sur « l'État à distance » (Epstein 2005) et sur l'ambivalence de la position de l'État entre retrait et réinvestissement des territoires (Aust & Cret 2011, Epstein 2015), permettent de réintroduire l'État dans sa capacité à intervenir dans les territoires. Cette capacité d'intervention s'établit notamment à travers un certain nombre de « nouvelles technologies » (appels à projets, distinctions territoriales, indicateurs de performances[35]), utilisées par le pouvoir central pour s'exonérer de la contrainte pour guider l'action des acteurs de la périphérie. Par contre, ces évolutions questionnent largement la place des services déconcentrés de l'État dans la gestion publique territoriale.

L'appel à projets comme instrument de l'État

Les appels à projets constituent un instrument qui se développe largement dans la « nouvelle gestion publique ». L'utilisation de l'appel à projets s'est généralisée au cours des années 2000 dans l'ensemble des politiques sectorielles. R. Epstein (2013a) en cite quelques-uns dans le champ des politiques territoriales d'aménagement : rénovation urbaine (2003), pôles de compétitivité (2004), pôles d'excellence rurale (2005), villes moyennes (2007), ville durable (2010), etc. Les politiques de la recherche sont également concernées (appels à projets de l'Agence nationale pour la recherche), ainsi que les politiques de solidarité, de l'emploi ou de la jeunesse : appels à projets du Fonds national des solidarités actives (2008) puis du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (2010), etc. Il évoque également le programme « Investissements d'avenir » (2009), doté de 35 milliards d'euros à destination des collectivités, universités et entreprises, dont dix opérateurs (agences et établissements nationaux et régionaux) ont assuré la gestion. Les agences,

35 Nous ne traitons ici que de l'appel à projets.

désormais centrales dans la distribution des financements publics, utilisent largement cet instrument.

Cet instrument se situe à mi-chemin entre la subvention et l'appel d'offres. Une institution souhaitant financer un certain nombre de projets dans un secteur donné détermine une enveloppe et un cahier des charges constitué de critères qualitatifs et quantitatifs. Pour espérer figurer parmi les bénéficiaires de ce financement, les porteurs de projets qui le souhaitent doivent dans un temps limité constituer un dossier respectant ces critères. Un petit nombre de lauréats est sélectionné par l'opérateur, qui signe avec eux des conventions spécifiant les programmes d'actions à réaliser, le calendrier et le plan de financement. Des instruments de reporting et de suivi normalisé sont également instaurés (Epstein 2013a, Breton 2014).

Cette nouvelle génération de projets remet en partie en question la gestion publique territorialisée telle que nous l'avons présentée. En définissant les priorités, les actions éligibles, le contenu des propositions attendues, le processus de suivi, en maîtrisant le choix du prestataire, l'État cadre précisément le contenu de l'action. L'élaboration des projets est laissée à l'initiative des acteurs locaux, invités à se conformer en toute liberté aux priorités nationales, plus ou moins cadrées techniquement.

Pour R. Epstein, ces nouvelles « technologies de gouvernement » sont une réorientation de l'autorité de l'État, qui s'extrait des territoires pour mieux gouverner « à distance » l'action publique locale. *« Ce retrait vise à réduire l'emprise des élus locaux (relayés au sein de l'appareil administratif d'État) sur les choix politiques nationaux, et correspond donc à une recherche de restauration de l'autorité politique centrale, à la fois sur les administrations et sur les élus locaux. Mais cette autorité ne passe plus par la hiérarchie, ni même par la négociation. Plus sûrement, elle s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux »* (Epstein 2005 p.12). Nous nuançons ici la proposition d'appellation « à distance », sans doute valable dans le champ de la rénovation urbaine, mais discutable dans d'autres champs. Si la centralisation de l'action publique et la réduction de l'expertise de médiation de l'État local ne fait aucun doute – nous le montrons tout au long de cette thèse –, il nous semble que les administrations centrales (et les agences) disposent de suffisamment de financements et de présence territoriale pour que ce style d'intervention soit considéré comme un gouvernement « au plus près » de l'action publique.

Le travail de candidature comporte des effets induits qui en font un instrument disciplinaire. Il suscite l'incertitude, fait l'objet d'investissements multiples, de suranticipations de la part des

candidats et façonne leurs manières de travailler, induisant des mécanismes d'autodiscipline : *« Sous une apparence de choix – à commencer par celui de candidater, de concevoir son projet, mais aussi au regard des opportunités de prise de rôle et donc de pouvoir que le travail de candidature peut induire – l'appel à projets encadre pourtant fortement les conduites, et soulève la question de l'autonomie des collectivités. Tout en célébrant le principe de subsidiarité locale, ces instruments semblent en effet consacrer dans le même temps des mécanismes de contrôle descendants. Témoin significatif d'une relation de pouvoir particulière, l'appel à projets cristallise une division du travail dans laquelle celui qui édicte la norme peut aussi contraindre indirectement les acteurs « de terrain » à se l'approprier »* (Breton 2014 p.217).

Cette technologie accompagne la reconfiguration de la manière dont l'État distribue ses ressources. Celle-ci ne s'effectue plus en fonction de normes nationales (péréquation), ni selon une négociation locale, mais résulte d'une mise en concurrence nationale des projets locaux. Dès lors, *« l'intervention étatique ne relève plus de l'institutionnalisation de l'action collective, mais de la régulation concurrentielle de la coopération territoriale »*. L'appel à projets est un outil de gestion de la pénurie, qui permet, en période de disette budgétaire, *« d'être sélectif, d'éviter le saupoudrage de ressources limitées en n'en faisant bénéficier que les meilleurs projets (ou jugés tels) »* (Epstein 2015 p.472).

L'appel à projets externalise sous contrôle la mise en œuvre des politiques publiques à de gros opérateurs, publics, parapublics, associatifs ou privés. Ceux-ci répondent à des appels d'offres très importants pour la délégation ou l'exercice des services publics. Dans le domaine de la Cohésion sociale, les interlocuteurs privilégiés de l'État sont ainsi : France Terre d'Asile, la Croix Rouge, le 115 -Samu social, la Fondation Abbé Pierre, les Unions départementales des affaires familiales (UDAF), les Associations départementales d'information sur le logement (ADIL), les Fédérations d'éducation populaire, etc. Les différents secteurs du Développement durable voient un certain nombre d'acteurs parapublics ou privés se développer : les grosses associations environnementales ou de sauvegarde de la nature (par exemple France Nature Environnement) et les bailleurs sociaux sont les principaux acteurs locaux bénéficiant de ces mannes financières. Ces opérateurs connaissent une montée en compétences très importante depuis le milieu des années 2000, ce qui les amène à revendiquer leur autonomie dans les choix effectués de mise en œuvre des politiques publiques déléguées. La dynamique de régionalisation touche également ces acteurs, qui se réorganisent à cet échelon. Pour répondre aux « injonctions au professionnalisme », ces acteurs ont tendance à grossir et à se professionnaliser (Boussard, Milburn & Demazière 2010).

La recentralisation au détriment de l'État local ?

La généralisation des instruments et des formes de gouvernement de la « nouvelle gestion publique » (indicateurs de performance LOLF, agences, appels à projets) témoigne des nouvelles modalités de l'intervention de l'État dans les territoires, laissant apparaître une nouvelle forme de régulation. *« En même temps qu'il renforçait leur autonomie, l'État est ainsi parvenu à discipliner les acteurs territoriaux, incités à se constituer en acteur collectif et à développer des projets répondant aux priorités nationales. La mise en concurrence des villes, appuyée sur une nouvelle batterie d'instruments constituée d'appels à projets, de distinctions territoriales et d'indicateurs de performance, a permis à l'État de retrouver des capacités de mobilisation collective des acteurs des politiques urbaines et d'orientation de leur action »* (Epstein 2015 p.21). Le « retrait de l'État » serait principalement un transfert de compétences des services déconcentrés vers les collectivités locales et les opérateurs de politiques publiques, alors même que l'État central maintient une domination instrumentale « à distance » sur l'action publique territoriale.

On constate le rétrécissement des services de l'État. L'État se retire des territoires, laissant la main à un certain nombre d'opérateurs, désormais délégataires du service public. Pourtant, l'État central continue de fixer des objectifs très précis pour les territoires et de maîtriser la distribution d'importants subsides. On constate ainsi une formalisation du dialogue entre l'État « injoncteur » et ses opérateurs ; des marges de manœuvres qui se réduisent pour les territoriaux et pour le développement local (Aust & Cret 2012). C'est donc moins d'un État « à distance » qu'il s'agit que d'une recentralisation des mécanismes de contrôle.

Toutefois, le rôle de l'État local continue d'être valorisé et désiré par les acteurs politiques et administratifs locaux, bien qu'il ait perdu le bénéfice du monopole technique et expert dont il disposait. Les fonctions de coordination politique des services déconcentrés, de construction de capital politique territorial, continuent d'être valorisées par les parties prenantes au niveau local. Cela se réalise d'autant mieux que leur affaiblissement récent amène les services déconcentrés à se repositionner sur un rôle de ressource territoriale, d'accompagnement, d'aide à l'adaptation à une contrainte politique plus descendante. Les réformes ont par ailleurs renforcé l'échelon déconcentré régional, lui donnant comme mission de maintenir une territorialisation des injonctions centrales. Cet extrait d'entretien témoigne des reconfigurations en cours au sein des services régionaux :

> *Le fonctionnement sur appels à projets a tendance à se développer, surtout à notre échelle régionale. Charge à l'État de progressivement établir ses lignes. Il s'agit d'être en veille et développer une capacité de réaction, de mobilisation également des acteurs du territoire. C'est vrai que ça réoriente l'exercice et les métiers de l'État. Il faut avoir des équipes réactives, être proactifs. (…) Les appels à projets se constituent par étapes, se construisent de manière progressive. Il y a la capacité à faire du réseau et à l'entretenir jusqu'au moment opportun, qui peut venir sous la forme d'un appel à projets. Sur les centres-bourgs, on a demandé au Conseil Régional s'il voulait intervenir. Sachant que c'est un peu bâtard, puisqu'on ne met pas d'argent. Donc on demande au Conseil Régional de soutenir les démarches des collectivités territoriales. Ils ont refusé. (...) Donc l'État se trouve de plus en plus dans une position de proposition, d'interpellation. Ce n'est plus de l'injonction et des capacités à faire à la place de. Il en résulte un certain manque pour les agents. Ça modifie le positionnement de l'État jusqu'au plus haut niveau. [Chef de service DREAL - 2014]*

Par ailleurs, les agents de l'État bénéficient d'une formation (encore) prestigieuse et d'une capacité d'expertise qui continue d'être plébiscitée. Le statut étatique leur donne une assise particulière et une réputation d'expertise censément distanciée des influences politiques externes. Situés hors de la sphère politique, dotés d'une fine connaissance du terrain, les administrateurs étatiques garantissent une certaine neutralité dans la mise en œuvre de l'action territoriale et offrent des possibilités de médiation non partisanes dans les négociations multipartites. Dans les territoires les plus ruraux ou les moins attractifs, moins bien dotés en termes d'expertise, le maintien de la présence de l'État est particulièrement souhaité. Se dessine ainsi des lignes de fractures entre territoires en ce qui concerne la capacité des collectifs d'acteurs à se positionner dans le marché national de la subvention par appel d'offres.

Par ailleurs, la différenciation entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale en matière d'expertise technique persiste également. *« Technical criteria and advice that are certified by state administrators are considered to be a protection against patronage and discretionary power. (…) State public agencies also act to calm the wilder forms of open competition between local authorities, their presence preventing the weakest from becoming the captives of the strongest »* (Thoenig 2005 p.701). En matière de formation, de positionnement et de loyauté, la fonction publique d'État continue d'être largement plébiscitée.

***

L'État local, fragmenté par la multiplication d'agences et d'établissements publics, reste encore partie prenante de la co-construction de dispositifs de politiques publiques. Il est moins évident que les services déconcentrés disposent réellement de la capacité à territorialiser les appels à projets et que les directions régionales aient véritablement les moyens de territorialiser et piloter localement les appels à projets nationaux. Les agents de l'État restent en effet nombreux et disponibles au sein des services déconcentrés, mais ils sont de plus en plus atomisés et distants vis-à-vis du terrain. Ce rôle est corrélé au maintien de la spécificité de l'intervention des services déconcentrés, largement mis à mal par les réformes que nous étudions.

Conclusion du Chapitre 1. Vers un modèle imposé de management de l'action publique territoriale

Ce chapitre expose quatre phases « idéales-typiques » de la régulation de l'action publique et cherche à positionner l'État central et ses services déconcentrés dans les modes de régulation que chacune suppose. Après guerre, l'État reconstructeur et aménageur est largement centralisateur. Il se définit par son expertise et la puissance technocratique de ses élites : « grands corps » et hauts fonctionnaires. Les services déconcentrés rayonnent et maillent les territoires, déployant l'approche péréquationniste républicaine. À peine le pouvoir de certains maires cumulards vient-il troubler la puissance de l'État. L'instrument majeur utilisé par l'État est la planification centralisée. Dans les années 1980, la crise économique débouche sur la prégnance de la question sociale. La gauche au pouvoir provoque la décentralisation aux collectivités locales d'une part importante des compétences sociales et d'aménagement. L'État déconcentré accompagne la montée progressive en expertise des pouvoirs locaux. Les années 1990 sont celles de la « gestion publique territorialisée » et d'une « gouvernance » davantage partagée entre les nombreux acteurs, partenaires et parties prenantes de l'action publique territoriale. Cette gestion est négociée à travers des instruments de subvention ou de contractualisation. Malgré leur rôle régulateur important, on observe le développement de critiques sur l'utilité des services déconcentrés, alors que les collectivités locales atteignent progressivement un niveau d'expertise et de responsabilités intéressant. Les années 2000 correspondent à une offensive des thèses de la nouvelle gestion publique, version francisée du *new public management*, qui s'impose dans la pensée gouvernementale libérale des pays de l'OCDE. Ces thèses cherchent à « moderniser » l'État, à le « rationaliser », à « augmenter la performance de l'action publique ». Il s'agit très explicitement de réduire le coût de fonctionnement de l'État et de sa bureaucratie, afin de se conformer à un cadre budgétaire européen plus contraint. Cette approche contiennent des propositions très claires pour ce faire : la réduction des effectifs de fonctionnaires, les fusions organisationnelles, l'application au secteur public de modèles managériaux de l'entreprise, la dissociation des fonctions de pilotage et de mise en œuvre de l'action publique, la mutualisation des fonctions de secrétariat, la privatisation de certaines fonctions d'expertise sur le mode de l'appel à projets, etc.

Ce chapitre affirme que les trois premières phases sont cumulatives. La remise en cause de la centralisation s'effectue progressivement. Les lignes des organisations bougent lentement, les routines administratives se déploient de manière incrémentale. Certes, la décentralisation constitue un tournant dans l'organisation du gouvernement dans les années 80, mais la montée en puissance, en compétences et en expertise des collectivités territoriales s'effectuent sur une vingtaine d'années. À l'inverse, la phase lancée par la LOLF puis la RGPP semble différente. Elle nie la cumulativité de l'expérience et la logique incrémentale, cherche à imposer directement des préceptes institutionnels qui se traduisent dans une organisation imposée par le haut, de manière contrainte et désincarnée. Cependant, malgré la volonté institutionnelle de brûler les étapes de la construction des routines administratives, force est de constater que les organisations sont aujourd'hui en transition, cherchant à sortir de l'application basique d'un modèle préconçu et descendant.

Le chapitre suivant va montrer comment la réforme de la déconcentration s'est construite, comment elle a été réfléchie en haut lieu, et comment les acteurs (les agents de terrain, les partenaires) résistent intensément ou non, avec ou sans succès, aux injonctions institutionnelles de la réforme.

Chapitre 2

La RéATE : construction de « l'État régional pilote » au détriment des services départementaux

La Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) est un des volets majeurs de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Mise en œuvre dès 2010, cette réforme peut être qualifiée de « constitutive » (Lowi 1972). Elle impacte à la fois l'organisation de l'État local et les liens que les services déconcentrés entretiennent avec leur environnement. La RéATE réorganise par fusion les services de l'État, réduisant fortement les nombreuses directions sectorielles présentes dans les territoires. Ces fusions s'appliquent selon la logique de l'« interministérialité », séparant le niveau régional rattaché directement aux administrations centrales et le niveau départemental rattaché aux Préfectures. Au niveau territorial, cette réforme impose une nouvelle articulation entre les deux échelons de mise en œuvre de l'action publique.

Le point de vue que nous adoptons dans ce chapitre est intimiste, interne l'État, s'intéressant aux nouveaux services fusionnés et aux liens qui se reconfigurent entre les différentes administrations de l'État : centrales, régionales, départementales. Nous montrons dans ce chapitre que « l'État régional pilote » se construit au détriment d'un État départemental « croupion », vidé progressivement de ses effectifs et du sens de son action territoriale.

L'État régional sort renforcé de cette réforme, sur les plans de la hiérarchie territoriale, des missions qui lui sont confiées et des effectifs qui le composent. Le Préfet de région acquiert la supériorité hiérarchique sur les Préfets départementaux. Les Directions régionales restent directement reliées aux administrations centrales sectorielles et doivent monter en compétences en ce qui concerne le pilotage stratégique et l'animation des politiques publiques territoriales. Cet aspect de chefferie territoriale est renforcé par la position de Responsable de budgets opérationnels de programmes conférée par la LOLF aux Directions régionales. Enfin, lors de la réforme, la répartition des effectifs entre échelons territoriaux se fait selon des clés de répartition largement favorables au niveau régional. Toutefois, ces évolutions ne préjugent en rien de l'effectivité de leur montée en compétences et en responsabilités.

L'État départemental est rapproché des Préfectures selon une architecture originale, dite interministérielle. L'idée est que les Préfectures gardent à leur disposition une expertise sectorielle dans les domaines du social (Directions de la Cohésion sociale), du développement durable (Directions des Territoires) et de la protection des populations (Directions de la Protection des personnes). Mais elles sont impactées de manière importante par la rupture du lien avec les administrations centrales et par les réductions d'effectifs. Cette tutelle préfectorale est complexifiée par l'architecture LOLF, selon laquelle les crédits d'application des politiques départementales dépendent de plusieurs Directions régionales.

Au concret, cette réforme est particulièrement difficile à appliquer, notamment en raison du fait que la réforme de réorganisation (les fusions de services) est doublée par la réforme globale de gestion qu'est la RGPP : réductions d'effectifs, réforme des corps de la fonction publique d'État, restrictions budgétaires, évolution des procédures administratives, pilotage par la performance, etc. L'application abrupte et désordonnée de ces différentes prescriptions produit de nouvelles divisions du travail au sein des services et entre les acteurs territoriaux.

Très descendantes, ces réformes de modernisation s'appliquent selon des méthodes qui tendent à oublier le sens de l'action opérationnelle des agents. En ce sens, le détour important que nous faisons par le niveau départemental nous paraît important pour décrire les difficultés de la mise en œuvre des réformes entre 2010 et 2014, et la difficile construction du rôle de pilote stratégique que doit désormais endosser l'État régional.

Nous revenons sur le design original porté par la RéATE, réforme pilotée par le haut, issue d'un compromis entre les administrations centrales (1) ; puis nous analysons les nouvelles formes de division du travail qui résultent des évolutions des périmètres des services (2) ; enfin, nous nous posons la question de l'affaiblissement du niveau départemental dans une logique de réforme principalement centrée sur la réduction des coûts (3).

1. Le design de la RéATE : une réforme de compromis dissociant un État régional pilote et un État départemental interministériel

La Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), conduite entre 2007 et 2010, est une réforme globale de la déconcentration. Il s'agit d'une remise en cause globale des logiques d'organisations et des modalités d'intervention de l'État local, en vigueur depuis 1967. Les fusions de services et l'originalité de l'architecture administrative qui en découle en font une politique constitutive, ayant vocation à restructurer l'administration.

Théodore J. Lowi a caractérisé la dimension constitutive ou constituante d'une politique ou d'une activité qui définit « des règles sur les règles ». Les effets attendus de ce type de politique sont de *« structurer formellement une autorité, des pouvoirs, des compétences officielles, des ressources d'action et des rapports sociaux et politiques. Bref, d'imposer des règles générales à une institution donnée et de produire des représentations de l'ordre légitime. (…) Autrement dit, elles régulent des types de comportements qui n'existeraient pas sans elles et rendent possible des pratiques qui font intrinsèquement partie de l'institution en question et qui lui donnent forme »* (Lowi 1972).

La RéATE est l'un des piliers de l'entreprise de réformes qui touche l'État, son organisation et les modalités de son intervention. Selon les chantres de cette réforme, il s'agirait *« de tendre à la meilleure satisfaction possible du service aux usagers au meilleur coût pour les finances publiques, de rénover et moderniser les structures, d'harmoniser leurs moyens de gestion, ainsi que leurs applications informatiques afin de les optimiser, de mutualiser les fonctions logistiques, avec pour objectif principal de renforcer l'unité d'action de l'État en mettant fin au cloisonnement de ses administrations »* (Kada & Muller-Quoy 2011, p.765).

Cette réforme interpelle par son envergure, sa rationalité d'ensemble et ses effets sur l'ensemble de l'administration étatique et de la fonction publique d'État. Alors que cette administration est réputée très robuste et coûteuse à réformer, la RéATE concerne 96 % des 2,5 millions d'agents de la fonction publique d'État, ce qui en fait une réforme globale de la déconcentration. Les changements qui sont encore actuellement à l'œuvre sont particulièrement marquants pour l'administration française et un certain nombre de fonctionnaires la qualifient de « rupture historique » ou de « big bang administratif » (Bezès & Le Lidec 2010, 2016 ; Poupeau 2011 ; Debar 2011).

Nous nous penchons sur le design de cette réforme constitutive (2007-2010), qui touche à l'organisation de l'État. Imaginée en haut lieu, elle est une « hybridation » de nombreux intérêts ministériels. Les fusions de services sont l'aspect le plus visible de la réforme.

Au niveau local, l'application de la réforme donne un résultat ambigu, où les différents échelons de l'État local doivent réinventer leurs fonctionnements. Le niveau régional est stratégiquement renforcé alors que le niveau départemental est ponctionné en matière de ressources et d'effectifs.

1.1 La RéATE : fusions de services et hybridation de puissants intérêts ministériels

La RéATE constitue le volet organisationnel de la réforme de l'administration déconcentrée, modifiant de manière structurelle les services régionaux et départementaux : découpés, fusionnés, renommés, dissociés. La Mission pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) accompagne la mise en œuvre de cette réforme autour de quatre axes principaux[36] :

- réorganiser le niveau régional de l'administration de l'État en le consacrant comme lieu de pilotage des politiques publiques ;
- adapter le niveau départemental de l'administration de l'État aux besoins locaux en créant deux ou trois directions interministérielles dans chaque Préfecture ;
- clarifier les responsabilités entre les différents échelons de l'administration territoriale et renforcer le pilotage local des opérateurs ;
- développer des outils transversaux permettant le bon fonctionnement de l'administration territoriale réorganisée.

Mais le principal marqueur de cette réforme est l'utilisation des fusions de services comme mode opératoire.

36 Circulaire Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, JORF, 9 juillet 2008

Une diminution drastique du nombre de services déconcentrés

La RéATE consiste avant tout en un large *reengeniering* de l'organisation des services déconcentrés. Elle vise à réduire le nombre d'administrations territoriales en les fusionnant. La réorganisation des services déconcentrés est l'élément le plus spectaculaire de la réforme.

La RéATE crée huit directions régionales par fusion des entités existantes. La Direction régionale des finances publiques (DRFIP) réunit la trésorerie générale et les services fiscaux. La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) fusionne l'équipement, la direction de l'environnement et de la nature et les services transports et énergie des ex-DRIRE. La Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) regroupe des services du Ministère du Travail (ex-DRTEFP), les services développement industriel et métrologie de l'ex-DRIRE, le commerce, l'artisanat, le tourisme, l'intelligence économique, les services régionaux de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, les différents services ministériels de l'inspection du travail. La Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) rassemble les missions action sociale de l'ex-DRASS, la politique de la ville et les services régionaux de la jeunesse et des sports. La Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) fusionne avec les services vétérinaires. La Direction régionale de la culture (DRAC) et le Rectorat d'académie demeurent. L'Agence régionale de santé (ARS) est créée, regroupant les missions des politiques d'hospitalisation (ex-ARH), de la médecine de ville et du médico-social (ex-DRASS).

Au niveau départemental, les anciennes Directions départementales des ministères sont regroupées en quatre ou cinq entités selon la population du département. La Direction départementale des finances publiques et la Direction des services départementaux de l'Éducation nationale (ex-inspection académique) sont créées. La Direction départementale des territoires (DDT) fusionne les anciens services de l'équipement, de l'agriculture et de la forêt. La Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) est constituée des missions départementales relatives à l'action sociale, à la jeunesse, aux sports, aux droits des femmes et à l'égalité, à la politique de la ville. La Direction départementale de la protection des populations (DDPP) regroupe les services vétérinaires, de l'alimentation et l'unité départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes. Dans les départements de moins de 400 000 habitants (46 départements en France), ces deux dernières directions sont

regroupées sous l'appellation Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des personnes (DDCSPP).

Deux unités territoriales (UT) sont créées en lien hiérarchique direct avec la DREAL (autorité environnementale) et la DIRECCTE (travail, emploi, formation professionnelle). De même, l'ARS dispose d'une Délégation territoriale (DT) sous son autorité directe. Ces spécificités renforcent l'implantation de ces directions et agences au niveau *infra*régional.

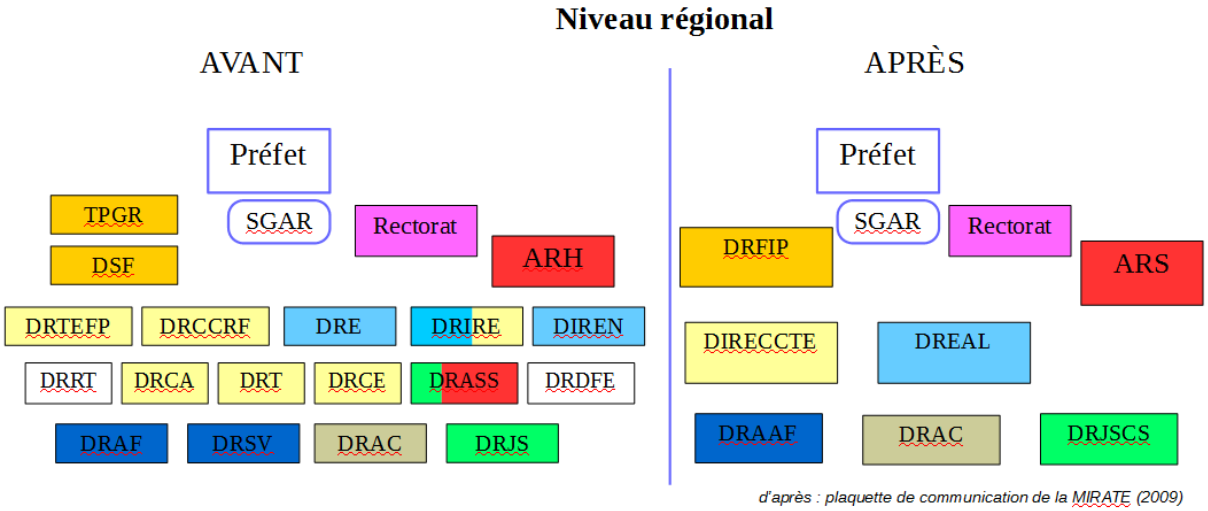
L'Île-de-France, non concernée par ce schéma, bénéficie de son propre design (notamment via des « directions régionales et interdépartementales »). Les Territoires d'outre-mer et la Corse, non concernés par le niveau départemental, ont également une organisation distincte.

En 2016, la loi portant une Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) constitue un nouvel épisode de fusions au niveau régional. Les nouveaux chefs-lieux des « grandes régions » – Hauts de France, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Grand Est – sont concernés par la fusion des DR des anciens chefs-lieux[37]. Cette réforme territoriale comporte une exception : la création de Directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS). Ces nouveaux services regroupent la DRJSCS et la DDCS/PP du département chef-lieu en créant une direction départementale déléguée au sein des services régionaux[38].

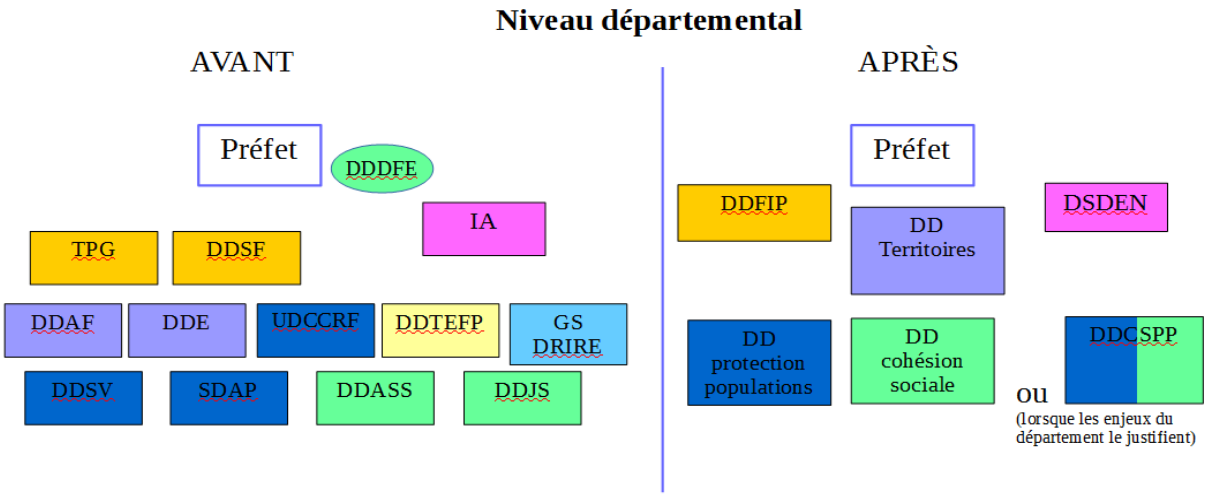
37 Décret n° 2015-1689 du 17 décembre 2015 portant diverses mesures d'organisation et de fonctionnement dans les régions de l'administration territoriale de l'État

38 Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Schémas des fusions de la RéATE (2009)



d'après : plaquette de communication de la MIRATE (2009)



d'après : plaquette de communication de la MIRATE (2009)

Une réforme pilotée par le haut… « tout en haut »

La RéATE constitue l'un des chantiers du vaste agenda de réformes de la Révision générale des politiques publiques. Décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques, cette réorganisation de l'État local constitue l'un des piliers de la réforme de l'État, promesse de campagne du candidat Sarkozy, élu à la Présidence de la République en 2007. La RéATE est envisagée comme un chantier prioritaire du nouveau mandat, et bénéficie de l'investissement direct du Secrétaire général de l'Élysée : Claude Guéant.

Cette réforme est pilotée par la Mission pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE). Rattachée dans un premier temps au ministère de la Réforme de l'État, la MIRATE intègre dès 2008 les services du Premier ministre, au sein du Secrétariat général du gouvernement, en raison du caractère stratégique, transversal et global de la réforme.

La RéATE est ainsi imaginée, mais également conduite par un groupe de hauts fonctionnaires, qui se réunit régulièrement lors des Comités de modernisation. Ces cénacles regroupent les maîtres d'œuvre de la réforme : le directeur de la modernisation, le directeur du budget, les secrétaires généraux des différents ministères et les Préfets de région. Selon les entretiens que nous avons pu faire auprès de ces acteurs, cette politique bénéficie du soutien du plus haut niveau de l'État, disposé à rendre les arbitrages nécessaires à la conduite de cette réforme.

> *« C'était une réforme d'en haut. Pilotée par l'Élysée : le Président de la République et Claude Guéant (Secrétaire Général de l'Élysée). Dans la RGPP il y avait une construction très formalisée, avec des chevilles ouvrières dans chaque ministère pour conduire la réforme de l'État. C'était les Secrétaires Généraux. On était neuf, je crois. (…) On a formé un pack avec les Secrétaires Généraux, le directeur de la modernisation (finances) et le directeur du budget. On se réunissait régulièrement ensemble. Au début avec les Préfets de région. La première fois, c'était à l'Élysée sous la direction de Guéant, avec Faugère le Dircab de Fillon. Ils nous ont dit : très bien, débrouillez-vous, ne faites pas de coup d'État. On constituait presque un contre-pouvoir dans l'administration. (…) Il y avait une impulsion politique majeure. Le soutien du Président de la République était direct. La vision générale c'était Guéant. Il faut faire abstraction de ce qu'on a appris après sur Guéant. C'était remarquable. Je suis très admiratif de comment il a conduit ça. Ancien Préfet, il a pris des positions qui étaient contraires à ce que ses anciens collègues revendiquaient. L'effet traction du haut était fort et les Préfets, ça obéit. Du coup, les Secrétaires Généraux avaient plus de poids que les Préfets. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Très descendante, cette réforme imaginée en haut lieu porte une vision institutionnelle de l'organisation de l'État. Celle-ci est négociée en petit comité, sur la base d'un compromis entre hauts fonctionnaires décidés à porter un changement important dans l'organisation. À ce titre,

elle ne s'appuie pas sur les réalités de l'application concrètes des politiques publiques sur le terrain ni sur l'expertise professionnelle des corps intermédiaires de l'État, impliqués dans les relations avec les partenaires de l'État.

Un « big bang » territorial : une réforme majeure de l'administration

Philippe Bezès et Patrick Le Lidec (2010, 2016) retracent très finement le processus de réformes que constitue la RéATE en la repositionnant dans le temps long (2010-2010) et en décrivant minutieusement les mécanismes d'un changement organisationnel exceptionnel.

La RéATE apparaît comme une étape d'une réforme de l'administration territoriale engagée dès 2002 et souhaitée par les réformateurs depuis les années 90. L'administration territoriale de l'État repose sur deux logiques structurantes qui se sont développées graduellement aux XVIII et XIXe siècles : une logique horizontale territoriale d'incarnation politique de l'État au niveau départemental, confiée aux Préfets ; une logique verticale, administrative et sectorielle (en silo) de déclinaison et d'application des politiques ministérielles aux niveaux régional et départemental à travers les services déconcentrés. Ces deux logiques renvoient à deux formes de divisions du travail et de hiérarchies qui coexistent, garantissant la pérennité de l'État local. Cela explique la difficulté d'engager une réforme d'envergure en ce qui le concerne[39].

La RéATE intervient sur ces deux piliers organisationnels à travers une transformation radicale de l'organisation de l'État territorial. Elle bouleverse profondément *« la cartographie des différents réseaux territoriaux de l'État en imposant une nouvelle division du travail grâce à de nouveaux découpages et en réorganisant leurs relations hiérarchiques »* (Bezès & Le Lidec 2016 p.940). D'une part, elle affirme le principe de régionalisation de l'organisation territoriale de l'État en renforçant le rôle du Préfet de région et en imposant la création de huit directions régionales regroupant de nombreux services. D'autre part, elle replace sous l'autorité directe du Préfet de département des services départementaux également fusionnés et interministériels, les Directions départementales interministérielles (DDI). Elle fait ainsi place à *« un modèle organisationnel découplé, reposant officiellement sur des principes différents aux niveaux régional et départemental »* (*Ibid.* p.940).

39 La décentralisation et les transferts de compétences, d'effectifs et d'expertise qu'elle véhicule constituent une troisième forme de division du travail de plus en plus prégnante, qui entre en conflit avec les deux pôles classiques de l'administration territoriale.

La RéATE redonne du pouvoir aux Préfets, tout en privant les ministères sectoriels et leurs Directions régionales de leur autorité directe sur leurs relais de terrain départementaux. Elle est néanmoins vue comme une « réforme de compromis », dans la mesure où les capacités renforcées de coordination locale (horizontale) des Préfets sont contrebalancées par un fort mouvement de régionalisation des politiques publiques et d'affirmation des Directions régionales, chargées de l'animation, de la coordination, du pilotage et de l'évaluation des politiques locales. Cette réorganisation peut s'analyser comme un processus d'hybridation entre plusieurs rationalités, propres aux différents ministères sectoriels. C'est précisément parce que ces rationalités sont diverses qu'elles illustrent *« l'indétermination relative du sens de la réforme territoriale »* entre *« les dynamiques de changement et celles de la reproduction des institutions »* (*Ibid.* p.942).

Un processus d'hybridation entre les différents intérêts ministériels

Cette réforme peut apparaître ainsi comme une « revanche » du ministère de l'Intérieur par rapport à la LOLF, qui consacrait une organisation budgétaire verticale « en silo » (central - régional - départemental) et par missions (Bezès & Le Lidec 2010). Ces deux réformes génèrent en effet un conflit de rationalités entre la dynamique horizontale de la RéATE, qui affiche l'interministérialité, et la dynamique verticale de la LOLF (*cf.* Chapitre 1), qui détermine des chaînes ministérielles d'application des dépenses publiques. L'affirmation de la prééminence des Préfets de région et la création de Directions départementales interministérielles (DDI) sous l'autorité directe des Préfets de département cassent les logiques en silo qui prédominaient.

> *« Il y a d'abord eu un clivage entre logique LOLF et logique déconcentration maximum avec les Préfets. La logique LOLF, c'est : répartition par projets, par programmes, avec des DirProg, pilotés d'en haut, rôle important du Parlement. Alors que la logique déconcentration c'est : on délègue aux Préfets et ils font leurs affaires en petits roitelets. C'était la position de la Secrétaire générale du ministère de l'Intérieur. Ça a été l'opposition structurante : l'Intérieur contre les ministères sectoriels. Les ministères sectoriels c'était : d'abord les Finances : tradition dérogatoire par rapport à l'organisation commune ; l'Équipement avec Borloo et les Affaires sociales, avec ce point très sensible des ARS. Dans ce champ, on a sorti toute une responsabilité des Préfectures de région : des super Préfets sociaux. Fillon était contre hein ! C'est passé parce que Sarkozy… je n'ai jamais su ce qu'il en pensait vraiment, pour lui la Santé c'était l'hôpital. Alors que la construction des ARS c'est pas que l'hôpital. C'est Guéant qui avait le leadership, la pensée, la vision… »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Le ministère de l'Intérieur ne sort pas gagnant sur toute la ligne. D'importantes luttes de juridiction entre ministères ont lieu dans les cénacles de la RGPP et de la réforme de l'État entre 2007 et 2010, qui débouchent sur des conflits, des compromis négociés, puis sur la forme organisationnelle actuelle de l'État local. Si les positions des Préfets au niveau local sont réaffirmées (*cf. infra* 1,2), les ministères sectoriels ont réussi en partie *« à contrer l'OPA inamicale de l'Intérieur pour conserver l'autonomie de leurs réseaux territoriaux sur les plans organisationnels, budgétaire et statutaire »* (Bezès & Le Lidec 2016, p.529).

Mobilisant la référence au « lien métier » entre administration centrale et déconcentrée, faisant intervenir opportunément leurs ministres (Philippe Borloo notamment pour le Développement durable), mais aussi les corps de métiers (ingénieurs, inspecteurs) et les syndicats, les ministères sectoriels obtiennent de larges dérogations au schéma initial de déconcentration maximum du ministère de l'Intérieur. Dans le cadre des réunions de la MIRATE, s'élabore – par marchandages et jeux de pouvoirs multiples – la construction incrémentale d'un équilibre entre les revendications ministérielles, dont les arbitrages sont effectués par les secrétariats généraux du Premier ministre ou de l'Élysée.

On peut citer certains éléments de la liste des arbitrages favorables obtenus par les ministères sectoriels (*Ibid.* p.533 à 536) :

- l'abandon en 2008 du projet de Budget opérationnel de programme (BOP) régional unique et l'abandon de la mise en place d'un cadre d'emploi unique des fonctionnaires ;
- la création d'une grande direction régionale par grand ministère, dont les frontières vont néanmoins être âprement disputées. Le périmètre des DIRECCTE, notamment, fait l'objet de nombreuses tractations (Caullet-Chopin 2009) ;
- la spécificité du chantier des Agences régionales de Santé ;
- l'élargissement de l'autorité des DRFIP au détriment des Préfets de région ;
- l'entérinement d'alliances stratégiques entre corps de métiers. On peut citer par exemple la fusion des corps d'ingénieurs de l'Équipement et de l'Agriculture (Gervais 2010) ;
- la création d'unités territoriales (UT) au niveau départemental pour les DRAC, les DREAL (autorité environnementale) et les DIRECCTE (travail-emploi), qui échappent ainsi à l'autorité des Préfets de département.

Ces éléments montrent les importantes luttes de juridictions qui se jouent au cours du processus de réforme. Ces discussions ont lieu exclusivement au plus haut niveau de l'État, au sein d'un groupe de hauts fonctionnaires missionnés. Elles excluent de fait les agents des services déconcentrés et les certaines Directions générales non invitées (Délégation Interministérielle à la Ville, Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative). Si la forme « fusion » s'applique de manière normative, cette réforme de structure contient néanmoins un important degré d'incertitude, en ce qui concerne la forme même de l'intervention de l'État dans les territoires : déconcentration ou sectorialisation, préfectoralisation ou régionalisation.

1.2 Les hésitations de la réforme : régionalisation ou préfectoralisation ?

Réforme de compromis, la RéATE a consisté à ménager les sensibilités du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur et des ministères sectoriels. Ce faisant, les réformateurs ont renoncé à trancher entre une logique de régionalisation – impliquant une remise en cause du pouvoir des Préfets de départements – et une logique de déconcentration maximum – impliquant une rupture de liens entre ministères sectoriels et directions départementales.

Le compromis de la RéATE parvient ainsi à maintenir l'autorité préfectorale départementale tout en régionalisant le pilotage des politiques publiques. Suivant une tendance qui s'est fortement accélérée dans la décennie 2000, cette réforme affirme le principe de la prééminence de l'échelon régional. La création des Directions départementales interministérielles constitue toutefois une importante concession à la majorité « départementaliste » du ministère de l'Intérieur, maintenant une partie du pouvoir des Préfets de départements, qui renforcent leur tutelle sur ces services « désectorialisés ».

1.2.1 Au niveau régional : affirmation de l'autorité hiérarchique du Préfet de région et renforcement des services régionaux sectoriels

Dans les textes, le Préfet de région devient le patron au niveau régional, accédant à l'autorité hiérarchique sur les Préfets départementaux. Les ministères sectoriels font en sorte de renforcer

les services déconcentrés qui dépendent encore de leurs juridictions : les Directions régionales sont renforcées sur le plan des missions et des effectifs.

L'affirmation de l'autorité du Préfet de région

La RéATE entend d'abord conforter l'institution préfectorale dans son rôle de représentant de l'État et de décideur au plan local. La prééminence du Préfet de région est affirmée par la réforme, consacrant un mouvement attendu et entamé dès les années 70. Cette réforme de la déconcentration affirme l'autorité hiérarchique des Préfets de région sur les Préfets de département, qui prennent désormais leurs décisions conformément aux instructions régionales. Cette autorité prend également la forme d'un droit d'évocation qui permet au Préfet de région de prendre sous sa tutelle directe la gestion de certains dossiers urgents, d'intérêt régional, ou nécessitant une coordination à ce niveau[40].

L'autorité et les missions des Secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) sont également étendues. Ces bras armés des Préfets de région ont en charge notamment la gestion des ressources humaines régionales, la communication, l'évaluation de l'action régionale, et surtout la préparation des instances de coordination régionales (pré-CAR, Comité régional de l'habitat, autres comités thématiques), en concertation avec les parties prenantes de l'État local[41]. Ce rôle de préparation doit permettre de désengorger le Comité de l'administration régionale de l'État (CAR) en traitant en amont les questions techniques, afin de renforcer son rôle d'instance stratégique de coordination et de décision.

Le Préfet de région préside le CAR, qui réunit les Préfets de départements, les directeurs régionaux, le directeur de l'ARS et le Recteur d'académie. Cette instance de décision prend une place considérable dans le pilotage des politiques publiques régionales. Véritable conseil d'administration de l'État en région, le CAR est le lieu de négociation et de définition des orientations stratégiques de l'État local. Il est également l'instance de décision en ce qui concerne la gestion budgétaire des politiques publiques locales. Son rôle stratégique est renforcé par le nombre désormais réduit des protagonistes qui y siègent : les Directions régionales, le directeur de l'ARS et le Recteur y ont une voix beaucoup plus portante, quasi équivalente à celle des Préfets de départements, ainsi dépossédés d'une partie de leur autorité.

40 Décret n° 2010 -146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, JORF, 17 février 2010
41 Décret n° 2009 -587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales, JORF, 26 mai 2009

> *« Cette mécanique maintenant va bien et ça nous permet de refaire du CAR un lieu politique et de stratégie. Le CAR ou le pré-CAR n'est jamais un lieu technique, dans la complexité du droit, que ce soit sur les tutelles ou la tarification. Ce qui veut dire que maintenant on évacue globalement les difficultés techniques qui sont difficiles à expliquer en assemblée générale, et le CAR et le pré-CAR redeviennent des organes stratégiques, lourds, forts et d'autant plus intéressants qu'on est peu nombreux : on n'est plus que cinq directeurs régionaux par rapport à dix-huit avant, avec en plus l'ARS et le Rectorat, et puis les trois Préfets. Là on peut vraiment discuter stratégie. Donc il y a eu une avancée. Voyez ? Ça s'est décanté. Donc on voit que le rétrécissement a favorisé le rapprochement. »* [Directeur DRJSCS (inspecteur de l'Action sanitaire et sociale) - 2011]

Cette nouvelle configuration de l'animation et de la coordination des politiques publiques locales consacre la prééminence de l'échelon régional. Le CAR occupe une place centrale du dispositif imaginé par la RéATE. François-Mathieu Poupeau (2013) a montré l'originalité de cette configuration, dite « en Y », où l'idée est de faire évoluer les pratiques de mise en œuvre des politiques d'une logique en silos descendants vers une coordination locale et négociée de cette application. La RéATE contient une division originale entre un État régional pilote et un État départemental interministériel[42].

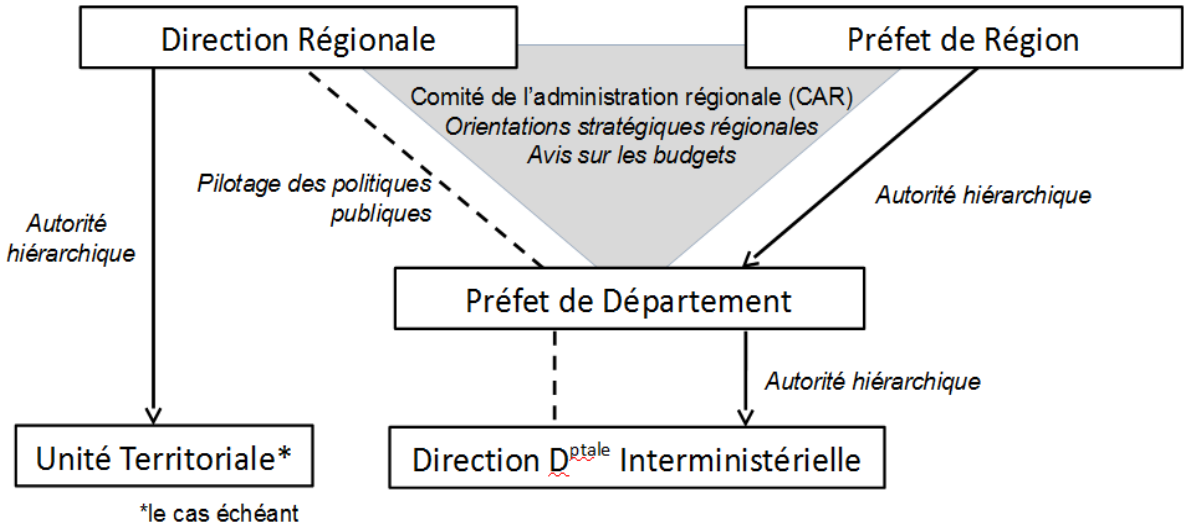


Schéma de la nouvelle organisation « en Y » de l'État local (d'après Poupeau 2013)

42 *Cf.* schémas détaillés des administrations de la Cohésion sociale et du Développement durable en Annexes

L'État régional en apparence renforcé

Dans un premier temps (2003), la Loi d'orientation des lois de finances (LOLF) a consacré une architecture budgétaire type instaurant un principe de management par la performance. L'action de l'État est formatée selon une logique verticale et sectorielle, donnant au niveau régional la primauté de l'orientation des budgets et des missions à travers des programmes de performance. Le niveau régional, « Responsable de budgets opérationnels de programmes » (RBOP), distribue des ressources (financières et humaines) aux directions départementales « Unités Opérationnelles » (UO), sur la base de critères de « performance » de l'action publique, c'est-à-dire essentiellement des objectifs visant la réduction de la dette publique. Cette organisation de type « principal-agent » a constitué un premier jalon de la régionalisation du fonctionnement de l'État déconcentré.

Dans un second temps (2010), la RéATE acte la régionalisation, en affirmant le rôle de pilotage et de coordination de l'action publique territoriale des services régionaux de l'État. Ce pilotage s'appuie sur un certain nombre d'éléments concrets[43] :

1. La RéATE sépare les niveaux régionaux rattachés directement aux Administrations centrales et les niveaux départementaux rattachés aux Préfectures (l'exemple des DDT est particulièrement bien explicité dans l'article de Poupeau, 2011). Les nouvelles Directions régionales sont officiellement les seules interlocutrices des ministères sectoriels en ce qui concerne la mise en œuvre locale des politiques publiques ; la chaîne hiérarchique entre ministère et départements étant coupée. En sus de leurs responsabilités financières en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes publics (RBOP), les Directions régionales disposent désormais de la gestion des ressources humaines de l'État local, et notamment la répartition des dotations aux Directions départementales.

2. Les nouvelles Directions régionales sont dotées d'importantes missions d'expertise territoriale. Elles doivent développer des compétences d'observation et d'évaluation des politiques locales, proposer des procédures de mise en œuvre de l'action publique étatique (notamment en matière d'évaluation et de contrôle), proposer des éléments d'expérimentation et de prospective locales, se positionner en tant que ressources pour les territoires et les directions départementales. Ces missions reposent sur des compétences stratégiques (« rares ») qu'elles doivent progressivement intégrer. Par ailleurs, le lien ministériel leur

43 Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

apporte davantage d'information sur le sens de la réforme. Elles disposent de moyens pour faire de l'accompagnement au changement. Beaucoup engagent des travaux d'accompagnement de leurs équipes afin de les préparer aux évolutions de positionnements.

3. Les effectifs des directions régionales fusionnées ont fortement augmenté. Les réorganisations entre les échelons régionaux et départementaux se sont faites sur la base de clés de répartitions favorables au niveau régional. Dans le domaine de l'Action sanitaire et sociale, les fonctionnaires sont séparés entre la fraction sanitaire (censée représenter 75 % des effectifs) et la fraction action sociale (25 %). Les effectifs sanitaires des DRASS et DDASS rejoignent les ARS et leurs Délégations territoriales. Ceux de l'Action sociale constituent l'ossature des DRJSCS et DDCS(PP). Dans le domaine de la Jeunesse et des Sports, le détricotage des Directions régionales et départementales (DRDJS) en chef-lieu de région s'est fait selon une clé de répartition de 73 % au niveau régional contre 27 % au niveau départemental. Dans le domaine de l'Équipement, les DREAL ont vu leurs effectifs s'accroître entre 2010 et 2011, alors que les DDT subissaient des baisses d'effectifs de 10 à 15 % sur ces deux années (Poupeau 2011).

On peut noter sur ce dernier point que ces répartitions mathématiques, imposées par le haut et décidées sur le tard – courant de l'année 2009, voire début 2010 –, sont entrées en conflit avec les travaux locaux de préfiguration et/ou d'expérimentation qui avaient été lancés en préparation de la réforme, comme en témoigne cet agent.

> *« On nous a laissé travailler en aveugle jusqu'en février 2010. On n'avait pas du tout de consignes de la part de l'Administration centrale sur la façon dont la répartition des effectifs allait se faire. On avait un tableau de répartition des missions entre le niveau départemental et le niveau régional, on nous avait demandé de quantifier ces missions en équivalent temps plein entre les deux échelons. Sauf qu'on n'a pas du tout tenu compte de nos quantifications ! On nous a imposé une règle… je ne vais pas dire arbitraire, mais arithmétique, du même type que l'arithmétique de la répartition au niveau DRASS entre Cohésion sociale et ARS. Sauf que c'était très tard, quand nous on avait déjà fait les travaux de répartition, y compris la négociation politique au niveau départemental et régional avec les Préfets. (…) La règle arithmétique a largement desservi le niveau départemental. On avait travaillé sur une hypothèse de répartition 18 personnels à la Direction départementale et le reste (42) à la DR. Sauf que le ministère nous a imposé : pour la DD c'est 12. Voilà. Après on a réussi à renégocier à 14 avec un poste supplémentaire en septembre, mais on n'était pas du tout dans l'épure de départ. Le signal était donné très clairement sur l'échelon départemental… et ce n'était pas très positif ! »* [Directeur adjoint DRJSCS (inspecteur Jeunesse et Sports) – 2011]

Ce changement de ligne a bousculé les démarches locales d'accompagnement du changement et les consultations engagées par les préfigurateurs et les Préfets en 2008 et 2009. Cela a contribué à

rendre la RéATE particulièrement impopulaire auprès des fonctionnaires des administrations déconcentrées, dépossédés de la réforme et de leur propre devenir[44].

1.2.2 Les Directions départementales interministérielles (DDI), concessions aux Préfets

Au niveau départemental, les changements liés à la RéATE sont considérables. Le décret qui les établit précise notamment que *« les directions départementales interministérielles exercent leurs missions sous réserve des compétences dévolues à d'autres services ou établissements publics de l'État. Sous l'autorité du Préfet de département, elles mettent en œuvre des politiques définies par le Gouvernement dont le pilotage et la coordination sont assurés par le Préfet de région, assisté des directions régionales. Le Préfet arrête, sur proposition du directeur, l'organisation de chaque direction départementale interministérielle dans son département conformément aux orientations du Premier ministre, après présentation au comité de l'administration régionale et accord du Préfet de région »*[45].

La réforme invente le statut de Direction départementale interministérielle (DDI), caractérisant le nouveau positionnement des services départementaux fusionnés, chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. La notion d'interministérialité réaffirme et renforce l'autorité directe des Préfets départementaux sur ces services, considérablement rapprochés des Préfectures. Le Préfet donne son avis pour la nomination par le Premier ministre des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints, ainsi que sur l'organisation des services. Pour Ph. Bezès et P. Le Lidec (2010), la création de ce statut de DDI résulte du processus de changement institutionnel de la RéATE. Il s'agit d'une concession faite par les ministères sectoriels au ministère de l'Intérieur et aux Préfets de départements, qui se sentaient lésés par la logique dominante de régionalisation et par le renforcement des Directions régionales.

44 Cet état d'esprit était généralisé au début de notre enquête en 2011. Toutes les catégories de personnels regrettaient une réforme dirigiste et menée au pas de course. Dans le cas où des consultations avaient été effectuées, leur non-prise en compte systématique a contribué à rendre la réforme encore plus impopulaire.

45 Décret n° 2009 -1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

Rapprochement de la hiérarchie préfectorale pour le niveau départemental

Les Directions départementales interministérielles (Cohésion sociale, Développement durable, Protection des populations) ont été rapprochées des Préfectures. Le sentiment est celui d'une proximité renforcée du Préfet et de sa ligne hiérarchique. Le double système de référence historiquement vertical (ministères sectoriels) et horizontal (Préfecture) bénéficie maintenant au second. L'autonomie dont bénéficiaient les services déconcentrés départementaux est remise en cause.

> *« On est comme un service de Préfecture. [Le Préfet] s'immisce dans nos sujets. C'est aussi lui qui veut ça. On est un petit département, le Préfet claque dans les mains, on est obligé d'y aller. On le voit constamment. Peut-être que dans un grand département ils ont plus d'indépendance, pas nous. Je pense quand même que les DDI ont été faites pour être sous l'autorité du Préfet. »* [Directrice adjointe (ASS) DDCSPP - 2012]

> *« J'ai l'impression qu'on est beaucoup plus dépendants de la Préfecture, du Préfet. Avant on dépendait de notre ministère. Maintenant c'est fini. Il n'y a plus que les DR qui ont eu l'en-tête de courrier du ministère. Maintenant nous c'est Préfet. Donc parfois il faut même demander l'avis du secrétaire général ou du Préfet avant de faire des choix. Toutes les conventions, avant la directrice signait, maintenant c'est souvent le SGAR qui signe. »* [Secrétaire administrative (ASS) DDCS - 2012]

Les DDI sont directement dépendantes des choix et de l'influence des Préfets, qui impulsent la politique locale. La personnalité du Préfet et son intérêt pour certaines questions influencent le travail des services (Poupeau 2011). Les entretiens suivants témoignent de cet avis.

> *« Le truc à mon avis ce n'est pas une histoire de RGPP, c'est une histoire de Préfets. Chaque Préfet a ses hobbies, ses préférences. C'est plus une histoire de personnes que de RGPP ou de DDI. Pour moi c'est plus ça l'impact des réformes. »* [CEPJ DDCS - 2012]

> *« Quand on analyse bien les structures comme elles sont issues de la réforme, les seuls personnels sur lesquelles le Préfet a vraiment une autorité directe c'est la Cohésion sociale. Le reste c'est des antennes, des agences, des délégations territoriales, des personnes sur lesquelles les Préfets de département n'ont pas de pouvoir direct. Donc il y avait un enjeu très fort autour de la Cohésion sociale qui est le pilotage direct par les Préfets. Et donc les Préfets se sont pas mal arc-boutés parce que pour eux c'est des structures importantes. Des structures autour desquelles, sur la gestion de crise, il y a des enjeux forts, mais aussi c'est des agents qui sont directement pilotables. »* [Attachée Intérieur DDCS - 2012]

> *« Ce que veulent les Préfets, c'est de l'efficacité. C'est avoir des agents en nombre suffisants, prêts à répondre le plus vite possible à leurs attentes, au jour le jour. Et ça peut être très brutal comme exigence. Un problème local… par exemple un maire qui est dans la panade avec un cheptel qui est en déshérence, qui divague dans la nature, avec 50 bovins sur la route. Le Préfet sait très bien que la divagation animale ne fait absolument pas partie des prérogatives des Services Vétérinaires en ce sens qu'on n'a pas le pouvoir de relever les*

> *infractions en la matière. Mais comme les maires sont démunis techniquement, pour empêcher cela, on nous met nous en avant pour les aider à résoudre les problèmes. Voilà par exemple un cas concret où le Préfet exige que nous allions aider les municipalités pour un problème pour lequel normalement nous n'avons pas de prérogatives.* » [Inspecteur des services vétérinaires DDCSPP - 2012]

L'évolution est importante pour des agents des services départementaux, qui convergent sur l'impression d'une ligne hiérarchique plus affirmée avec la Préfecture. Le Préfet se positionne comme le chef de l'action territoriale, s'appuyant désormais sur les DDI devenues des quasi-services de Préfecture.

***

L'organisation de l'État local a été très largement bousculée. La RéATE est une réforme structurelle, car elle modifie complètement le schéma de l'intervention de l'État dans les territoires, et génère de nouveaux fonctionnements des services déconcentrés. On peut se poser la question de l'efficacité générée par cette organisation. Au-delà de la réduction du nombre d'administrations déconcentrées, cette organisation est-elle une réelle « simplification » de l'action publique territoriale ou ne fixe-t-elle pas les « nouvelles frontières de l'État local » (Bezès & Le Lidec 2016) ?

Nous avons insisté sur les modifications organisationnelles que cette réforme a portées. Les fusions de services, en tant qu'éléments du corpus idéologique dominant, étaient un prérequis en ce qui concerne le design de la réforme. Elles génèrent de nouveaux fonctionnements entre les administrations de l'État local.

2. Les nouvelles formes de la division du travail : rigidification du fonctionnement dans et entre les échelons de l'État local

La RéATE réorganise par fusion les services de l'État sur le mode de l'interministérialité. Aux rapprochements de services en interne s'ajoute la séparation des niveaux régionaux – désormais rattachés aux Administrations centrales –, et des niveaux départementaux – désormais strictement rattachés aux Préfectures. Réformer l'État revient à redistribuer les cartes, à modifier les frontières de l'État local, mais également à inventer de nouvelles formes de division du travail dans et entre les échelons de l'État local. Nous attribuons à la RéATE deux mécanismes de division des tâches.

Le premier se donne à voir au sein des services régionaux et départementaux concernés par les fusions et la réorganisation interne des lignes de management. La réforme a contribué à séparer la mise en œuvre des politiques publiques (les missions fondées sur les métiers) et un encadrement désormais autonomisé (direction, secrétariat), focalisé sur le management interne de la fusion et la gestion des ressources humaines. L'autonomie professionnelle des agents est ainsi impactée par une hiérarchie managériale qui s'est largement affirmée.

Le deuxième mécanisme de division des tâches est lié à la séparation « stratégique » des fonctions de pilotage (régional) et de mise en œuvre opérationnelle (départementale). Les réformes portent une organisation spécialisant les tâches entre un petit *front-office* départemental « interministériel » et un *back-office* régional renforcé, chargé du pilotage et de l'animation des politiques publiques. Dans les faits, cette séparation a affaibli le niveau départemental opérationnel, rapproché de la tutelle préfectorale et vidé d'une partie de sa force de travail au profit des directions régionales.

Centré sur sa propre réorganisation l'État local a fort à faire avec lui-même. Les fonctionnements professionnels sont déstabilisés et les mécanismes précédemment intégrés du travail territorial ont été fortement ralentis au moment de la réforme.

2.1 Division des tâches dans les services, entre management et professions

La mise en œuvre des fusions et de l'interministérialité implique l'augmentation de la taille des services, en nombre d'équivalents temps plein, mais surtout en ce qui concerne le nombre et la diversité des missions dont ils ont la charge. Ces évolutions transforment le rôle des chefs de service : elles nécessitent un investissement sur le management et la coordination d'un important portefeuille de missions et d'agents. Cet engagement est d'autant plus important que doivent être pris en compte les effets de la convergence de trois réformes : réorganisations (RéATE), réduction des effectifs (RGPP), mise en œuvre de la performance (LOLF). La conséquence principale de ce « pack » de réformes, dans le fonctionnement des services, est une division des tâches entre le management et les services métiers.

Un rôle accru de management pour les directeurs régionaux et départementaux

Historiquement, les services déconcentrés de l'État se sont constitués selon une logique verticale et sectorielle. Cette organisation ministérielle spécialisée s'appuie sur *« une forme hiérarchique de type légale rationnelle et fondé sur la valorisation croissante d'expertise dédiée »* (Le Lidec 2006, Bezès & Le Lidec 2010). Dans ce modèle classique de la bureaucratie wébérienne, les chefs de service des administrations déconcentrés de l'État fondent leur légitimité sur les compétences liées au travail et à l'exercice du métier. Les Directeurs départementaux et régionaux font partie intégrante des corps des agents qu'ils dirigent, dont ils occupent le grade le plus élevé. Ils accèdent à ce grade via des concours ou selon une progression de carrière. Les responsabilités se déclinent ensuite selon l'ordre hiérarchique inhérent aux corps professionnels de la fonction publique d'État et à la distribution interne des compétences professionnelles (Gervais 2007). Ce type de fonctionnement correspond à celui des « bureaucraties professionnelles », théorisé par Henri Mintzberg (1979), qui repose sur trois traits principaux : la complexité des savoirs et de l'expertise mobilisés par les agents publics, généralement acquise en dehors de l'organisation et à travers de longues années d'étude ; la décentralisation de l'autorité et la forte autonomie des agents, liées à l'asymétrie des savoirs, au faible contrôle hiérarchique et à la standardisation limitée du travail ; le poids de la collégialité dans l'organisation du travail et la régulation des activités[46].

46 Éléments cités dans Bezès *et al.* 2011

Les fusions de services et la constitution de directions interministérielles remettent cette organisation en cause, dans la mesure où les directeurs doivent intégrer le fonctionnement de plusieurs groupes professionnels. Ces évolutions représentent un changement important dans la relation à l'expertise au sein des services déconcentrés. Poursuivant une lecture classique des réformes managériale, la RéATE oppose ainsi le management au professionnalisme (Freidson 1983) : on assiste concrètement, au sein des services, à une dissociation entre le management et les directions métiers.

Au sein des directions, cette dissociation entre management gestionnaire et corps professionnels peut poser des problèmes de légitimation des équipes de direction. Le travail de thèse de Anne Debar (2011) porte sur les pratiques de ces directeurs départementaux de l'État territorial en matière de gestion des ressources humaines. L'analyse de l'activité de ces chefs de service lui permet de souligner leur importance dans la mise en œuvre de la RéATE. C'est à ce niveau départemental, situé « en bout de chaîne » des injonctions étatiques, que les tensions entre le management par la performance et les impératifs de la mise en œuvre traditionnelle de l'action publique sont les plus prégnantes. Les Directeurs départementaux réalisent une accommodation entre la réalité de la main-d'œuvre dont ils disposent et les choix d'organisation qu'ils opèrent. Leur travail de managers consiste à identifier et valoriser les capacités d'adaptation des agents et leur attachement à leurs métiers, afin de continuer à donner du sens au travail dans les services. La chercheuse pointe le risque inhérent à la déstabilisation de ces cadres intermédiaires qui concentrent les tensions générées par les contradictions des réformes telles que la RGPP. Elle montre enfin que les problématiques auxquelles sont confrontés les fonctionnaires révèlent moins la résistance au changement que la problématique du sens donné au travail à des fins publiques.

En accédant à ces fonctions plus transversales, les chefs de service sont contraints de renoncer en partie à l'exercice de leur métier, qui leur conférait la sécurité d'une légitimité technique. L'aspect managérial de l'activité de direction devient de plus en plus important, au fur et à mesure que l'aspect technique occupe de moins en moins de temps de travail et doit être délégué. Les directeurs soulignent l'évolution de leur rôle interne de coordination des différents corps de métiers et d'intégration du management de très nombreuses missions.

> *« Je suis plus que jamais dans le management, donc mon objectif c'est de veiller au fonctionnement et que les objectifs qui tombent des différentes Directions régionales soient tenus. Moi je coordonne, je mobilise, je distribue le travail (…) C'est vrai, je suis moins dans le technique, moins dans le suivi des réglementations, parce que les journées n'y suffiraient pas. Et j'aurais le cerveau explosé. Donc effectivement en passant du*

> *management d'une petite équipe où j'étais proche du technique au management d'une grosse direction, je suis beaucoup plus sur le management pur. »* [Directeur départemental DDCSPP (inspecteur CCRF) - 2011]

De plus, l'activité des chefs de services départementaux et régionaux est aujourd'hui plus focalisée sur la coordination des injonctions externes. Il s'agit d'établir le lien avec les administrations qui forment le tissu intersectoriel autour de la direction : administrations centrales, Préfectures, autres services déconcentrés, collectivités locales, etc. Ce travail de gestion, dans un contexte budgétaire qui prône la performance, les réductions d'effectifs et de budgets, a tendance à prendre le pas sur les dimensions techniques de l'activité.

> *« Surtout je suis beaucoup plus tourné vers l'extérieur. Ne serait-ce que parce que toutes les semaines je vois le Préfet, les directeurs de Pref, le DDT… Je dois participer à cette vie régionale qui devient de plus en plus importante, ne serait-ce que parce qu'il s'y passe des choses qui concernent la direction. (…) J'ai changé d'échelle, de métier, de culture parce que j'ai un peu oublié la mienne, pour passer à l'interministériel et à une culture beaucoup plus gestionnaire aussi. Parce que pour faire fonctionner ce genre de boite sans anicroche, il faut à la fois surveiller les compteurs effectifs, consommation des budgets… C'est primordial. »* [Directeur Départemental DDCSPP (inspecteur CCRF) - 2011]

On constate que cette évolution vers le management de la fonction des Directeurs a été prise en compte dans l'organisation de la fonction publique d'État au niveau départemental. Les Directeurs et Directeurs adjoints départementaux sont désormais constitués en un nouveau corps d'encadrement de la haute fonction publique (corps des Directeurs départementaux et Directeurs départementaux adjoints interministériels), rattaché au Premier ministre. Nommés sur proposition des Préfets de département par le Premier ministre en Conseil des ministres, ils occupent des fonctions de management plus larges pour un statut beaucoup plus généraliste[47].

Montée en charge des « chefs de pôles », désormais chargés de l'encadrement technique

Les directions déconcentrées sont désormais organisées en « pôles » au sein des nouveaux services, qui correspondent souvent aux anciennes directions sectorielles et techniques. Dans les DREAL, les pôles techniques correspondent globalement à ceux des anciennes directions de l'Industrie, de l'Équipement et de la Nature. Au sein des DDT, les thématiques d'organisation correspondent globalement aux anciennes directions de l'Équipement et de l'Agriculture. Au sein des DRJSCS et DDCS, les services correspondent peu ou prou à ceux de l'Action sociale, de la Politique de la ville, de la Jeunesse et des Sports (*cf.* Chapitre 3).

47 Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État

De fait, les « chefs de pôles » occupent désormais la position des anciens directeurs départementaux ou régionaux. Ils doivent intégrer la dimension technique de la mise en œuvre de l'action publique, sous l'autorité de la direction. Ils développent des responsabilités managériales, en tant que référents de l'équipe qu'ils ont sous leurs ordres. On note ici que cet état de fait, qui concerne les cadres intermédiaires des services, n'a pas été anticipé par la réforme. L'évolution de ces positions et de ces pratiques professionnelles pose une série de questions :

1. La charge de travail de ces cadres intermédiaires a considérablement augmenté. Immédiatement après la réforme, ils ont intégré la constitution de leurs pôles remaniés, parfois complètement nouveaux (c'est le cas des pôles hébergement-logement dans les directions de la Cohésion sociale par exemple), constitués de personnels issus de nombreux corps de métiers. Nombreux sont les cadres qui apprécient de relever ce défi, notamment sur l'aspect prise de responsabilité, opportunité et progression de carrière. Cela fait de ces personnels des bénéficiaires de la RéATE. Néanmoins, les témoignages convergent sur l'importance de la charge de travail que cette montée en compétences implique.

   « C'est un domaine super intéressant et qui a du sens. On a souvent le sentiment du devoir accompli. Mais c'est beaucoup de pression, de stress. Il faut être en capacité d'encaisser derrière. Ce ne sont pas des domaines faciles à gérer. C'est un poste qui consume. C'est usant. Sincèrement. Fin 2011, je serai cramé, je le sais. Ce n'est vraiment pas évident. Parfois le vendredi soir je suis complètement lessivé. Rincé. Impossible de faire quoi que ce soit. C'est violent. » [Chef de pôle Hébergement-Logement (attaché Équipement) DDCS - avril 2011]

   « Depuis le 1er janvier, on a bossé comme des brutes. Alors la RGPP, en tous cas pour moi, m'a conforté dans ma capacité à supporter des charges de travail très lourdes. [sourire] Au moins, il y a ça ! C'est un challenge. Pour moi personnellement, professionnellement, ça a été une opportunité extraordinaire pour moi. Je le dis, extraordinaire ! En plus de ça je suis en fin de carrière, je n'aurais jamais pensé terminer comme ça. Mais je n'ai pas un euro de plus pour ça. » [Chef de pôle Jeunesse Sport Vie associative (CEPJ) DDCS - mai 2011]

2. Souvent volontaires pour exercer ces responsabilités, ces personnels ont été choisis par les directeurs régionaux et départementaux pour travailler l'élaboration des nouveaux collectifs de travail. Cette nomination au mérite, à la discrétion des directeurs, selon la confiance personnelle qui leur est attribuée, constitue une rupture vis-à-vis des évolutions statutaires classiques. Les syndicats se sont insurgés contre ces nominations. Par ailleurs, la montée en charge de certains collègues, directement estampillés comme bénéficiaires de la réforme, n'a pas été bien vécue au sein des collectifs de travail.

« Des CEPJ responsables de pôles, je ne pense pas qu'il y en ait beaucoup. (…) C'est d'ailleurs quelque chose qui est très mal vu par des collègues, notamment par les syndicats. Puisque dans la RGPP, il est question aussi de la disparition de nos cœurs de métiers. Moi je ne suis plus sur mon cœur de métier, je suis sur de nouvelles responsabilités. En même temps je trouve ça très intéressant, mais j'ai toujours une culture professionnelle de référence à laquelle je suis très attachée qui est la culture professionnelle Jeunesse Sports Vie associative. » [Chef de pôle Jeunesse Sport Vie associative (CEPJ) DDCS - mai 2011]

« Je pense qu'il y a aussi des conseillers sportifs, des gens un peu carriéristes et tout, qui se sont dit : chouette, je vais prendre plus de responsabilités, et tu en as d'ailleurs qui sont passés chefs de service ou responsables d'unité. La place d'un inspecteur normalement. Arrosés par la PFR… alors qu'à la base ce sont des collègues, qui ont le même statut que moi. » [Conseiller d'animation sportive DDCSPP - 2012]

3. Cette augmentation importante des responsabilités des « chefs de pôles » renvoie à la question de la rémunération et du statut. Il n'y a pas eu d'aménagement en ce qui concerne ce niveau de responsabilité, qui dépend donc du statut initial du fonctionnaire désigné. Les statuts et grilles de salaires stagnent malgré de petites marges de manœuvre via la Prime en fonction des résultats (PFR). Dans la situation de contraction des ressources humaines instaurée par la réforme, les chefs de pôles ont le sentiment de travailler gratuitement, « bénévolement ».

« Ça ne donne rien. Il n'y a pas de prime particulière. Donc c'est cadeau. Je suis un bénévole moi ici. (…) Moi je suis sur un poste d'attaché principal A+. Mais il n'y avait pas non plus beaucoup de candidatures sur ces postes… mais vu que je suis jeune entrant dans l'administration je suis qu'attaché (échelon 3), je n'ai pas assez d'ancienneté. Donc voilà. J'ai 30 points de NBI c'est tout. » [Chef de pôle Hébergement-Logement (Attaché Équipement) DDCS - avril 2011]

On constate ainsi l'évolution des responsabilités au sein des services. D'une part, les dimensions techniques et métiers sont reléguées au niveau des pôles, sans évolution, alors que le management prend de plus en plus d'ampleur au niveau d'une direction élargie. D'autre part, on constate la création d'un niveau de management en plus, au détriment de l'activité technique et du travail de terrain, dans des collectifs de travail de plus en plus resserrés.

Des Secrétariats généraux plus gros et plus autonomes

Pour ajouter de la complexité, on peut faire le constat de la création systématique et de l'augmentation de la taille des Secrétariats généraux au sein de toutes les administrations concernées par les fusions (aux niveaux national, préfectoral, régional, départemental). Le « regroupement des fonctions supports » est un des grands thèmes de la logique des fusions de

services, qui s'impose comme le modèle de réforme. L'augmentation exponentielle de leur taille est un marqueur du changement, consacrant la réalité des fusions et des réorganisations.

> *« Le but étant de faire des économies de poste et de structure, de fonctionnement, effectivement, le premier sujet a été de faire notre RéATE en interne. Pendant toute l'année 2010, on a regardé cet héritage qui tombait pêle-mêle, des voitures, des reliquats de crédits, des matériels, des ordinateurs… Il fallait gérer ça de manière unifiée et effectivement on est allé voir un seul assureur en lieu et place des quatre qu'il y avait avant et effectivement on a fait de grosses économies en mettant ces moyens en commun. C'est clair. C'est évident qu'on a fait des économies d'échelle. Ça, c'est le succès de la RéATE pour le moment. On a appris à vivre avec moins de crédits que ce qu'on avait encore en 2009. On a appris à mieux gérer et à gérer des ensembles plus conséquents. Augmenter la productivité au niveau de notre fonctionnement. »* [Directeur DDCSPP (inspecteur CCRF) – 2011]

Assurer le dialogue de gestion annuel avec chaque ministère référent (pour ce qui concerne la Cohésion sociale : Intérieur, Affaires sociales, Développement durable, Santé, Ville, Jeunesse et Sports) exige la constitution de ces services de plus en plus autonomes. Dans les DDCSPP (l'exemple extrême), ces services assurent le dialogue de gestion sur une quinzaine de Budgets opérationnels de programmes[48]. Ils assurent également les fonctions de ressources humaines (notamment en ce qui concerne les diminutions d'effectifs), la bonne tenue des objectifs comptables et de performance, notamment à travers une utilisation de plus en plus importante d'outils de gestion et de procédures normées (Guillemot & Jeannot 2013). Le logiciel Chorus, mis en place au même moment que la RéATE, est un des exemples de ces outils de gestion des emplois et des compétences. Il a focalisé le temps de travail d'une partie des personnels des nouveaux Secrétariats généraux, qui a dû se former à ce moment-là.

Le développement et l'autonomisation de ces plates-formes internes de gestion modifient l'organisation métier des services déconcentrés et génèrent de la tension entre les nouveaux « managers », au service de la « modernisation », et les cadres intermédiaires opérationnels. Ces derniers ont le sentiment d'avoir perdu l'aide de leurs techniciens (catégories B) et secrétaires (catégories C), au fait des problématiques techniques dont ils avaient la charge, au profit d'une plate-forme qui traite les demandes de manière indéterminée et distanciée. Ils ont le sentiment de devoir de plus en plus accomplir eux-mêmes des actes administratifs[49].

---

48 *Cf.* détail des BOP de la Cohésion sociale et du Développement durable en annexe *« On a l'impression qu'on nous a mis ensemble et qu'il fallait trouver le sens après. Nous en plus comme on est un petit département, on a la protection des populations avec nous. Le seul sens des DDCSPP c'est : on est un petit département, on n'est pas assez nombreux pour former deux directions différentes. Mais après quel est le sens de travailler avec les vétérinaires ? On est assez éloignés. Donc on cherche déjà un sens dans la Cohésion sociale, on n'est pas encore à chercher un sens avec les autres services. On s'est mis en place trop vite pour se poser la question du sens. »* [Inspecteur ASS en DDCSPP - 2012]

Les personnels de catégorie B et C intégrés dans les plates-formes communes soulignent un certain nombre de difficultés. Ils regrettent leur distanciation vis-à-vis des pôles « métiers », confirment l'augmentation de leur charge de travail qui prend la forme d'une « polyvalence » imposée. Ils craignent une flexibilité plus élevée de leurs postes, qui peuvent désormais évoluer à la discrétion de la direction ou du secrétaire général.

> *« Maintenant il n'y a plus de collectif. On a l'impression d'être un pion : si on meurt demain c'est pas bien grave, on va mettre quelqu'un d'autre à la place. Voyez ? Il n'y a plus le côté humain qu'il y avait. Avant on se sentait valorisés, reconnus… Il y avait quelque chose d'important. Mais qui était dû certainement à des personnes. On avait un directeur régional et départemental qui était vraiment très bien au niveau des relations humaines, très sensible, et cet inspecteur également. Du coup on mettait en place des projets de services pour le coup vraiment béton, où c'était appliqué. Maintenant il n'y a plus tout ça. Tu arrives à l'heure, tu te plantes devant ton ordi, clac, tu fais ton job, c'est l'heure, tu pars. C'est le travail à la chaîne, c'est l'usine. Moi c'est comme ça que je le vis maintenant. Voilà. »* [Secrétaire administrative DDCS - 2012]

Certains agents expriment le sentiment d'être devenu des « pions » dans le fonctionnement de la direction, corvéables selon les besoins du service[50]. Ces sentiments sont renforcés par les difficultés liées à l'installation de logiciels intégrés de gestion (notamment Chorus) au moment même des fusions de service, et par la remise en cause de l'organisation des formations professionnelles.

Développement de la hiérarchie intermédiaire, verticalisation des chaînes d'information et de commandement

La combinaison des fusions et des réductions d'effectifs a deux conséquences corollaires : d'une part l'augmentation de la logique hiérarchique dans et entre les services, qui se traduit par une verticalisation des chaînes d'information, de commandement et de décision ; d'autre part, la raréfaction des agents techniques en lien direct avec les opérateurs et le terrain.

Les nouvelles directions possèdent désormais une assise plus large, regroupant un plus grand nombre d'agents, mais sur un panel également beaucoup plus important et diversifié de missions. Par ailleurs, les agents de catégorie B et C sont, d'une part, très largement la cible des non-

49 Entretiens avec des cadres d'administrations déconcentrées de la Cohésion sociale et du Développement durable 2011-2014

50 Ce sentiment d'être pris pour des « pions » revient dans un nombre significatif (n=5) d'entretiens réalisés avec des fonctionnaires de catégorie C.

remplacements, et, d'autre part, ont massivement rejoint les plates-formes communes au sein des Secrétariats généraux.

Ces éléments génèrent de la verticalité. On constate une prolifération de l'encadrement intermédiaire. Les divisions en « pôles » et en « services » impliquent la constitution de chefs de pôles, pôles où les agents techniques sont de moins en moins nombreux. Cet effet pyramidal est dénoncé par les agents : certains y voient un effet « armée mexicaine », où la prolifération des chefs impacte la charge de travail et la capacité technique d'accomplissement des missions ; d'autres dénoncent la complexité des chaînes de validation (supérieur hiérarchique, chef de pôle, direction, direction régionale, Préfet). Concrètement, il est de moins en moins évident, pour les agents de base, de parler avec une direction désormais plus lointaine.

> *« Il y a aussi un truc qui m'interpelle vachement, c'est cette multiplication de la hiérarchie intermédiaire. À l'époque des DDJS, mon référent était le CEPJ. Maintenant c'est l'inspecteur Jeunesse et Sports puis le chef de service qui est inspecteur de l'Action sociale, qui a également une adjointe, le Directeur Adjoint, la Directrice Départementale, et ça c'est que la DDCSPP. Après il y a le poids de la DRJSCS, qui a aussi des missions de pilotage et qui du coup est quand même assez présente, exigeante auprès des DD. Peut-être plus que la Pref, de mon point de vue. Donc il faut rendre des comptes à la DR, au ministère… Le nombre d'étages auquel il faut rendre des comptes ne me semble pas être de nature à être si efficace que ça… [...] Et du coup on vide l'administration de l'État de ses petites mains, les B, les C, les A de terrain, pour mettre tout un tas d'encadrement intermédiaire et supérieur. Il y a de l'encadrement partout et au final la tendance c'est qu'il n'y a plus personne à encadrer… tout le monde est chef. Il n'y a que des chefs, des sous-chefs, des sous-sous chefs… je trouve ça terrible… »* [Adjoint administratif Jeunesse et Sports DDCSPP - 2013]

Au niveau départemental opérationnel, la multiplication des échelons auxquels les Directions départementales doivent rendre des comptes (ministère, directions régionales, Préfectures) pose le problème d'un pilotage multiple et imprécis, parfois contradictoire. Les demandes de *reporting*, de plus en plus pesantes, reposent sur les agents techniques et de terrain, eux-mêmes de moins en moins nombreux.

> *« Ça se ressent sur la perte de temps que l'agent, moi en tout cas, passe à faire valider ou à communiquer. Par exemple, la DR nous demande de remplir des tableaux, mais aussi souvent des comptes sur beaucoup de choses. Qui peuvent aller à contresens de ce que nous demande le chef de pôle. Et des fois c'est carrément la DJEPVA qui nous demande des choses, mais qui nous demande de passer par la Région. Et parfois on a des commandes contradictoires et c'est compliqué de répondre à tous. Du coup on perd vachement de temps à expliquer aux uns et aux autres ce que nous demande l'autre et pourquoi il ne faut pas répondre. Du coup il y a une articulation qui retombe forcément sur l'agent. (…) Il y a une injonction paradoxale à vouloir faire de la proximité tout en mettant ce contrôle et ce pilotage au plus haut. C'est juste pas possible d'être dans les deux objectifs en même temps. Et au niveau départemental on vit ça mal. »* [CEPJ DDCSPP - 2013]

On constate à travers l'ensemble de ces éléments une bureaucratisation du fonctionnement de la déconcentration (Crozier 1963, Hibou 2012). Ce phénomène s'exprime par le développement d'une logique gestionnaire dans les services de l'État. Pour les agents, l'échelon de décision s'est considérablement éloigné du terrain alors que le circuit de l'information s'est complexifié (longueur du circuit du parapheur, procédures de gestion, demandes accentuées de *reporting*, moindre délégation de signature, délégation de responsabilités). Ces problématiques sont plus prégnantes si l'on se positionne au niveau de l'agent technique qui doit intégrer ces injonctions en bout de chaîne de commande.

Conclusion : le renforcement du « management » au détriment de la technicité

Une première division des tâches est interne, au sein de chaque service de l'État. Il s'agit de la différenciation, induite par la réorganisation, entre les logiques métiers et des approches managériales renforcées. Si l'on voit une certaine montée en compétences des chefs de services et de « pôles » sur le management des équipes, le constat principal est la dissolution des « cœurs de métiers », dans un contexte extrêmement mouvant de réorganisation et de restriction des moyens humains et financiers. Ces réorganisations, centrées sur une gestion plus stricte, verticalisent le travail et les processus de décision, tout en asséchant la capacité de travail des services en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques. La RéATE crée une « armée mexicaine » de petits chefs, développe les échelons hiérarchiques, complexifie les procédures de prise de décision.

Échelon opérationnel par définition, les Directions départementales sont mises en difficulté par un « effet-ciseau » entre la baisse des moyens budgétaires et humains et le maintien des missions opérationnelles. Elles subissent l'augmentation de la charge de travail, les ministères étant actuellement dans l'incapacité d'obtenir du Parlement l'allègement de certaines missions territoriales (Poupeau 2011).

2.2 La division des tâches stratégiques et opérationnelles entre les échelons régionaux et départementaux de l'État

Philippe Bezès, dans son analyse de la genèse du modèle de l'« État stratège » dans l'administration française, a montré le ralliement général dès le milieu des années 90 des hauts fonctionnaires exerçant en administration centrale à un modèle fondé sur la séparation entre fonctions de pilotage et de contrôle et fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre (Bezès 2005). Après celui des fusions, il s'agit d'un deuxième axe majeur du corpus qui préside à la réforme de l'État (*cf.* Chapitre 1).

Cette division explicite des tâches administratives s'impose comme un principe cardinal de la réorganisation de l'État local. Les fonctionnements antérieurs entre échelons de l'État déconcentré sont désintégrés par la réforme, au nom de la séparation des missions de pilotage et de mise en œuvre de l'action publique.

Désormais échelon pertinent et stratégique de pilotage et d'animation des politiques locales, la région apparaît comme le principal bénéficiaire de la réforme. Les Directions régionales bénéficient d'un renforcement de leurs missions de pilotage et d'animation des politiques publiques. Elles doivent pour cela monter en compétences, mais aussi justifier leur position d'intermédiaires et prouver leur plus-value territoriale, ce qui ne fait pas l'unanimité.

Cette montée en puissance se fait au détriment du niveau départemental, *« dont le maillage est trop coûteux à entretenir et considérablement affaibli par le renforcement des compétences des collectivités territoriales »* (Poupeau 2011 p.520). Dans le contexte de restriction budgétaire et d'effectifs, on assiste à un délitement des liens entre les différents échelons des administrations étatiques.

La régionalisation incomplète

Traditionnellement, l'échelon départemental est le principal échelon de conduite et d'application des politiques publiques étatiques. L'apparition progressive des Directions régionales entre la fin des années 60 et les années 90 s'effectue autour de nouvelles missions : pilotage et observation

territoriale, gestion des ressources humaines et matérielles, logistique, puis pilotage de la performance, etc.

Le modèle initial de la déconcentration est celui de grosses Directions départementales cumulant l'expertise et la mise en œuvre des politiques publiques. Les Directions régionales sont alors de petite taille et se positionnent comme des ressources pour l'action territoriale. La logique qui prévaut alors est celle d'un continuum des missions régionales et départementales et la nécessité pour assurer un pilotage régional d'une bonne connaissance des enjeux départementaux.

Durant la décennie 2000, la logique de régionalisation s'impose progressivement, portée par un certain nombre d'évolutions : la baisse globale du niveau d'intervention de l'État ; les projets européens privilégiant l'échelon régional ; la professionnalisation des collectivités locales ; les transferts de missions étatiques vers ces mêmes collectivités ; la logique budgétaire de la LOLF donnant la responsabilité des budgets de programmes aux Directions régionales. Celles-ci montent ainsi progressivement en puissance.

L'intégration des services régionaux et départementaux est alors relativement forte, s'appuyant sur des mutualisations de compétences : dès 1996 par exemple, les services de Jeunesse et Sports ont mutualisé leurs directions régionales et départementales dans les départements chefs-lieux de région (DRDJS) (*cf.* Chapitre 6) ; ces mutualisations ont pris plus de temps en ce qui concerne l'action sanitaire et sociale, mais en 2006 apparaissent quelques DRDASS[51].

En 2007, la logique de régionalisation est bien engagée et une partie importante des agents y est relativement favorable. Le choix de maintenir deux échelons de déconcentration appartenant à deux systèmes administratifs différents est une surprise pour les agents, conséquence du compromis établi entre l'Intérieur et les ministères sectoriels.

> *« La réforme de l'État s'est mise en place dans un esprit très clair d'aspiration à la régionalisation. On avait déjà une logique collégiale sous mainmise du Directeur régional qui se passait bien. Ça semble logique à beaucoup d'agents que la région soit le niveau d'impulsion, d'expertise. À l'époque des préfigurations, il y avait deux types de réflexions : soit le fait de promouvoir des Directions régionales fortes et des antennes départementales (comme pour les DIRECCTE), soit une logique complètement régionale et le dépérissement du niveau départemental. Si on avait fait un sondage, je pense que 80 % des agents étaient d'opinion favorable pour la région. (…) Personne ne l'a vu venir jusqu'à la Circulaire du Premier ministre qui a finalement affirmé la logique DDI. La RéATE a décidé de ne pas faire le choix régional. Et de refuser la logique d'antenne. Il a donc fallu mettre en place le détricotage d'un fonctionnement valable depuis 15 ans.*

51 Ce type de mutualisations dans les chefs-lieux de région ne fait que reproduire le fonctionnement intégré dès 1967 des Préfectures, dont le Préfet de région est également Préfet du département chef-lieu.

> *(…) Ça a été un choix de Matignon, mais c'est clairement une victoire du lobbying des Préfets de département. Il y a 100 Préfets de Département contre 26 Préfets de Régions. »* [Inspecteur général Jeunesse et Sports - 2014]

En 2009, le compromis issu des négociations entre l'Intérieur et les ministères sectoriels a débouché sur le maintien des services départementaux - rapprochés de la tutelle préfectorale –, dans un contexte où tous les agents attendaient une régionalisation du fonctionnement de la déconcentration. De cette « victoire des départementalistes » découle cette organisation hybride, qui sera confirmée plus tard au moment de l'alternance de 2012. Ce hiatus entre les attendus et le compromis génère de grosses difficultés sur le terrain.

Désintégration des liens régionaux et départementaux

La RéATE change brutalement le modèle organisationnel de la déconcentration, en appliquant une séparation stricte entre les échelons et les fonctions. Les Directions régionales, en lien direct avec leurs ministères de tutelle, sont désormais théoriquement le niveau d'impulsion, d'expertise et d'élaboration des stratégies territoriales. Pour autant, le niveau départemental est maintenu sous une forme complexe, dite interministérielle, à la fois sous l'autorité directe du Préfet et sous le pilotage politique du niveau régional. Une conséquence immédiate de ces décisions s'avère le cloisonnement et la mise en concurrence entre structures régionales et départementales.

Il s'agit d'un recloisonnement dans la mesure où les niveaux n'appartiennent plus au même système administratif. Dans les départements chef-lieu, les filières mutualisées ont dû être désintégrées et ces « détricotages » sont vécus comme des traumatismes par les agents. Plus généralement, le niveau départemental perd officiellement ses prérogatives de coordination pour ne garder que la mise en œuvre des politiques publiques. Ces démutualisations concernent d'une part les « fonctions supports » (gestion des ressources humaines, logistique, courrier, secrétariat), chaque niveau devant constituer un Secrétariat général distinct. D'autre part, les directions « métiers » sont concernées par une répartition stricte des compétences entre région et département, certains agents qui assuraient des missions sur les deux échelons devant en laisser une partie. Cela est vécu par les agents comme une perte d'autonomie, une remise en cause de leurs statuts et de leurs marges de manœuvre, un appauvrissement de leur travail.

> *« Dans le contexte de l'époque, on nous a demandé de démutualiser. Donc nous avons démutualisé. Nous avons partitionné les services de la logistique, du personnel, etc. Donc c'est la genèse. C'est-à-dire qu'il y a d'abord eu un traumatisme sur la partition. »* [Directeur Régional DRJSCS (inspecteur ASS) - 2011]

> *« Ce qui a été aussi extrêmement compliqué c'est le positionnement avec la Direction régionale. On ne pouvait pas tout séparer. On avait encore sur certains dossiers un ancrage à la fois régional et départemental. Nos collègues aussi. Nos modes de relations ont dû évoluer. Hop, je dépose sur ton bureau directement. Non. C'est fini ça. Les personnes n'ont pas compris directement qu'on était dans des systèmes administratifs différents. Et qu'il est normal qu'une convocation passe par la chef de service, plutôt que par l'escalier de service et déposée sur le bureau des collègues. »* [Chef de pôle Jeunesse et Sports (CEPJ) DDCS - 2011]

L'application stricte de la séparation entre les échelons de pilotage et de mise en œuvre amène des dysfonctionnements. Ils illustrent les tensions importantes et le cloisonnement entre les systèmes administratifs préfectoraux et sectoriels. Début 2011, un épisode a marqué les services de la Cohésion sociale, qui concerne la circulation de l'information. Des directives sont données par le ministère de l'Intérieur pour empêcher formellement le dialogue direct entre les DDI et les administrations centrales. L'idée est d'obliger les agents à respecter un circuit de requête passant par la Préfecture. Les communications sont alors littéralement coupées entre les échelons, les agents départementaux ayant interdiction de s'adresser directement à leurs collègues régionaux. Les DDI se sont retrouvées coupées de leurs ministères de référence et des ressources d'information.

Cette injonction à un mode de fonctionnement rigide et formellement séparé n'a pas tenu face à la réalité du fonctionnement des services, notamment des directions métiers. Dans les faits, cette interdiction a été largement contournée et les agents ont maintenu des contacts « clandestins », notamment sur la base de l'interconnaissance entre agents, issue des routines administratives précédentes. Le circuit d'information a été rouvert suite au constat des dysfonctionnements considérables que cette rupture engendrait, impliquant une prise de position du Secrétariat général du Gouvernement[52]. Cet exemple montre la problématique des ajustements nécessaires à la construction de nouvelles routines administratives, à mettre en œuvre à tous les échelons.

L'État régional « incompétent » pour piloter l'action locale : problèmes de positionnement et de recrutement

La RéATE établit l'échelon régional comme niveau pertinent d'élaboration et de pilotage des politiques (Poupeau 2013). Les Directions régionales, en tant qu'échelons stratégiques, ont vu leurs missions largement renforcées : pilotage, coordination et évaluation de politiques publiques, missions d'expertise et d'observation, appui aux Préfets et Directions

52 Circulaire Premier ministre n° 5562/SGG du 18 novembre 2011 relative aux moyens des administrations déconcentrées de l'État.

départementales. Elles sont également chargées de la planification, de la programmation, du financement et du suivi des actions mises en œuvre dans la région[53]. Elles doivent recruter, ou développer de nouvelles compétences en interne, afin de se doter de ce nouvel arsenal d'instruments d'expertise (Lascoumes & Le Galès 2004). Cette montée en puissance interroge les compétences disponibles à ce niveau pour répondre à ces nouveaux rôles.

Les acteurs de l'État se voient confrontés à un changement radical de modèle d'intervention. L'échelon régional doit désormais être le lieu où s'agence la mise en œuvre des politiques d'État et les projets locaux, où s'instaure la convergence de l'action publique territoriale. Les Directions régionales doivent passer d'un pilotage de répartition de crédits à un pilotage stratégique et territorialisé des politiques, s'appuyant sur une connaissance du terrain. Elles se positionnent ainsi sur des fonctions d'intermédiaires dans la conduite des politiques publiques.

Selon Françoise Jabot et Patricia Loncle, qui citent certains travaux sur « le gouvernement du compromis » (Nay & Smith 2002), ces fonctions renvoient à deux figures idéales typiques du fonctionnaire en situation d'intermédiation : celle du courtier, qui consiste à obtenir une entente minimale entre des parties et à organiser des rencontres et des échanges entre les acteurs ; et l'activité de généraliste, *« qui tend à construire du sens commun, une intelligibilité commune en se fondant sur des idées et des valeurs qui peuvent être partagées »* par toutes les parties prenantes d'une politique (Jabot & Loncle 2007 p. S25). Ces activités d'intermédiation, d'animation, de pilotage nécessitent des compétences autant techniques que relationnelles. Dans le domaine des politiques de Santé abordé par les chercheuses, un ensemble de méthodes sont nécessaires : élaboration de systèmes d'observation, analyse des besoins, détermination de priorité, évaluation, intégration des productions des différents niveaux, etc. Il s'agit d'un *« exercice de composition qui mobilise autant le savoir-faire de l'ingénieur que l'intuition du bricoleur »* (*Ibid.* p. S28).

Au moment de la réforme, les agents soulignent le fossé existant entre la demande d'assurer ces nouvelles missions stratégiques émanant du niveau central et le manque de compétences sur le terrain en Direction régionale pour l'accomplissement de ces missions. Ces nouvelles missions demandent des compétences « rares », qui ne sont pas nécessairement présentes a priori au sein des nouvelles directions et qu'il est nécessaire de construire progressivement. Il s'agit donc de réorienter vers ce type de compétences un recrutement basé jusqu'alors sur une conception technique et par métier des corps de fonctionnaires. Il s'agit également de développer en interne un apprentissage, voire une « conversion identitaire » des personnels invités à faire une lecture

53 Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

territoriale des politiques publiques, en dépassant les catégories d'analyse inhérentes à leurs métiers d'origine.

> *« Il faut trouver des gens qui ont les compétences pour faire. Ça ne s'improvise pas. On ne passe pas d'une mission sur la tarification des mandataires judiciaires à de l'observation. Ça ne s'improvise pas ! Si on veut faire sérieusement, il faut mettre des gens, identifier des forces de travail, les mobiliser pour cet enjeu-là, les envoyer en formation, qu'elles soient volontaires si possible pour le faire, qu'elles soient formées et qu'elles aient les compétences. Donc voilà ça demande un peu de temps. (…) Les ressources rares, par définition elles le sont. C'est-à-dire qu'on ne les a pas forcément chez nous. Si on les a chez nous, ça veut dire qu'on identifie un pourcentage de temps de travail sur ces missions-là. Si elles sont sur ces missions, c'est-à-dire que le temps de travail n'est pas ailleurs, mais ailleurs on n'a pas diminué nos missions. Donc quels choix on fait. »* [Directeur régional adjoint DRJSCS (inspecteur jeunesse et sports) - 2011]

La question des capacités en termes de compétences pour assurer ces nouvelles missions se pose, d'autant que les anciennes missions de répartition budgétaire ou d'organisation des formations n'ont pas été enlevées aux directions régionales, comme en témoigne ce directeur régional.

> *« On a 29 missions, 29 missions nouvelles qui reviennent théoriquement à la Direction régionale. De deux choses l'une, soit on a les effectifs, soit on ne les a pas. Mais même si on n'a pas les effectifs ça veut dire qu'on balaye chez nous des missions qu'on devrait abandonner. Mais il n'est pas question d'abandonner et là ça se sédimente. (…) Tant qu'on n'aura pas la volonté de nous enlever ces missions… La Commission départementale de l'action sociale, les Commissions de réformes, par exemple, ça embolise trois personnes à la Direction départementale. »* [Directeur Régional DRJSCS - 2011]

Ce maintien de toutes les missions antérieures des directions régionales peut sembler contradictoire avec le fait qu'il a été décidé que l'échelon d'application est le département. Les directions régionales manquent de compétences et de temps pour réaliser l'ensemble de ces missions d'agents. D'où une situation très contrainte. Dès lors que les missions demeurent, mais que de nouveaux objectifs sont définis se pose la notion de performance et de priorisation.

Les obstacles à la montée en compétences des Directions régionales

Cette montée en compétences des Directions régionales se heurte à une série d'obstacles. Le premier est la faiblesse des effectifs des services déconcentrés qui subissent la RGPP et la RéATE : les réductions annuelles d'effectifs s'appliquent année après année, exigeant un pourcentage de non-remplacement. Il est dans ces conditions très difficiles de dégager du temps de travail pour lancer des missions qui n'existent pas encore.

Le deuxième est la dispersion des compétences suite au « big bang » de la RéATE. La majeure partie des anciens services qui assuraient des fonctions d'observation ou de coordination ont été défaits et les agents ont été répartis dans les nouveaux services. Dans le cas des DRJSCS, les clés de répartitions favorables aux ARS y ont de fait concentré l'expertise ; parfois le choix a été fait de maintenir un nombre important de cadres dans les DDI, etc. Il s'avère que ces nouvelles fonctions d'intelligence doivent encore être construites.

> *« C'est un rôle complètement nouveau, qu'on ne faisait ni dans le champ DRASS, ni dans le champ Sports. Il y avait un peu d'observation, du pilotage qui était plus de la répartition budgétaire… Or ce rôle-là ne s'improvise pas, il faut des compétences, des gens à mettre derrière, il faut une légitimité. (…) Le choix du maintien des Directions départementales est problématique dans le sens où on n'a pas les ressources pour occuper réellement les deux niveaux. »* [Directeur régional adjoint DRJSCS (inspecteur jeunesse et sports) - 2011]

Un troisième obstacle est le maintien du rythme législatif et de l'émission de directives ministérielles relatives à l'application des politiques publiques. Le travail législatif continue pendant les travaux : l'échelon national continue d'édicter quotidiennement des circulaires établissant des instructions de mise en œuvre de l'action publique. L'échelon régional doit prioritairement s'occuper d'intégrer ces missions ministérielles : au sein de ses propres services et en distribuant le travail au niveau local. Le maintien de nombreuses missions d'application de politiques publiques accapare le temps de travail des agents qui n'ont pas le loisir d'intégrer de nouvelles compétences.

Un quatrième obstacle est la résistance du niveau départemental par rapport à des directives régionales qui lui semblent parfois abusives ou dénuées de sens, et par rapport à un échelon régional qu'il accuse d'avoir siphonné ses effectifs. Les relations entre Directions régionales et départementales sont parfois conflictuelles – en particulier dans le domaine de la Cohésion sociale –, à l'image des conflits non résolus par une réforme de compromis – notamment au sein du ministère de l'Intérieur – entre régionalistes et départementalistes.

Division formelle entre compétences et rôles des services : un État régional « hors sol » ?

En 2014, l'articulation entre directions régionales et départementales pose encore fortement problème. Le pilotage et l'animation ne sont pas satisfaisants pour les agents des Directions départementales. L'exercice de ces compétences de mise en relation des partenaires de l'État est difficile pour des administrations désormais coupées du terrain. Pour un certain nombre d'acteurs, les Directions régionales sont trop distantes, se situant loin des réalités de la mise en œuvre des politiques publiques et des problématiques des acteurs et des opérateurs.

Sur le terrain, les acteurs territoriaux et les agents des services départementaux doutent de la capacité des Directions régionales à imposer un espace de coordination stratégique et opérationnel aux acteurs du territoire. Pour les agents des Directions départementales, cette phase de transition est un réel surcoût au niveau travail et engagement, qui se fait sous pression, dans un contexte relationnel extrêmement tendu. La position intermédiaire occupée par la Direction régionale, censément relais entre les administrations centrales et l'échelon de mise en œuvre est mal perçue. Ce rôle intermédiaire de pilotage-animation dans sa configuration actuelle est dénoncé par le niveau départemental qui y voit une complexification des procédures sans réelle valeur ajoutée. Ces extraits d'entretiens illustrent les mauvaises relations entre l'échelon Principal et ses Agents.

> *« La DR qu'est-ce qu'elle fait. Elle pilote, elle coordonne, elle évalue. Mais schématiquement, caricaturalement : elle nous envoie le taff ! Voilà les dossiers : mettre ça sous tableau, pour demain. »* [Chef de pôle Jeunesse Sports Vie associative (CEPJ) DDCS - 2011]

> *« Ils nous envoient des messages. Le rôle de la DR c'est de relayer : il nous faut pour dans huit jours la réponse à telle question. Ils appuient sur transférer. Si ce n'était pas clair, avant, on prenait le téléphone pour dire c'est pas clair au ministère. Là on dit à la DR : on ne comprend pas ; ils ne savent pas non plus donc ils interrogent la DGCS. Et la DGCS répond… Ça nous oblige à faire porter la question par des gens qui ne comprennent pas la question. Ce n'est pas une critique : ce n'est pas leur boulot et ils n'ont pas la compétence de terrain. (…) On a moins d'agents, plus de missions, moins de relais, moins de contact et en plus un intermédiaire qui nous prend énormément de temps sans nous apporter de valeur ajoutée. »* [Directeur Départemental DDCS (inspecteur ASS) - 2011]

> *« Moi j'ai l'impression qu'ils pilotent du vide. L'exercice qu'ils font c'est synthétiser et faire apparaître comme à peu près cohérente une politique régionale à partir de l'addition de politiques départementales. Mais si on n'apporte pas de matériau… Leurs commandes sont parfois décalées. On ne sait pas vraiment comment y répondre. Et puis ils saisissent parfois des enjeux, des problèmes que nous on n'a pas. Il y a un décalage. (…) Il y a quelque chose qui ne va pas dans la construction. Vous ne pouvez coordonner quelque*

chose que si vous avez aussi les mains dans la glaise. » [Conseillère d'éducation populaire et de jeunesse DDCS - 2011]

On peut noter aussi, dans les domaines de la Cohésion sociale comme du Développement durable, que les institutions décentralisées restent largement organisées au niveau départemental : les Conseils généraux et les fédérations associatives qui interviennent dans le domaine social ou de l'Équipement sont départementalisés, les plans qui concernent la cohésion sociale restent départementalisés (PDAHI, PDALPD, SIAO, *cf.* Chapitre 4), la planification dans le domaine de l'habitat se réalise à un échelon encore inférieur (intercommunalité). Le mouvement de régionalisation n'est pas en phase avec les déclinaisons effectives des politiques publiques.

Collectivités locales, opérateurs, associations ont tendance, au mieux à méconnaître le niveau régional, au pire à se plaindre de son absence, notamment en ce qui concerne le manque de mise à disposition d'informations et d'observations qu'ils savent élaborées à ce niveau. La stratégie régionale reste largement « hors-sol » et déconnectée de la mise en œuvre.

« C'est comme si vous aviez un État qui observe et l'autre qui agit, mais sans ressources humaines, sauf quelques moyens déclinant pour le développement. L'État régional, de temps en temps il arrive, prêcher une bonne parole, lors d'une assemblée générale, d'un congrès ou autre. Et il va donner une grande orientation vide de sens, de stratégie globale… » [Directeur Action sociale Conseil Général - septembre 2013]

Cette déconnexion entre la stratégie et la mise en œuvre va de pair avec le développement de formes partenariales plus directives, via des appels à projets régionaux ou d'envergure nationale. Certains opérateurs évoquent des formes d'instrumentalisation liées à un positionnement « à distance » des directions régionales et des formes de partenariats extrêmement directifs.

« Avec la Direction régionale, on a un peu la sensation d'être instrumentalisés. J'en veux pour exemple les projets qu'ils sont en train de nous sortir en ce moment. Il y a deux ou trois gros projets qui sont fléchés, qui coûtent une blinde et on ne voit pas bien l'intérêt… Enfin si, mais pas forcément autant, ni comme ça, parce que c'est hyper descendant du coup. (…) Ils nous demandent d'être présents sur une réunion pour construire un projet commun pour [un gros projet structurant au niveau régional]. Et puis en fait quand on arrive à la réunion on se rend compte qu'il y a un cadre figé et qu'il faut rentrer dans le cadre. (…) Ils construisent des grosses machines, puis ils se disent que pour l'alimenter, il faut peut-être voir autour d'eux. Mais c'est pareil. Du coup on est totalement institutionnalisés. Si on vient, il faut qu'on rentre dans ce cadre-là, exact et précis. Et on ne peut pas bouger d'un iota, pas faire une proposition… C'est même plus un appel à projets. C'est : voilà, vous venez, il y a des sub à prendre. Par contre elles sont déjà fléchées, et on sait déjà à qui on va les donner plus ou moins. (…) Et par contre il y a des trucs à côté sur lesquels on voit l'intérêt, sur l'engagement des jeunes, la participation à la vie citoyenne, sur la formation de service civique, des tas de choses, mais là on

> *nous dit : faites avec des bouts de ficelles parce que de toute façon on n'a pas de lignes budgétaires. Donc ce n'est pas trop la vision du partenariat qu'on a.* » [Directrice association d'éducation populaire - 2014]

La correspondance entre les discours des agents des DDI et des partenaires territoriaux de l'État est significative. Les groupes d'acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques publiques expriment leur doute sur la valeur ajoutée des administrations régionales qu'ils trouvent « à distance » et peut au fait des problématiques concrètes auxquelles ils doivent faire face. Cette régionalisation en demi-teinte est un échec au niveau territorial.

***

Plutôt qu'une répartition des fonctions supports et managériales entre niveau régional et niveau départemental, la réforme porte une rigidification des fonctionnements entre des structures dissociées, désormais quasi concurrentes. Cette séparation se fait au détriment des métiers, des compétences, et de la circulation de l'information entre les échelons de l'État déconcentré, mais aussi au niveau territorial.

L'« État Stratège » se confronte à la réalité des effectifs disponibles, des compétences à développer pour répondre à la commande et au sens de l'action publique territoriale, autant d'aspects délaissés en chemin. Le corpus idéologique utilisé par la réforme se traduit par un cloisonnement doublé d'une distanciation entre les échelons déconcentrés, qui ne fonctionnent plus de manière solidaire. La séparation entre les fonctions de pilotage et de mise en œuvre s'applique selon un schéma principal-agent où le donneur d'ordre peine à justifier ses nouvelles prérogatives.

3. L'affaiblissement de l'autonomie départementale entre préfectoralisation et régionalisation

La RéATE réinterroge les routines administratives et l'équilibre établi entre les logiques ministérielles et les logiques préfectorales. En pratique, la nouvelle articulation entre l'échelon régional ministériel – qui dispose du contrôle de l'utilisation des moyens, en personnels et en crédits – et l'échelon départemental opérationnel est particulièrement tendue.

Les compétences de ressources humaines et de formation sont passées au niveau régional. Cela implique la remise en cause des approches d'accompagnement de proximité au bénéfice de logiques comptables, alors que les RH et la formation étaient des éléments fondamentaux des directions métiers (Debar 2011). On observe des tensions importantes entre échelons, qui concernent particulièrement les ressources humaines et les nouveaux collectifs de travail.

Largement focalisée sur les problématiques organisationnelles (fusions) et budgétaires (réductions d'effectifs, réductions budgétaires), la RéATE n'a pas pris le temps de questionner le sens des réformes et l'évolution de l'intervention des services au niveau territorial.

3.1 La gestion des ressources humaines et budgétaires favorable au niveau régional

L'application implacable des instruments de gestion et le manque de sens donné à la réforme se combinent pour déboucher sur une situation de défiance et de tension entre les services déconcentrés. On constate des situations conflictuelles entre les niveaux régionaux et départementaux en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et le dialogue de gestion. Le niveau départemental concentre de fait la majeure partie des dysfonctionnements et des ambiguïtés de la réforme. Les agents, en défiance, vont jusqu'à poser la question de la pérennité de leur échelon d'intervention.

Baisse des dotations budgétaires et complexité des dialogues de gestion

Dans les services, les responsables renvoient une bonne partie de la responsabilité de leurs difficultés aux administrations centrales. Ils dénoncent notamment le manque criant de visibilité budgétaire auquel ils doivent faire face, dans un contexte extrêmement tendu de réduction des dotations budgétaires aux politiques publiques.

> *« On est impactés par plusieurs phénomènes : la RéATE, les réductions d'effectifs, mais aussi les réductions de moyens sur les politiques. L'an dernier on a perdu 20 % sur les budgets politiques de la ville, 35 % sur les budgets jeunesse, on l'a découvert quand on nous a envoyé les sous. Dans les Affaires sociales, c'est globalement 5 ou 6 %. Mais dans les affaires sociales, 5-6 % ça veut dire des licenciements dans les associations, c'est quelque chose de chaud. C'est-à-dire que dans chaque département, j'ai dû répartir la masse financière. Avec des politiques qui peuvent se comprendre, mais il a fallu que les Préfets comprennent qu'il fallait aller au charbon. »* [Directeur régional DRJSCS - 2012]

Dans le domaine de la cohésion sociale, le dialogue de gestion a été particulièrement difficile dans les années qui ont suivi la réforme. Cela est dû aux retards chroniques des administrations centrales sur ce domaine en particulier. Les dialogues de gestion avec les Directions départementales sont entamés en aveugle dans la mesure où les plafonds d'équivalent temps pleins et les enveloppes budgétaires ont été transmis avec six à neuf mois de retard en 2010 et 2011. Les administrations centrales sont clairement mises en cause.

> *« Alors ça, c'est hyper compliqué. D'abord parce qu'on n'est pas vraiment dans de vrais dialogues de gestion. Faut être clair. Entre ce qu'on nous a appris de la LOLF et comme elle fonctionne vraiment, il y avait de très gros décalages, mais alors maintenant avec la RéATE, c'est plus un décalage, c'est un fossé ! Si jamais les députés s'intéressaient à ça et étaient au courant, ils feraient des bonds. Là pour l'instant on travaille… je ne peux pas dire n'importe comment, mais on bricole au niveau du dialogue de gestion. C'est très clair. Il y avait déjà un certain nombre de retards. Mais l'an dernier ça a été très clairement accentué. (…) Normalement le premier acte d'un dialogue de gestion c'est de nous envoyer une Directive nationale d'orientation en septembre (DNO). Les ministères envoient une DNO nous disant dans le champ Jeunesse, Sports, Cohésion sociale, immigration, etc., voilà vos objectifs pour l'an prochain. Ça, on l'a jamais. Des fois on en chope une en septembre, une en novembre l'autre en décembre, des fois il n'y en a pas… déjà le premier acte qui devrait nous permettre de travailler, on ne l'a pas. Après on travaille en aveugle, parce comme on ne sait pas les actes politiques pour l'année d'après, s'il n'y a pas de priorités, affecter des moyens sur des missions qu'on ne maîtrise pas c'est un exercice qui est un peu compliqué. »* [Directeur adjoint DRJSCS – 2012]

L'organisation au niveau territorial des dialogues de gestion, dont les Directions régionales ont désormais l'entière responsabilité, est largement compliquée par les délais des Directives nationales d'orientation (DNO). Ce manque de visibilité impacte les deux niveaux de

déconcentration, mais aussi les prestataires de l'État, qui doivent faire face en termes de trésorerie aux retards d'un État qui se révèle mauvais payeur.

Fusions de corps et réductions d'effectifs

Les ressources humaines sont un point de préoccupation très important pour les agents. Les fusions de la RéATE s'appliquent en même temps que le pack de réformes de la RGPP, et notamment la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Ce programme de réduction des effectifs s'applique dès 2010 de manière systématique, chaque structure devant déterminer annuellement un pourcentage d'ETP à supprimer. Ce ratio équivaut à environ 3 % des effectifs entre 2010 et 2012 – il sera réduit à 1 % à l'exercice 2013. Les suppressions d'emplois réalisées dans les services de l'État entre 2009 et 2012 correspondent à 5,4 % des effectifs.

> *« La réduction des personnels a été une fin en soi. Et à aucun moment on ne s'est posé la question avant de réduire les personnels : quelles étaient les missions impératives, obligatoires, et facultatives ou gadgets. (…) Tout est confus ! Il y a un manque de clarification. On a voulu mettre la charrue avant les bœufs. On n'y va pas pour améliorer l'efficacité, mais pour réduire le personnel. C'est l'objectif. »* [Déléguée départementale au droit des femmes et à l'égalité (Cadre contractuelle Intérieur) - 2012]

Selon l'échelon, ces réductions ne s'appliquent pas de la même manière. Les Directions régionales sont dans un premier temps relativement épargnées par les réductions d'effectifs. Les clés de répartition des effectifs de 2010 sont clairement défavorables à l'échelon départemental : 70 à 75 % des ETP rejoignent l'échelon régional, alors que 25 à 30 % restent en département. Une DDT de 300 personnes devient ainsi une direction de 80 agents, auxquels il faut toutefois ajouter les transfuges des DDA. Une DDASS de 350 agents voit les ¾ de ses agents partir en ARS et récupère une trentaine d'agents de la Préfecture (politique de la ville) et de Jeunesse et sports.

En ce qui concerne les fusions de corps, la RGPP a accompli un important travail. 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 alors d'atteindre environ 250 corps en 2015 (Debar 2011 p.86).

Néanmoins en matière de ressources humaines, les DDCSPP ont dû intégrer jusqu'à 16 statuts différents (issus des corps de la Jeunesse, des Sports, de l'Action sociale, de la Concurrence

Répression des fraudes, des Services vétérinaires, de l'Équipement, de l'Intérieur et parfois de l'Agriculture). Les services ressources humaines d'une minorité d'agents (Agriculture, Intérieur, Équipement) sont parfois situés dans des Directions régionales qui n'ont pas de lien direct avec la Direction départementale à laquelle ils appartiennent. Les choses ont été plus faciles en DDT qui regroupent un peu moins de diversité, mais surtout qui avaient envisagé ces rapprochements dès 1993 (Duran 2006), puis expérimenté les Directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture en 2006 (Poupeau 2011, Milly 2012). La donne est également plus facile au niveau régional (DRJSCS et DREAL), qui a été beaucoup plus accompagné dans la mise en œuvre du changement par leurs ministères de tutelle respectifs. À l'inverse, l'application de l'interministérialité rapproche formellement les Directions départementales des Préfectures, dont l'accompagnement n'a pas été systématique.

Ministères et Directions régionales rapatrient leurs effectifs au niveau régional

Le contexte RGPP de réduction des effectifs dans lequel s'opèrent ces réformes s'avère particulièrement tendu. Les ministères sectoriels réagissent à la remise en cause de leur contrôle sur les services déconcentrés départementaux. Durant les premières années de mise en œuvre de la RéATE, on observe que la « reprise en main » des services départementaux par les Préfets crée un réflexe de sauvegarde de leurs effectifs chez les ministères sectoriels, qui ont tendance à renforcer leurs services régionaux. Cela se fait au détriment des Directions départementales. *« Face au risque de « préemption », de droit ou de fait, d'une partie des agents de leurs services par les Préfectures, les ministères ne peuvent qu'être incités à la prudence et préserver leurs effectifs en les maintenant ou en les rapatriant en région. Ce contexte institutionnel tendu et marqué par une forte incertitude sur le devenir des services départementaux de l'État se traduit par une stratégie quasi affichée de renforcement des directions régionales au détriment des directions départementales »* (Poupeau 2011 p.520).

Par ailleurs, les services doivent revoir le fonctionnement du dialogue de gestion à l'aune de leurs nouveaux statuts : sectoriel ou interministériel. La logique « lolfienne » du dialogue de gestion se trouve considérablement impactée par la RéATE[54]. Les Directions régionales se positionnent comme des intermédiaires entre ministères et Directions départementales, mais elles sont de fait les seules structures locales habilitées à négocier les ressources locales avec les

54 BOUVARD Michel, BRARD Jean-Pierre, CARCENAC Thierry, de COURSON Charles (2010), « Rapport d'information sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État », *Rapport d'information à l'Assemblée nationale*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 7 juillet

ministères de tutelle. La dissociation des statuts entre les Directions régionales et les Directions départementales interroge sur la capacité des premières à défendre les intérêts des secondes. Pour F.M. Poupeau, *« une certaine collégialité prévaut en amont, lorsque [les directeurs régionaux consultent les directeurs départementaux] sur les répartitions d'effectifs envisagées, suite aux lettres de cadrage ministérielles qui interviennent durant l'été. Mais les décisions qui peuvent être prises sont ensuite tributaires d'arbitrages qui excluent [les directeurs départementaux], car ne mettant en relation que les niveaux centraux et régionaux du ministère. De ce fait, une grande opacité règne sur les échanges avec l'administration centrale, jetant le doute sur la propension de la [Direction régionale] à défendre les intérêts de ses [Directions départementales] »* (Poupeau 2013 p.256).

On observe dès le départ une tendance des Directions régionales à puiser sur les effectifs départementaux pour maintenir leurs niveaux d'emploi. Cela se traduit, au moment de la réforme, par une application stricte des clés de répartitions. Par la suite, les dialogues de gestions sont très compliqués et on note de très grosses difficultés pour les Directions départementales à recruter (ou à remplacer) leurs effectifs.

> *« Donc on en revient toujours à ce qui est une aberration en termes administratifs, mais qui est la réalité, c'est-à-dire que chacun se bat pour avoir un maximum de moyens et un maximum d'agents sur des missions qu'il ne connaît pas. À la limite on nous dirait voilà quelles sont vos missions, là il y aurait des crispations, forcément, mais objectives. On pourrait dire moi je considère que pour remplir telle mission au niveau départemental il me faut tant d'agents, et nous on pourrait dire oui, mais quand même vous êtes sûr, qu'est-ce que vous faites. On pourrait avoir ce type de dialogue. Mais pour le moment, comme on n'a pas les missions, comme on ne sait pas, comme on n'est pas capable de nous dire ce qu'on doit faire pour l'an d'après, on n'est pas non plus capable de négocier quelle part, quelle pondération, quelle priorité par rapport aux missions. Donc on est sur des enjeux de crispation, de revendication, de survie. Les Directions départementales et les Préfets de département veulent avoir un maximum de sous et d'agents pour survivre. C'est existentiel. Au lieu d'être dans de l'opérationnel ou du fonctionnel on est dans de l'existentiel. »* [Directeur régional adjoint (inspecteur Jeunesse et Sports) - 2012]

Cet état de déséquilibre conduit le Premier ministre à réagir sur la question en novembre 2011 via une circulaire recadrant des pratiques parfois abusives en ce qui concerne l'assèchement des moyens des administrations départementales[55]. Cette circulaire modifie le système de répartition des effectifs en recentralisant la norme de répartition. Dans le domaine de la Cohésion sociale par exemple, l'administration centrale établit désormais un effectif indicatif pour les Directions départementales, par grade, en fonction de la population du département. Ce système fixe avantageusement une norme et un effectif type qui défend l'effectif départemental contre les

55 Circulaire du Premier ministre n° 5562/SGG du 18 novembre 2011 relative aux moyens des administrations déconcentrées de l'État

volontés expansionnistes des Directeurs régionaux responsables de budgets opérationnels de programmes. Ce système comporte néanmoins quelques inconvénients dans le sens où il rigidifie un certain nombre de fonctionnements, avivant d'autres éléments de tensions :

- Il gomme les ajustements à la marge et les particularités qui s'étaient instaurés au moment de la réforme, par exemple le fait qu'un CEPJ occupe une fonction de chef de pôle.
- Il occulte la question des compétences des agents dans de petites structures en conditions d'effectifs tendues, ne disposant que de très peu de possibilités d'adaptation.
- Il se fonde sur le nombre d'habitants du département, occultant totalement les spécificités territoriales (département de tourisme ou d'accueil, démarches spécifiques, etc.).
- Il place les directions et les Secrétariats généraux des Directions départementales en position délicate par rapport à leurs propres troupes, qui peuvent désormais revendiquer, sur la base de ce texte, un éventuel sous-effectif.
- Il montre surtout les errances d'une réforme incertaine, brutale et controversée.

Conclusion : des directions départementales « dégraissées »

Le sentiment de déclassement est généralisé au niveau départemental. Il devient très rapidement celui d'appartenir à des directions réduites « à l'os », « sans gras », qui doivent revoir de manière urgente et drastique la manière dont elles doivent conduire les missions dont elles continuent d'avoir la charge. Les directives ministérielles concernant la mise en œuvre des politiques publiques continuent en effet à « tomber », relayées par les Directions régionales. La taille des structures est globalement un problème. Les agents s'accordent sur le fait que les conditions d'exercice des missions sont très tendues.

> *« Il n'y a plus de mou dans les services, il n'y a plus de gras. Donc en fait tout le monde tremble du fait que le départ de quelqu'un bouleverse complètement le fonctionnement… qui pour l'instant est au bord de l'apoplexie. »* [Directeur DDT (ingénieur GREF) – septembre 2015]

> *« Le fonctionnement du Secrétariat général de la Direction départementale, depuis mars 2011, ça tient à une personne, moi. Cette année on a enfin cette capacité de recrutement d'une seule personne, ce qui doit permettre de régler le problème. C'est complètement dingue, mais voilà à quoi on tient. Si je suis malade,*

personne ne sait se servir de Chorus formulaire et du BOP 333. » [Directeur adjoint (Attaché Préfecture) DDCS - 2012]

Un certain nombre d'éléments explique que la tension sur les missions soit aussi forte :

- les réflexions dans le cadre de la RGPP n'ont que très peu porté sur les missions. Le nombre de missions a été assez peu impacté par la réforme, alors même que les effectifs ont fortement diminué (« effet ciseaux ») ;
- le nombre de dossiers et de commissions à gérer est aussi important qu'avant, alors même que des « fonctions supports » (comptabilité, gestion, informatique, logistique) doivent être internalisées. Ces fonctions supports de direction sont autant de temps en moins consacré à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques ;
- de nouvelles missions doivent être assurées par la Direction départementale, qu'elles aient été réintégrées à l'activité du service lors de la réforme, ou créées/transférées ultérieurement au niveau départemental (cas de la CCAPEX dans le domaine de la Cohésion sociale par exemple, *cf.* Chapitre 4).

3.2 L'affirmation d'une domination culturelle préfectorale sur les DDI et la fin de l'autonomie des services déconcentrés départementaux

Les fonctionnements des groupes professionnels et les cultures institutionnelles construites par ces groupes sont avant tout une question de représentations et de symbolique : représentations de l'autre, concurrences entre groupes sociaux, institutions et microcultures. Ces représentations s'ancrent toutefois dans un ordre social installé et durable. Les groupes professionnels reposent sur des logiques de fonctionnement et des habitudes de travail fortement routinisées (Demazière & Gadéa 2011). Ainsi, la fonction publique d'État est très hiérarchisée, soumise à un ordre protocolaire qui dépend des classements de sortie des Grandes Écoles (ENA, IRA, Écoles d'ingénieurs, etc.). Dans ce Protocole, le Préfet et les corps de l'Intérieur sont l'incarnation territoriale du positionnement institutionnel et politique de l'État. Le modèle hiérarchique, régalien et généraliste préfectoral s'impose dans les Directions départementales interministérielles, placées directement sous l'autorité du Préfet.

Qu'est-ce que la « culture Préfecture » ? (1) Affirmation de la domination préfectorale sur les corps des services déconcentrés

La « culture Préfecture », telle qu'elle est décrite par les agents d'autres obédiences, mais aussi par ses propres ressortissants, se caractérise par la domination de la figure politique du Préfet, nommé en Conseil des ministres. Le fonctionnement des corps de l'Intérieur sur les territoires est clairement soumis à une forte hiérarchie, personnalisée et verticalisée. Cette culture est marquée par un certain « caporalisme », potentiellement assez rigide[56].

> *« La culture Pref'… Alors c'est des stéréotypes, des caricatures, je sais bien, mais… (…) c'est vraiment des postures très régaliennes, même dans leurs façons d'être, dans leurs codes vestimentaires, dans une posture, dans une façon de parler… c'est une autre culture, clairement. Je me rappelle de discussions entre X (CEPJ) et Y (Contractuelle Intérieur Droit des femmes) où… elles ne parlaient pas la même langue quoi ! Sur le rôle de l'État, c'était le choc des cultures ! Après il y a un côté enrichissant, mais je pense que c'est enrichissant si chacun se nourrit réciproquement. Alors que si c'est une culture qui boum ! s'impose… »* [Directeur départemental (inspecteur CCRF) DDCSPP - 2011]

> *« Nous, quand le Préfet demande un truc, on le fait dans l'heure. Parce que c'est notre patron. Bons petits soldats ! De toute façon c'est un peu la réputation des attachés de l'Intérieur : le doigt sur la couture du pantalon et on y va. »* [Attachée (Intérieur) DDCS - 2014]

> *« C'est surtout par rapport aux collègues de la Pref'. La Pref' c'est le Préfet. Le Préfet a demandé… attention ! »* [Contractuelle (Intérieur) DDCSPP - 2013]

La domination du modèle culturel préfectoral s'établit notamment à travers le fait qu'un important contingent préfectoral rejoint les services déconcentrés. Certains témoignages soulignent le fait que les agents préfectoraux (les attachés notamment) sont nombreux à rejoindre les services déconcentrés (départementaux, mais aussi régionaux) et parlent d'une « démographie » favorable aux corps de l'Intérieur.

> *« Ce qui se passe c'est que la culture Préfecture s'impose… C'est le poids du nombre. Le poids du pouvoir aussi. Alors c'est vrai aussi que nous on a une vision un peu caricaturale de la Pref, qu'on voit en horreur. Peut-être que c'est pas totalement comme ça… mais bon… Quand même ! Dans des choses très procédurales, très hiérarchisées… encore plus que ce qu'on a là. Et moi je pense que ce n'est pas ça qui fait qu'on est plus efficaces. »* [Directeur départemental (inspecteur CCRF) DDCSPP - 2011]

56 Nous verrons dans la deuxième partie de cette thèse que ces différences dans le rapport à la hiérarchie ont été subies lors de la constitution des nouveaux services déconcentrés, notamment en ce qui concerne les corps techniques des Affaires sociales et de Jeunesse et Sports dans les Directions départementales de la Cohésion sociale, où l'impression est très nette de subir désormais la culture hiérarchique de la Préfecture.

Cette domination par le nombre alimente des craintes au sujet de la pérennité des identités culturelles et des pratiques professionnelles des corps techniques. Ces craintes s'appuient sur une hiérarchisation des corps, ancienne et fortement implantée dans le fonctionnement de l'administration déconcentrée. La Préfecture et ses agents sont et se considèrent comme les corps dominants au niveau territorial, s'appuyant sur le rôle historique du Préfet comme représentant territorial du pouvoir politique et sur les rôles de contrôle juridique et de médiation de la Préfecture. Cette position surplombante a toujours été la leur et leur a toujours été reprochée par les différents services déconcentrés, qui contrebalançaient cette position dominante par une légitimité d'ordre technique et d'expertise.

> *« Je suis du ministère de l'Intérieur donc… je suis l'ennemi. Ah non, mais sérieux ! Ça a mis plusieurs mois. Et même encore aujourd'hui. Parce que du fait que je sois ministère de l'Intérieur, je suis invitée au pot de départ du Préfet. Mon chef lui ne l'est pas. (…) C'est issu de l'histoire aussi. Un agent de l'Intérieur ne travaille pas comme un agent des Affaires sociales. Et ce serait mentir de dire qu'il n'y a pas une volonté de domination de l'un sur l'autre. Domination le terme est très fort quand même. Mais en Pref on a toujours eu l'habitude de dire que celui qui commande c'est le Préfet et qu'on est le bras armé du Préfet. Donc c'est vrai que c'est assez difficile. Il y a encore des doublons parce que la Pref continue de vérifier ce qu'a fait la DD. Parce qu'on sait jamais s'ils vont bien faire. C'est pas sûr. Ce n'est pas aussi clairement exprimé, mais il y a de ça quand même. Il y a une méfiance. Il y a l'autorité du Préfet à restaurer… »* [Contractuelle (Intérieur) DDCSPP - 2013]

Pour illustrer ces vieilles hiérarchies territoriales entre corps de la fonction publique d'État, nous proposons ce témoignage d'une agente de catégorie C de l'Intérieur, passée en DDE au cours des années 2000.

> *« J'ai passé un concours et j'ai atterri à la Préfecture, aux expropriations. Après j'ai repassé un concours et je suis arrivé à la DDE. En fait c'est quand je suis arrivée à l'Équipement que ça a cassé les choses parce qu'il y a le fait qu'on ne quitte pas une Préfecture dans la tête des gens. La DDE n'était pas la Préfecture. Quand je suis arrivée à l'Équipement, ça a été une catastrophe. Pendant…*
>
> Vous avez été dévalorisée d'office ?
>
> *Non seulement d'office, mais ça a été pire que ça. On me l'a carrément dit au bout de quelques années, c'est qu'en fait ils me considéraient comme une taupe. Ils me l'ont dit en vrai. J'étais arrivée là pour rendre des comptes à d'autres. (…) Comme la DDE dépend de la Préfecture, donc moi descendant, en gros, je ne pouvais être là que pour les… inspecter, les juger, tout ce qu'on veut. Là ça a été une catastrophe épouvantable. J'en ai bavé. Parce qu'on a beau faire tout ce qu'on veut, tout ce qu'on peut, d'office il y a un regard qui est terrible derrière. Et il n'y a qu'au bout de… ça a été interminable. Ils se sont rendu compte que ce n'était pas le cas. Et ils s'en sont même excusés. Mais… ça laisse des traces. Et c'est dur à remonter derrière, parce que c'est quelque chose qui vous suit. Le bon suit des fois, mais le mauvais suit encore plus.*

Donc ça, c'est comme s'il y avait des hiérarchies entre les ministères ?

Oh oui ! La Pref en gros c'est la grosse tête, le chapeau, et en dessous il y a les petits bras. » [Adjointe administrative (Intérieur) DDCSPP – 2012]

Dans les représentations des agents, la fonction publique d'État, le corps préfectoral domine la mise en œuvre de l'action publique territoriale. On constate à la fois une hiérarchie territoriale des ministères dominée par les corps de l'Intérieur et une division du travail entre l'encadrement préfectoral et la technicité des services déconcentrés. Ces représentations perdurent après la RéATE, renforcées par la mise sous tutelle préfectorale des Directions départementales interministérielles.

Qu'est-ce que la « culture Préfecture » ? (2) Affirmation de la position régalienne de l'État

On peut prendre l'exemple des services fusionnés de la Cohésion sociale pour illustrer le fait que les logiques régaliennes s'imposent au niveau départemental. Des positionnements antagonistes s'affirment entre les agents d'obédience sociale et les agents en provenance de l'Intérieur. Le clivage oppose une logique de traitement des problématiques sociales soucieuse des personnes et de l'accès aux droits, face à une logique plus régalienne, plus encline à limiter les attributions d'aides, plus suspicieuse de la fraude. Les travailleurs sociaux revendiquent un certain accompagnement des personnes. La Préfecture est réputée se positionner davantage sur une gestion distanciée des dossiers, cherchant à limiter leur afflux. La dimension policière du ministère de l'Intérieur oriente le traitement des dossiers sur leur stricte dimension régalienne de maintien de la paix sociale.

Le rapprochement des services départementaux et des Préfectures, via la création des Directions départementales interministérielles (DDI), réactive cette vieille opposition chez les agents de l'action sociale, qui se sentent désormais sous influence préfectorale. Ainsi, si la question de la gestion de l'urgence est partagée, elle est souvent déterminée en des termes différents.

« Moi je ne suis pas rentrée en Pref. Je suis rentrée en DDASS. On n'est pas la police, on fait du social ! On est rentrés pour aider nos concitoyens. On avait du contact avec les gens. Les dossiers comme ça, individuels, c'était notre quotidien. On recevait les gens, on les avait au téléphone. Et plus ça va plus on s'éloigne des gens. On finance des associations qui elles financent les gens… On se distancie. (…) En étant à la Pref, on

devient police. Nous avant on avait une assistante sociale qui recevait toutes ces familles-là. On avait vraiment cet aspect social. Cet aspect accueil du public. » [Secrétaire administrative (ASS) DDCS - 2012]

« C'est très dur pour moi. Je ne sais pas faire. Parce que ce sont des personnes, et non des dossiers ou des matricules. C'est très difficile. Ma collègue est plus, elle, dans : on applique une loi, c'est comme ça. Moi j'essaye de composer avec les uns ou les autres. Trouver des arrangements. C'est bouffeur d'énergie. Je ne pense pas que je ferais ça des années. (…) On m'a dit : ne prends pas ça comme ça parce que tu vas te faire du mal. C'est ce qui est arrivé, je pense. Ne va pas au-delà de ton rôle, ton rôle c'est ça, point barre. On me l'a fait comprendre. Ma hiérarchie m'a dit ça. Moi je ne voyais pas mon rôle comme ça. J'étais plutôt dans le travail social. Mais j'ai vite compris qu'il ne fallait pas aller trop au-delà de mes fonctions. Au début, je me disais : non ce ne sont pas des affaires classées pour moi : parce que les gens sont encore à la rue. On ne sait pas où ils sont. J'ai dû sortir en pleurant de commission parce que je trouvais que mon travail ne servait à rien, alors qu'il m'avait demandé énormément d'énergie… » [Secrétaire administrative DDCS (Agriculture) - 2012]

Les réductions d'effectifs s'accompagnent de priorisation autour du contrôle de l'activité et de l'utilisation des financements des associations subventionnées. Cette orientation est perçue de manière variable par les agents : pas bien acceptée par les travailleurs sociaux et les conseillers techniques et pédagogiques ; considérée comme un point de développement et une possibilité d'entrer en contact avec les structures pour les pôles Politique de la ville et Hébergement-logement. Il peut s'agit ici d'un chemin commun vers plus d'intégration dans la structure.

« On évolue aussi il y a peut-être des domaines sur lesquels on n'était pas assez présents, sur lesquels il faut qu'on se développe. Il faut que l'on contrôle quand même au minimum. Le rôle de contrôle de l'État est une voie de développement. (…) Je crois qu'on donne énormément aux associations, je ne suis pas persuadé que de vrais contrôles efficaces ont toujours été faits. Maintenant ça va arriver, parce qu'il y a un problème de rentrée d'argent et que je pense que c'est le rôle de l'État. La relation aux entreprises… On aurait pu appliquer mieux les textes sur les marchés publics, les retards des entreprises par rapport à leurs marchés, on aurait pu récupérer une certaine somme. Ça ne fonctionnait que dans un sens. Si nous faisions défaut, les entreprises pouvaient se plaindre, dans le sens inverse nous n'appliquions pas les pénalités prévues. Je pense que c'est pareil pour les subventions aux associations ou ce genre de chose. Je pense qu'on a été relativement généreux, sans forcément porter un regard toujours très attentif au contrôle. » [Rédacteur (Équipement) DDCS - 2013]

Le rôle régalien de l'État est clairement suscité par les réformes, les réorganisations, les circulaires ministérielles et le management interne des nouvelles structures. Il s'agit d'un point d'achoppement important entre les corps de métiers au niveau de l'État local.

Qu'est-ce que la « culture Préfecture » ? (3) Les généralistes contre les corps techniques

Une autre ligne de clivage importante s'établit entre les corps des différentes administrations en ce qui concerne la technicité de leur intervention. La logique « généraliste » préfectorale s'impose sur la logique « technique » des anciens services déconcentrés.

Les agents du corps préfectoral revendiquent une formation « généraliste » qui correspond à la position arbitrale, régalienne et surplombante des Préfectures dans les territoires. Garant de l'institution étatique et du contrôle de légalité, le positionnement préfectoral est également celui de la coordination quand il s'agit de la mise en œuvre des politiques publiques : le Préfet interpelle et fait travailler ses services déconcentrés sur les questions techniques. Olivier Nay et Andy Smith proposent une définition de cette position de « généraliste », qui cherche à *« construire du sens commun entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (dimension cognitive de la médiation) »* (Nay & Smith 2002 p.14). Ils pointent néanmoins immédiatement les difficultés des corps préfectoraux à réaliser cette médiation et à imposer l'animation locale tout en restant sous la dépendance de leurs corps d'origine (*Ibid.* p.21). Nous revenons tout au long de cette thèse sur cette activité fondamentale de médiation.

La technicité constitue en revanche la raison d'être des services déconcentrés tels que l'ex-Équipement, l'ex-DDASS ou Jeunesse et Sports et des agents des corps techniques qui les composent. Leurs directeurs sont historiquement issus des grades les plus hauts de ces corps techniques (ingénieurs, attachés, inspecteurs, médecins).

Les ressortissants des corps de l'Équipement (ingénieurs, attachés) affirment leur positionnement territorial sur la base de leur légitimité technique, acquise lors de leur formation (Thoenig 1987). Les professions médicales fondent la position des médecins et des corps de la Santé et de la fonction publique hospitalière. La formation au « travail social » légitime la position d'expertise des agents de l'ex-DDASS en ce qui concerne leurs interventions auprès des établissements sociaux et médico-sociaux. Cette formation correspond selon eux à la dimension « humaine » du travail quotidien, dans une administration à l'écoute des usagers. Cette technicité du « travail social » a longtemps été caractérisée par une relative autonomie des agents dans la gestion des dossiers dont ils avaient la responsabilité et un suivi individuel de ces dossiers. C'est également le cas pour Jeunesse et Sports, et notamment des Conseillers pédagogiques et techniques (cadres A), recrutés précisément sur leur maîtrise technique d'une problématique sociétale (artistique,

sportive, littéraire, pédagogique, scientifique) et sur leur capacité à élaborer des diagnostics économiques et sociaux dans les territoires[57].

L'exemple des appels à projets annuels de la Politique de la ville illustre ces problématiques de technicité.

> *« Ce n'est pas simple parce que nous on n'a pas cet œil de technicien qu'eux peuvent avoir. C'est clair. Là où ça nous pose le plus de problèmes, c'est sur la Santé. En ce qui concerne la Santé on n'est pas des experts. C'est un métier quand même bien différent de ce qu'on pouvait faire en Préfecture. On n'a pas ce niveau d'expertise. Et par moment c'est difficile. C'est vrai qu'en commission interne, on a intérêt à bien noter tout ce qu'on peut nous dire, parce qu'après en commission il faut mettre ça sur la table alors qu'on ne maîtrise pas. Ce n'est pas simple. Nous Préfectures on est généralistes. Ils ont plus le travail de terrain. Pointu. (…) Au fur et à mesure du temps on va acquérir de la technicité qui va faire qu'on sera plus à l'aise. Après, au jour d'aujourd'hui, est-ce que ça a du sens ? Nos partenaires… n'y ont pas perdu, mais ils sentent bien… ça leur manque aussi de plus avoir à faire à leurs interlocuteurs habituels. Les chefs de projet Ville… je ne sais pas ce qu'ils pensent, mais ils doivent se dire : « tu causes, mais tu n'y connais rien… » Je grossis le truc, mais… (…) Il faut défendre quelque chose qu'on ne maîtrise pas. Mais en même temps ça permet aussi qu'il n'y ait pas cinquante personnes autour de la table alors qu'on forme une entité en tant que telle à savoir la Direction départementale. Mais il faut quand même de la technicité… »* [Rédactrice (Intérieur) DDCS - 2012]

Les agents préfectoraux de la Politique de la ville doivent désormais représenter une position commune des différents pôles. Cet avis commun exige de ces personnels un travail transversal préalable d'intégration des avis techniques (jeunesse, sports, santé, intégration, logement, etc.) qu'ils représentent désormais seuls en commission. La légitimité leur manque à l'heure actuelle, notamment vis-à-vis de l'expertise des chefs de projets situés dans les collectivités.

Conclusion : La remise en cause de l'autonomie et de l'expertise technique des agents départementaux

L'autonomie qui caractérisait historiquement ces structures départementales, longtemps principal échelon de pilotage et de mise en œuvre des politiques locales, est remise en cause par l'évolution statutaire de l'interministérialité (*i.e.* le rattachement préfectoral).

Ce nouveau statut a pour conséquence de rompre les liens directs entre le service déconcentré départemental et son ministère de tutelle, alors que les Directions régionales se positionnent désormais en intermédiaires, en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques, le

57 Nous abordons dans le détail le travail et le positionnement des différents corps de l'État social dans la deuxième partie de cette thèse.

dialogue de gestion, la gestion des effectifs et des ressources. Cette dissociation entre niveaux régionaux et départementaux en ce qui concerne les rôles (stratégie *vs.* mise en œuvre) et les environnements (ministériel *vs.* préfectoral) est particulièrement sensible sur le terrain. De nombreux fonctionnaires interviewés expriment leur inquiétude vis-à-vis de ces changements, et parfois expriment leurs doutes quant à l'avenir de ces directions départementales rapprochées du giron préfectoral, dont les effectifs ont été considérablement réduits (*cf. infra*). Pour F.M. Poupeau, cette réforme s'apparente à une *« restructuration silencieuse »* de l'État départemental, *« ponctionné de ses ressources, en perte de compétences, désorienté et inquiet sur son devenir »* (Poupeau 2013 p.257).

3.3 Le fonctionnement difficile des Directions départementales : entre juxtapositions de services et manque de sens

Le fonctionnement des nouveaux services régionaux et départementaux pose problème. La question du sens des nouveaux collectifs de travail est largement problématique. Les nouvelles directions interministérielles s'apparentent davantage à des juxtapositions de services qu'à de réels collectifs de travail. Le véritable sens de la constitution de ces directions interministérielles est à trouver au niveau des réductions de coûts que les fusions engendrent. Ce qui n'est pas satisfaisant pour les agents et leurs revendications professionnelles.

Ces problématiques sont d'autant plus prégnantes au niveau des Directions départementales interministérielles. Mises à distance des ministères, regroupant des statuts si diversifiés que le fonctionnement est nécessairement délicat et distant, ces structures sont en difficulté. Les agents déplorent un manque de sens dans leur travail quotidien et certains sont en souffrance.

3.3.1 De la difficulté de constituer des collectifs de travail

En 2010, la création de nouveaux collectifs de travail est un réel défi pour les exécutifs nouvellement constitués. *« 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. 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 » (Debar 2011 p.356).

Les « codir » ok …

Dans les nouvelles structures, les comités de direction (codir) se passent globalement bien. Ces temps hebdomadaires ou bimensuels de réunion, regroupant les différents chefs de service, sont intégrés comme des moments stratégiques de la vie du service. Le grossissement des services augmente leur durée et reconfigure la teneur des discussions : moins axées sur la technicité et les dimensions méthodologiques, davantage sur les aspects stratégiques et managériaux. Vu que ces instances regroupent plus de monde, des critiques sur leur longueur ont pu être exprimées lors des entretiens. Mais globalement, il s'agit de l'instance de convergence la plus reconnue au sein des nouveaux services. Leur tenue est considérée comme essentielle, car permettant la circulation de l'information, l'établissement de la stratégie d'action et favorisant l'interconnaissance entre des services professionnellement très distincts et très peu en lien sur le terrain.

En revanche, les autres instances qui régissent le fonctionnement des services sont compliquées à élaborer. Les projets de service établissant la cohérence de l'intervention du service et de ses différentes entités sont au point mort au niveau départemental (*cf. infra*). L'instauration des règlements intérieurs a également été difficile, en lien avec la diversité de la provenance des agents : problématiques sur l'harmonisation des rémunérations et primes, problématiques sur l'utilisation de la badgeuse (doit-on ou non pointer, les cadres aussi ?), problématiques sur les congés et jours fériés, problématiques sur l'action sociale (arbre de Noël, tickets restaurant, œuvres sociales), etc.

… mais des projets de services en stand-by

Les projets de services sont un point d'achoppement majeur dans les directions déconcentrées. La création de nouveaux collectifs de travail est un réel défi pour les nouvelles équipes de direction, dans la mesure où il s'agit de générer du collectif et donner un sens commun aux différentes directions métiers.

Dans le domaine de la Cohésion sociale, la mise en œuvre de projets de service a fréquemment été ajournée. Si cette absence de projet commun est valable dans les DDCS, la problématique est encore plus grande dans les DDCSPP (départements de moins de 400 000 habitants), qui regroupent des services encore plus diversifiés. Cette entreprise a été très compliquée, si elle n'a pas débouché sur un échec. En 2014, plus de quatre ans après la réforme, beaucoup des directions ne disposaient pas de documents programmatiques communs aux différents services métiers.

Certaines tentatives de projets de service ont été contre-productives. Des équipes de direction ayant lancé ce chantier ont finalement fait machine arrière, revenant au statu quo. Parfois, des bureaux d'études externes sont intervenus sans que le diagnostic ou les préconisations trouvent un réel terrain d'application. Dans une DDCS étudiée, les critiques franchement exprimées lors des échanges entre les corps de métiers pour la construction du projet de service ont été mal perçues par certaines catégories de personnels. Il en résulte une crise interne et un retrait du projet, qui demeure toujours inexistant.

> *« CEPJ1 : On peut faire un retour là-dessus. Sur les effets, pas du projet de service parce qu'il n'y en a toujours pas, mais sur les effets de la tentative de démarche. Ça a été sanglant. Ça nous est revenu en pleine poire. Et puis là pas de solidarité, rien du tout. Celui qui dit la vérité sera assassiné.*
>
> *CEPJ2 : On a verbalisé, et ça a été considéré comme de l'attaque. Dans notre corps d'origine de cadres à Jeunesse et Sports, on avait cette fâcheuse tendance et cette facilité à beaucoup s'appuyer sur nos personnels administratifs, qui du coup n'ont pas peur, n'ont pas la langue dans leur poche… On a cette capacité à verbaliser. Là en l'occurrence on a verbalisé, très sereinement, très simplement, très fort, et ça n'a pas été bien vécu par les personnels ici. Ça a été lourd de conséquences.*
>
> *CEPJ1 : Ça a fait des dégâts. Il aurait mieux valu ne rien faire et ne rien dire. Mais ça y est c'est digéré. Donc on n'a pas de projet de service, et puis c'est figé. Moi et mon enthousiasme à la noix, c'est terminé. Retour à la case départ, et personne n'a envie d'en demander un. Ça a permis d'entériner des choses qui ne bougeront pas. »* [Entretien avec deux CEPJ en DDCS - novembre 2014]

Ces tensions indiquent les problématiques qui perdurent autour de la juxtaposition de services n'ayant pas de liens entre eux. Elles renvoient aux questions de cultures administratives que nous aborderons dans les chapitres 3 et 6.

D'autres équipes de direction ont anticipé les difficultés et ont préféré laisser passer du temps pour observer.

> *« Les agents étaient en insécurité au 1er janvier 2010. Ils avaient perdu leurs repères, parfois leur directeur. Les déménagements, plein de choses perturbantes. Il fallait restaurer la confiance. (…) Sur le plan logistique,*

tout était différent. Les voitures, les photocopieuses, les temps de travail, les badgeuses… on n'en a pas rajouté là dessus. On attend au niveau national qu'un certain nombre de choses soient résolues, on ne s'est pas lancé dans la révolution. Ce n'était pas souhaitable. On a passé l'année on ne peut mieux dans cet état d'esprit. Il y avait déjà assez de problèmes comme ça pour ne pas en rajouter. » [Directrice adjointe (IASS) DDCSPP - 2011]

« Moi mon idée c'était de ne pas faire ce qu'ont fait certains directeurs qui ont voulu mener tous les chantiers en même temps, et qui se sont lamentablement ramassés pour un certain nombre. Faire des rapprochements violents avec des gens qui s'ignoraient, ou même se détestaient… Des gens se sont raidis, dans les deux camps, en passant sous la coupe d'une autorité unique. Dans ces directions-là, il va falloir du temps, beaucoup de temps. Parce que ces conflits vont perdurer. Et si il n'y a pas un minimum de bonne volonté, d'explication, d'acculturation par le fait qu'il faut à tout prix que les gens acceptent que leur métier n'est pas si différent que celui de l'autre et que sur un même contrôle on a le droit d'avoir deux points de vue, mais quand on fait la synthèse on a un point de vue beaucoup plus riche que quand on avait chacun le sien… tant qu'on n'a pas fait rentrer ça dans la tête des gens, il y aura des problèmes. Et ça peut durer 10 ans. Sauf que le gros avantage aujourd'hui par rapport à une situation comme 1986 [rapprochement entre la concurrence et la répression des fraudes] c'est qu'au-dessus on a un Préfet, qui a horreur que dans ses services il y ait des bisbilles, des rivalités « ethniques » qui empêchent le monde de bien fonctionner. (…) Maintenant, les nouveaux métiers et challenges, je dois m'y coller parce que c'est là-dessus qu'on m'attend. C'est parfaitement normal. Donc j'ai envisagé ce rapprochement sous forme d'étapes, le but étant que le jour où il est achevé, ce soit dans la logique de choses. La conséquence. Et ce faisant, je pense qu'on ira beaucoup plus vite que là où on est resté dans l'opposition et qu'on a encouragé les juxtapositions de culture et de pratique pendant des années. » [Directeur Départemental (CCRF) DDCSPP - 2011]

Les projets de services sont un indicateur intéressant de l'intégration des services. Si les DDT ont pu assez rapidement trouver des *modus operandi* et une certaine cohérence de fonctionnement, les services de la Cohésion sociale n'en sont pas du tout à ce stade. Malgré les efforts des managers et des chefs de service, les DRJSCS, DDCS et DDCSPP sont davantage des juxtapositions de services cloisonnés en interne que des services déconcentrés intégrés. En 2017, soit sept ans après la mise en œuvre de la réforme, la majeure partie des services départementaux de la Cohésion sociale en France ne disposent toujours pas de projets de service commun, mais juxtaposent un certain nombre de lignes d'action, dépendantes de plusieurs ministères de tutelle : Hébergement-Logement, Sports, Jeunesse, Politique de la ville ; et en ce qui concerne les DDCSPP : Alimentation, Services vétérinaires, concurrence-répression des fraudes. Cet état de fait a des conséquences sur l'efficacité de leur action de service public. Alors que, par ailleurs, de nombreux agents se plaignent du manque de sens donné à leur action dans les services fusionnés, ce qui génère parfois de la souffrance au travail.

3.3.2 Du manque de sens à la souffrance au travail dans les DDI

La perte de sens au travail est largement évoquée parmi les agents des DDI. Il provient de l'incertitude dans laquelle les agents se trouvent au regard de l'évolution de leurs missions, des réductions annuelles d'effectifs, des contractions budgétaires, du sentiment d'être décrédibilisés dans leur mission de service public et dans leurs relations avec les partenaires territoriaux. Cette incertitude génère de la souffrance au travail, de la résistance au changement, que nous relions à la dévalorisation des positions et de l'expertise territoriale. Les méthodes de la RéATE créent un état de transition permanente.

De l'incertitude sur les missions au niveau national

Au niveau départemental, les équipes de direction renvoient à l'absence de soutien des Administrations centrales qui n'ont pas du tout œuvré en faveur du sens et du regroupement. Et pour cause, le choix a été fait par les ministères de favoriser le niveau régional au détriment du niveau départemental (*cf. supra* 3,1). Les agents dénoncent le fait que les Administrations centrales ont laissé les services territoriaux dans l'incertitude en ce qui concerne les projets et les logiques d'intervention devant être poursuivis par les nouveaux services : décentralisation incertaine des politiques de jeunesse, maintien de l'intégralité des missions au sein des différents pôles, convergence des pratiques d'inspection, etc.

> *« Cette création de la DDCSPP, elle reste artificielle. Les Administrations centrales ne nous ont pas aidé à rendre les choses faciles. Moi ce que je veux c'est qu'au moins on se sente bien dans la direction. Après je suis réaliste. Faire des projets de services sans qu'on sache l'évolution des missions c'est embêtant. Je ne vais pas faire faire aux agents un exercice qui serait vite périmé. J'attends vraiment de savoir ce que le gouvernement va enclencher en termes d'évolution des missions et de réorganisation de l'échelon départemental pour, peut-être, engager un projet de service. Là pour le coup, la réflexion engagée au niveau national n'est pas encore aboutie, les missions ne sont pas stabilisées. Je ne veux pas prendre le risque de faire un projet de service aujourd'hui. »* [Directrice départementale (IASS) DDCSPP - 2013]

> *« Je n'ose pas parler de projet pour le service. Sans faire de démagogie, ça ne me semble pas décent. On parle chaque fois de ce qu'on va faire, mais tout dépend des orientations nationales. (…) On en a parlé lors des réunions de service, ça n'a pas été houleux, mais ils nous ont pris un peu en rigolant, les agents. Oui, mais quoi, vous bossez pour quoi ? Nous on veut bien fixer des objectifs, même à un an, mais la condition c'est que si on n'a pas les moyens on ne le fasse pas, on le rabaisse, et que quand on ne fera pas on soit soutenus. Parce qu'on ne peut pas tout faire. Il nous faut du soutien. »* [Chef de pôle Cohésion sociale (IASS) DDCSPP - 2013]

La ligne politique s'est avérée manquante, alors que l'application de la RGPP continuait d'exiger chaque année son lot de diminution d'effectifs. La poursuite des réductions d'effectifs a empêché de tabler sur des ressources stables pour lancer des projets, et a durablement obéré la visibilité des missions des DDI. Celles-ci ont fait le choix de parler d'« orientations » à court terme plutôt que de projet de service.

L'État décrédibilisé auprès de ses partenaires

L'absence de projets de service a des conséquences en ce qui concerne le rapport de l'État avec ses partenaires territoriaux. Les fusions de services auparavant distincts restent globalement incomprises par les structures territoriales ayant un lien de prestation ou de financement avec l'État – c'est-à-dire, dans le domaine social, la quasi-totalité des associations et prestataires de services. L'absence de projet de service équivaut à une absence d'affichage vis-à-vis de l'action territoriale de l'État, par exemple en matière de Cohésion sociale. Cette absence de sens vis-à-vis de l'action de l'État est préjudiciable aux relations qu'il entretient avec ses partenaires, d'autant plus que l'État est précisément le principal demandeur de reporting et de documents attestant de la cohérence de l'action de ses partenaires et prestataires.

> *« On voit que c'est des gens qui ont des cultures complètement différentes. Ça se voit même dans les locaux. Il suffit de faire le tour des couloirs, c'est impressionnant d'avoir rapproché ça. (…) Je ne sais même pas trop le mélange qu'il y a là-dedans, mais on voit bien que même entre eux il n'y a pas de projet de service commun. Il y a une DDCS, mais moi je voudrais bien voir le projet de service de la DDCS. C'est quoi leur projet d'intervention ? S'il existe, on ne nous l'a pas présenté, et… On nous demande en tant que structure associative d'avoir un projet éducatif cohérent par rapport à notre territoire et tout ça, et on y croit que c'est important, de répondre à des besoins, etc. Mais aujourd'hui le projet d'une DDCS dans le département, mêlant des gens issus de Jeunesse et Sports, de la DDASS, et tout, il est où le projet ? Quelle cohérence y a-t-il dans tout ça ? Je n'en sais rien. Pour moi aujourd'hui il n'y en a pas, c'est-à-dire que chacun continue à faire ses missions dans une structure qui est tombée du ciel. Elle est arrivée par en haut. Et on sait bien que ça ne marche pas ! C'est rare que ça fonctionne. Parce que ce n'est même pas transposable d'un département à l'autre, les réalités ne sont pas les mêmes… On est dans une espèce de modèle qui tient la route économiquement. C'est-à-dire, il faut répondre à la commande : supprimer un fonctionnaire sur deux, mutualiser… effectivement ça répond bien à la commande ! Mais ça ne répond en rien aux besoins du territoire. Après ce n'est pas la porte d'entrée donc il n'y a pas de raison que ça y réponde. Après il y a des gens à l'intérieur de ça qui louvoient comme ils peuvent, pour que ça continue à fonctionner. Mais on voit que le fossé va avoir tendance à s'écarter. Parce que ça n'a pas été construit dans ce sens-là. »* [Directeur MJC - 2012]

Ce manque de cohérence dans la structuration des administrations de l'État grève la crédibilité de l'intervention territoriale des services déconcentrés. Les services déconcentrés de l'État sont incapables de présenter un projet de service cohérent alors que les associations doivent présenter des rapports d'activités et des comptabilités analytiques annuelles. Les procédures d'appel à projets, de subvention ou de délégation de service public sont de plus en plus lourdes et exigeantes, alors que les retards dans l'instruction des dossiers par l'administration sont préoccupants. Les retards de paiements avoisinent une année alors même que les associations sont priées de ne pas constituer de trésorerie. On peut citer également le raccourcissement des contractualisations ou les modifications brutales des calendriers annualisés exigeant la dépense des crédits sous quinzaine qui développent le *stop-and-go* (cet aspect de l'instabilité du financement public sera abordé dans le Chapitre 7).

Sentiments d'inquiétude et de dévalorisation pour les agents de l'État

Les agents évoquent des formes de violence intrinsèque à cette réforme, qu'ils n'avaient pas ressenties au cours de précédents changements. La logique d'imposition des postes et des effectifs, le non-remplacement des départs à la retraite, le non-renouvellement des contrats à durée déterminée, le manque de sens et d'explications durant la réforme sont autant d'exemples fournis pour dénoncer un certain oubli de l'humain dans cette réforme. L'ambiance dans les nouveaux services est anxiogène, entretenue par les réductions annuelles d'effectifs. Cela handicape la constitution de collectifs de travail ; les postes non pérennisés et leurs titulaires partant en retraite sont dévalorisés ; les suppressions de postes s'accompagnent systématiquement de redéfinition et de transfert des missions à conduire, d'augmentation des charges de travail ou de remise en cause des fonctionnements de service.

> *« Je pense que les agents sont inquiets sur le devenir. Et il faut gérer cette inquiétude-là aussi. Parce quand on ne renouvelle pas un contrat il faut le faire accepter. Gérer l'inquiétude des agents. Moi j'essaye toujours de ne pas ajouter à l'inquiétude des agents. Sinon on tombe tous dans une dépression donc il ne faut pas entretenir ce climat-là. »* [Directrice départementale DDCSPP (inspecteur ASS) – 2012]

Par ailleurs, la fonction publique a eu pendant longtemps un « rôle social » certain, les concours puis la garantie d'emploi permettant à des personnes fragiles d'accéder et de se maintenir en situation d'emploi (Linhart *et al.* 2006). La réforme, en modifiant les collectifs de travail et en bougeant les agents, a impacté ces situations. Ces problématiques humaines ont dû être intégrées

par les directions des nouveaux services. Dans le cas des petites directions départementales, ces profils fragiles ont dû être identifiés.

> *« Je ne sais pas si c'est propre à la fonction publique, mais il y a des agents qui sont fragiles. Alors il y a un peu de tout chez les fonctionnaires. Il y en a qui sont énergiques et des profils plus fragiles. Il faut tenir compte de ça en matière de ressources humaines. On fait avec les profils qu'on a ! Ce n'est pas toujours simple. [rire] On a eu quelques soucis avec des agents de catégorie C qui venaient d'autres ministères et qu'on ne connaissait pas, à qui on n'a pas pu confier certaines missions parce que trop fragiles pour les assumer. C'est ça la RéATE aussi. On ne connaissait pas les fonctionnaires et on a dû adapter des missions aux profils transférés. L'année 2010 c'était ça aussi. Beaucoup d'attention donnée sur les ressources humaines. »* [Directrice départementale DDCSPP (inspecteur ASS) - 2012]

Le sentiment de perte vis-à-vis des anciennes structures est important chez les agents de catégorie C, particulièrement touchés par la réforme. Ils regrettent la structuration précédente, dans la mesure où un certain nombre d'éléments touchant à la reconnaissance au travail a disparu. Ils citent par exemple le sentiment d'être écoutés par la hiérarchie, de faire partie d'une structure définie, de représenter la mission qui leur est confiée.

Souffrance au travail et résistance au changement dans les services

Ces éléments d'incertitude et de dévalorisation ont de lourdes conséquences dans les DDI, où les évolutions portées par la réforme se passent globalement mal. On constate dans les services départementaux une tendance à l'atomisation des agents, focalisés sur des missions dont ils assurent seuls la charge. Cela conduit paradoxalement à un manque de polyvalence des agents, qui se ressent non seulement en temps de crise, mais également dans des moments classiques du fonctionnement d'une structure collective : en cas de maladie ou de congés.

> *« Il y a un manque de visibilité à tel point que comme on sait que les postes ne sont pas remplacés quand les gens partent, ça revient même à dire : si moi je décidais de partir parce que j'ai un autre projet, les missions que je mets en place, ce serait fini… c'est culpabilisant. En termes de responsabilités, autant auparavant on aurait pu partir et se dire on va être remplacé, quelqu'un reprendra les choses et ça va continuer. Autant là, moi je suis extrêmement attachée à ce que je fais, et je peux avoir d'autres projets et me dire pour le moment ben je ne peux pas partir. Parce que si je pars, tout se casse la figure. C'est un peu prétentieux, mais quand même. Et ce n'est pas aux agents de porter cette responsabilité-là. De dire si j'arrête pour une raison personnelle, en fait tout s'arrête. »* [CEPJ en DDCS - 2012]

Nous avons recueilli entre 2011 et 2014 de nombreux témoignages de ce type, qui montrent la tension, voire la souffrance au travail dans les DDI. Les agents intègrent des formes de

culpabilisation sur leur impossibilité à effectuer les missions dont ils ont la charge et évoquent la perte de sens au travail. La contraction des services (plus de monde en raison des fusions, mais également plus de missions au sein des services), ajoutée aux réductions d'effectifs, favorise le développement de formes de pression quotidienne sur les agents. Ceux-ci évoquent leur solitude sur les dossiers. L'atomisation est telle que les agents vont jusqu'à internaliser la continuité ou non de leurs missions ; leur éventuel retrait signifiant désormais l'abandon des missions. Ces situations génèrent de la souffrance au travail (*cf.* notamment Linhart *et al.* 2006).

Yves Clot (2008) dénonce la généralisation de la souffrance au travail dans les organisations, qu'il estime partout liée à la même impossibilité : celle de donner aux collectifs de travail les moyens de définir et d'exercer un travail de qualité. Le modèle de la profession s'est construit autour de la revendication de l'autonomie de la définition du travail bien fait. La réflexivité, c'est à dire l'exigence de mener collectivement un « travail sur le travail » au sein du groupe professionnel, est un point fondamental du fonctionnement serein des organisations.

Les processus de réformes managériales prônant la réorganisation présentent le changement comme hautement désirable. Cela a pour conséquence de gommer les références au passé de l'institution et d'isoler les individus. La réforme *« met en scène l'avenir comme seule temporalité acceptable pour l'organisation. En étant résolument anhistorique, en refusant d'appuyer la réflexion sur une intelligence du passé, l'approche managériale ne laisse pas de place au sujet commun. Le collectif n'est plus lié par son histoire, mais par le seul intérêt de chacun de ses membres. C'est un collectif fragile qui s'effrite dès que l'intérêt individuel entre en contradiction avec l'intérêt commun. »* Le manager, qui seul maîtrise la complexité, devient le seul liant, le guide à suivre. L'adaptabilité des agents est présentée comme une nécessité pour la santé de la nouvelle institution, mais en réalité, cette approche remet en cause les compétences acquises par l'expérience. Il en résulte une remise en cause des pratiques professionnelles et, rapidement, une personnalisation du problème. *« L'individu isolé et défaillant devient résistant au changement »* (Simon 2012 p.185).

La dialectique entre « perte de sens au travail » du côté des agents et « résistance au changement » du côté des managers résume assez bien l'incompréhension qui règne dans les services fusionnés après les réformes. Or, pour Bruno Simon, il y a un lien évident entre ces deux notions. *« La notion de résistance au changement est une tautologie dans le sens où elle permet de ne pas avoir à dire ce qu'on ne sait pas dire. Pour le manager, il ne s'agit pas de comprendre pourquoi il y a résistance, ni même ce qui résiste. Le discours en reste au constat. Il y a résistance au*

changement et cela ne s'explique que par la résistance elle-même. (...) Or, d'une part, l'étude des organisations en situation de crise nous apprend que la notion de résistance au changement est un construit qui ne repose sur aucune réalité. Nous n'avons jamais rencontré d'individus intrinsèquement résistants au changement en général, mais toujours des personnes refusant tel ou tel changement particulier et avec de bonnes raisons de le faire. Tel individu ou telle équipe refuse des modifications de fonctionnement dont il/elle ne comprend pas le sens. Tel autre s'oppose à une réforme qui met à mal son travail ou l'intérêt des usagers. Tel encore résiste à un bouleversement complet de pratiques qui ont fait leurs preuves au profit de modalités qui n'ont d'autre légitimité que d'être modélisées ailleurs » (Simon 2012 p.184-185). À côté du statut, du rôle et de la fonction dans l'organisation, se joue également la question de la place de l'individu (Herfray 1993). L'implication de l'individu dans l'organisation est une condition du fonctionnement de celle-ci. Elle repose sur un accord tacite autant que contractuel de l'individu sur les conditions de travail, mais aussi sur les finalités de l'action. Ce travail auprès de l'individu-agent, dans les DDI, a été rare au moment de la réforme. Coupés à la fois des finalités de l'action et du sens que prendra son travail dans l'avenir, certains agents sont en difficulté dans les DDI.

Un état permanent de transition. Inquiétudes sur l'efficacité du service rendu

Les réductions d'effectifs ont un impact direct sur les conditions d'exercice des missions dans certains domaines. Les agents intègrent une partie de la charge de travail, mais doivent également prioriser. Les personnels sont inquiets au sujet de la qualité du travail réalisé.

> *« On a surtout perdu en qualité je dirais parce qu'au bout d'un moment je dirais qu'on peut pas… Sur l'appel à projets Santé sociale, un gros dossier qui était sur toute l'année pratiquement, qui était lourd, pas loin de 300 projets déposés, avec des relais… Fallait mettre en place des procédures dématérialisées pour déposer les projets, on essayait de faire un truc bien quand même. C'était lourd, et du coup au niveau traitement secrétariat, on était plusieurs agents à s'être dispatché… J'étais là pour centraliser tout, mais j'avais des agents pour traiter en direct avec les associations pour traiter les différentes thématiques. On se partageait par thématiques. Même pour rédiger les réponses, les liens administratifs, voilà. Ils étaient 4. On les enlève parce qu'ils partent en ARS et à la fin il reste plus que moi pour traiter tout l'appel à projets toute seule. Je n'ai plus personne. Et je dirais que ça a perdu en qualité. Oui c'est obligatoire.* » [Attaché Intérieur DDCS - 2012]

L'absence de stabilité, la non-visibilité de la suite donnée à la réforme (continue-t-on les réductions d'effectifs, si oui comment ?), l'impression de flou par rapport à la suite, pèsent sur les agents. Ils mesurent en effet les effets des réformes sur la qualité de leur travail et l'efficacité du service rendu. Ils sont globalement dubitatifs par rapport aux effets positifs des réformes.

« J'ai l'impression qu'on sera tout le temps en transition désormais. Mais une transition qui empêchera d'améliorer l'efficience en fin de compte. Parce que pour le moment, j'ai l'impression qu'on est moins efficace qu'avant. Peut-être pas au niveau de mon boulot à moi, mais en général. Les gens ont perdu beaucoup de repères. Je ne suis pas sûr que pour les citoyens actuellement nous soyons plus efficaces qu'avant. Je ne dis pas partout, mais dans ces phases transitoires, je ne pense pas qu'on se soit amélioré. Et je partais plutôt partisan de ces réformes. » [Adjoint administratif Équipement DDCS - 2012]

Conclusion : Le manque de sens dans les méthodes de la RéATE

Les éléments que nous avons recueillis sur le terrain convergent sur une critique radicale des méthodes de modernisation utilisées dans le cadre de la RéATE et de la RGPP. Les agents évoquent le manque de sens de la réforme qui les plonge dans une transition dont ils ne voient pas le bout. Ils évoquent le peu de cas qui est fait des métiers, des collectifs de travail, des conditions de travail et des liens avec leur environnement. Sylvie Trosa (2010) liste un certain nombre de critiques en ce qui concerne les méthodes utilisées lors des réformes. Elles nous semblent refléter les préoccupations des agents en ce qui concerne l'évolution des services déconcentrés.

La première critique concerne l'absence de cohérence entre les réformes. Celles-ci apparaissent comme des épisodes successifs, alors que les méthodes changent en permanence. Les ministres se succèdent, multiplient les effets d'annonce et d'affichage en ce qui concerne leur secteur d'action publique, les outils de pilotage se succèdent, sans cohérence de long terme.

La deuxième critique, qui découle de la première, est celle du manque de sens donné à une réforme qui ne se donne pas la peine de rechercher l'adhésion des agents. Le manque de compréhension et le manque d'appropriation et l'absence de conviction dans le bien-fondé des réformes sont évidents, alors que le sens de l'action s'avère essentiel pour que l'agent évolue dans un environnement particulièrement complexe.

La troisième critique concerne la perception des instruments de réforme. Le pack de réforme RGPP-RéATE fait un lien artificiel, néanmoins très fort, entre économie budgétaire (revue de dépenses) et modernisation (revue de programmes). Les outils et méthodes de la RGPP sont dès lors perçus comme des instruments de mise sous contrôle de leur activité et de réduction de leurs capacités d'imaginer des solutions nouvelles par les agents.

Une quatrième est celle d'une imposition exclusive par le centre, hiérarchique et descendante, prônant l'obéissance plutôt que la participation. *« Une circulaire ne suffit pas à effacer des accords sociaux implicites et à dissiper des craintes, ou des non-compréhensions. Or c'est toujours là que la modernisation pêche : au niveau de l'animation, du débat, du conseil, de la réponse aux questions, du soutien. La modernisation est un changement culturel, de la façon de faire, des paradigmes de l'action, qui ne se laisse pas instrumentaliser, mais passe par des exemples réussis, un travail de conviction et de réponse aux craintes »* (Trosa 2010 p.542).

Enfin la cinquième critique établie par S. Trosa est l'absence de méthodes de management. Les réformes de modernisation oublient la dimension des relations humaines, les modes de commandements, les responsabilités et libertés de chacun, les stratégies, jeux de pouvoir et systèmes d'action, les régulations implicites, les intérêts, clés de pouvoir et valeurs et l'incrémentalité du changement. *« Seules ténacité et continuité font entrer les décisions dans la réalité. »* Les réformes nécessitent *« une stratégie de mise en œuvre qui passe par le budget de la mise en œuvre, l'anticipation des problèmes sociaux et d'un plan social, les forces de conseil et d'accompagnement, l'expression des agents… »* (*Ibid.* p.542).

***

Au niveau départemental, le climat est délétère. En 2011 et 2012, une partie importante des agents considéraient que les DDI n'avaient pas vocation à être pérennisées. La question était de savoir quand la phase de transition s'achèverait. Notre étude a pu passer, selon le mot d'un Directeur adjoint de DDCS, comme relevant d'une « archéologie administrative anticipée ».

> *« L'essentiel ce sont les conflits qui se jouent au sein du ministère de l'Intérieur entre les régionalistes et les départementalistes. Si les régionalistes gagnent, peut être qu'un morceau de DDCS deviendra Unité territoriale de la Direction régionale. (…) Le mouvement est engagé de toute façon. Pour moi, oui, l'échelon régional gagnera. Enfin gagnera… c'est un jugement de valeur. Mettons-le sans jugement de valeur. On sera régionalisés parce qu'il faut qu'il y ait moins de monde. Il y aura peut-être des phases d'inter-départementalisation pour passer à la régionalisation. »* [Directeur adjoint (attaché Intérieur) DDCS - 2011]

Suite à l'élection de François Hollande et à la parution du rapport Weiss & Rebière (2013), qui porte un certain nombre des constats que nous avons fait dans cette partie, l'échelon départemental a été réaffirmé. La disparition de ce niveau d'application des politiques publiques n'est plus à l'ordre du jour. Sa faiblesse continue néanmoins d'être manifeste.

Conclusion du Chapitre 2. Une déconcentration à géométrie variable ; la régionalisation discutée

La RéATE doit être comprise comme le résultat d'un important rapport de force entre les Secrétaires généraux du Gouvernement et des grands ministères – Intérieur, Finances, Santé, Développement durable – et arbitré par le Secrétaire général de l'Élysée. Il en résulte une série de compromis visibles dans l'organisation des administrations étatiques. L'organisation auparavant universelle des services déconcentrés était fondée sur une double hiérarchie administrative verticale/sectorielle – ministère, direction régionale, direction départementale – et horizontale/préfectorale. Après la réforme, l'organisation de la déconcentration française est désormais variable selon les secteurs de politiques publiques :

- agenciarisée et régionalisée dans le domaine de la Santé ;
- régionalisée (Directions régionales flanquées d'unités territoriales) dans le domaine de la culture (DRAC), des finances (DRFIP) et l'économie (DIRECCTE) ; ;
- hybride en ce qui concerne la Cohésion sociale, le Développement durable, l'Agriculture, la Protection des personnes, la Concurrence et la Répression des fraudes : les services régionaux (DRJSCS, DREAL, DRAAF) restant ministériels/sectoriels alors que les services départementaux désormais « interministériels » (DDCS, DDT, DDPP, DDCSPP) rejoignent la tutelle préfectorale.

On peut ajouter que cette organisation est différente en région Île-de-France (création de Directions régionales et interdépartementales sectorielles) et dans les territoires d'outre-mer (pas de directions départementales). De plus, depuis le 1er janvier 2016, l'administration Hollande a recréé une organisation régionale et départementale des services de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DRDJSCS) dans les départements chef-lieu des nouvelles grandes régions.

Les luttes de juridictions que se sont livrées les hauts fonctionnaires dans le cadre de la MIRATE ont généré une organisation hybride qui se situe entre sectorialisation, régionalisation et préfectoralisation. On peut parler d'une déconcentration à géométrie variable. Par ailleurs, l'apparente prééminence régionale du Préfet et des Directions régionales doit être nuancée. Elle reste susceptible d'être contestée, *« dans la mesure où subsistent des contre-pouvoirs aux mains des*

acteurs départementaux ». Les Préfets de département peuvent opposer aux Directions régionales et aux Préfets de région leur autorité hiérarchique sur les Directions départementales interministérielles (DDI). Cette possibilité *« [brouille] les cartes sur les formes mêmes que peuvent prendre les fonctions de pilotage régional »* et représente un *« pouvoir de nuisance certain dans la conduite des politiques publiques »*. Les Préfets et leurs DDI restent des acteurs incontournables dans les liens qu'ils établissent avec les acteurs du monde local, et notamment les élus (Poupeau 2013, p.258). La régionalisation reste discutable et discutée. Nous montrons ici les luttes idéologiques entre les partisans de la régionalisation et ceux du maintien d'un certain pouvoir départemental. À ce titre, l'alternance au pouvoir de 2012 a stoppé le processus politique de régionalisation. Au sein du SGMAP[58], la logique « départementaliste » reprend le dessus, axant la modernisation sur le maintien des prérogatives des Préfets de département et sur l'expertise des services déconcentrés départementaux.

Au vu de cette complexité, la simplification du schéma de la déconcentration n'est pas évidente. Les « nouvelles frontières de l'État local » génèrent l'élaboration progressive de nouvelles formes de divisions du travail. Alors qu'entre « restructuration silencieuse », « pouvoir de nuisance » et potentielle disparition, le destin des DDI n'est pas très enviable.

58 Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action publique (SGMAP 2012-2017), placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au Secrétaire général du Gouvernement.

Conclusion de la 1ère Partie

Des réformes de recadrage institutionnel et budgétaire

Réforme de compromis entre les grandes directions ministérielles (Administration, Budget, Intérieur) et les grands ministères sectoriels (Finances, Santé, Développement durable), partie intégrante d'un pack de réformes (RGPP) qui modifie fortement l'intervention de l'État dans les territoires, la RéATE constitue une réforme majeure de la déconcentration. Elle porte une architecture originale et réarticule les positions des services de l'État dans les territoires. On constate, d'une part, la nette montée en puissance de la figure préfectorale au niveau territorial : le Préfet de Région voit ses prérogatives élargies, comme chef de l'action publique territoriale ; les Préfets de département obtiennent quant à eux un contrôle renforcé sur les services départementaux (création des Directions départementales interministérielles de la Cohésion sociale et des Territoires). Cependant d'autre part, on commence à mesurer les difficultés que rencontrent les directeurs des services déconcentrés dans la mise en œuvre de l'interministérialité, montrant la difficile acculturation entre les différentes composantes rapprochées. Les nouvelles directions sont parfois de simples juxtapositions de services sectoriels antérieurs, ce que montrent de façon explicite les échecs systématiques des tentatives d'écriture de projets de services dans le champ de la Cohésion sociale.

La RéATE dessine « les nouvelles frontières de l'État local », de nouvelles divisions des tâches et de nouvelles lignes de clivage : régionalisation contre préfectoralisation, management contre professions, pilotage contre mise en œuvre :

- L'échelon régional, renforcé dans le cadre de la RéATE, se positionne selon une logique d'intervention qui rejoint les thèses de « l'État Stratège » « à distance » (Bezès 2005, Epstein 2005, 2015). Mais ce nouvel État régional se trouve fortement critiqué pour cette gestion lointaine, pour son affiliation exclusive aux administrations centrales et pour sa position de « simple boite aux lettres gestionnaire » entre une administration centrale exigeante et une administration départementale réduite et mise sous pression. L'échelon départemental opérationnel se trouve contraint (budgets, effectifs) et particulièrement

affaibli. La question de sa viabilité à court terme est posée, alors que les acteurs institutionnels s'accordent à évoquer le retrait de l'État des territoires.

- La régionalisation affichée par la réforme se transcrit par une injonction descendante à développer des compétences professionnelles nouvelles, expertes et rares : observation, pilotage, animation, évaluation de politiques publiques. Cependant, les marges de manœuvre qui permettraient l'évolution du recrutement et de la formation sont inexistantes. Soumises aux contraintes budgétaires, humaines et au maintien du rythme de l'action publique, les Directions régionales ne sont pas en mesure de développer ces compétences. Ces compétences de coordination vont prendre du temps pour se structurer.

Cette « modernisation » s'apparente à un recadrage institutionnel et budgétaire. En tant que réforme constitutive descendante, elle s'est nettement focalisée sur les enjeux institutionnels à l'échelle ministérielle. L'organisation qui en est issue est mise au service de ces enjeux institutionnels : réforme des organigrammes (fusions des services puis fusions des régions), contraction des dépenses (réductions des effectifs, fusion des corps, transferts de compétences aux collectivités, baisses des dotations). Les références aux ressources humaines sont strictement limitées à leur contraction et les enjeux professionnels ne sont pas traités. Ainsi, l'on constate un certain nombre d'effets contre-productifs de la réforme sur le plan professionnel : conflits ouverts entre les niveaux de gestion, multiplication du nombre de chefs, verticalisation des procédures de prise de décision, etc. Ces conséquences sont l'expression d'une rigidification des rapports internes de l'État, sans que celle-ci soit réellement décidée. Les réformes se caractérisent par une incertitude sur l'avenir des services déconcentrés et des missions qui leur incombent, voire par la remise en cause de la légitimité de la présence territoriale de l'État.

On observe un mal-être profond des agents des services déconcentrés, car leur expertise est dévalorisée. Les nouvelles formes d'expertise qui doivent être déployées au niveau régional restent des injonctions, dans la mesure où les compétences existantes ne sont pas identifiées/valorisées et dans la mesure où les dispositifs de formation sont démantelés. Ces remises en cause de l'expertise des fonctions intermédiaires conduisent à un repli de l'État sur lui-même, alors que ses capacités de projection territoriale, de détection des problématiques locales, de compréhension des problématiques de ses prestataires et de ses administrés se trouvent réduites.

Les formes d'autonomie et d'expertise professionnelle au sein des services déconcentrés sont ainsi malmenées par la réforme. Pourtant, ces compétences des agents des services déconcentrés

représentent « l'huile dans les rouages du système » ; une aide fondamentale pour les porteurs de projets au niveau local. Il convient de se demander quelles sont les conséquences du non-maintien de cette expertise. Les deux parties suivantes présentent nos études de cas, à travers l'analyse de trois politiques publiques dans deux domaines distincts : la Cohésion sociale et le Développement durable.

2e PARTIE

La constitution houleuse des administrations de la Cohésion sociale : lignes de clivages entre projet institutionnel et pratiques professionnelles

Les cas de l'Hébergement-Logement et de la Jeunesse

Réformer par fusion et par compression des effectifs implique une refonte importante des routines de travail au sein des services de l'État. La Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) entraîne la fusion de services dans une administration de la « cohésion sociale », au niveau central comme aux niveaux déconcentrés. La Cohésion sociale s'établit plus ou moins en lieu et place des anciens périmètres de l'Action sociale, de Jeunesse et Sports, de la Politique de la ville et des politiques sociales de l'Équipement[59]. C'est désormais autour de cette notion que s'articulent les nouveaux services fusionnés et les politiques publiques qu'ils conduisent. Il s'agit ici d'analyser la (non-)capacité de cette notion à faire tenir ensemble les diverses missions qui composent ce nouvel ensemble hétéroclite.

La Cohésion sociale comme projet institutionnel ? Problématiques de sens et d'identité

Issue du vocabulaire européen, cette notion de Cohésion sociale porte une vision du social visant la lutte contre l'exclusion afin de préserver la cohésion dans la perspective de l'accroissement de la compétitivité des territoires (Donzelot 2008). Nous verrons que cette notion sert de levier pour réorienter le positionnement institutionnel de l'État, qui propose d'autres modalités d'organisation pour l'ancien secteur des Affaires sanitaires et sociales. Pour autant, cette notion n'est pas unidimensionnelle et on observe des définitions distinctes au sein des administrations

59 Au niveau central : constitution entre 2007 et 2012 du Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS) en 2010 et de la Direction générale de la Cohésion sociale. Aux niveaux déconcentrés : constitution en 2010 des Directions régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale et des Directions départementales de la Cohésion sociale / et de la Protection des personnes.

fusionnées. La notion recoupe en effet deux aspects fondamentaux, qui s'expriment très différemment en termes d'action publique. Le premier aspect a trait à la « réparation sociale » et aux politiques curatives d'urgence portées en faveur des populations en grande difficulté. Le second aspect concerne une approche « préventive », éducative, des situations, de manière à appréhender en amont les potentielles problématiques sociales.

Nous montrons dans cette partie que la Cohésion sociale peine à exister en tant que projet institutionnel, écartelée entre ces deux approches du social. Malgré le rapprochement formel des administrations, cette notion rencontre des difficultés pour faire autorité et donner sens aux nouveaux ensembles. Le projet institutionnel de la Cohésion sociale est loin d'emporter l'adhésion des acteurs locaux qui en contestent le sens. Ces difficultés sont professionnelles, identitaires, culturelles, symboliques. Un point important, qui concerne l'impact des réformes, se joue autour de ces termes de « cultures administratives » ou « cultures professionnelles », expressions largement utilisées par les fonctionnaires lors des entretiens pour revendiquer la spécificité de leur métier et les menaces que les rapprochements de services et de corps font peser dessus.

La fusion des administrations autour du vocable Cohésion sociale a, de fait, rapproché un nombre important de corps de fonctionnaires, groupes professionnels fortement structurés et attachés à l'exercice autonome de leurs métiers. Considérant la spécificité de leur activité quotidienne, chaque groupe professionnel revendique une expertise propre et une culture institutionnalisée.

Plusieurs groupes professionnels au sein de la Cohésion sociale

Au sein des services déconcentrés fusionnés, les agents de la Cohésion sociale font encore aujourd'hui largement référence à la culture professionnelle et institutionnelle de leurs anciennes directions : Action sociale, Jeunesse et Sports, Politique de la ville, Équipement. Chacune des institutions concernées par la fusion doit gérer sa trajectoire historique et les traumatismes liés aux évolutions induites par les réformes. Par ailleurs, le constat fait par les agents des services déconcentrés est que la notion de Cohésion sociale n'arrive pas à faire tenir ensemble des logiques d'action très diversifiées[60].

> *« Ça noie les problématiques. Parce que sous le terme cohésion sociale, on intègre tout et n'importe quoi : vous avez l'autorisation de la course hippique X, les violences conjugales, l'hébergement d'urgence des SDF, la*

60 Constat issu de l'ensemble des entretiens réalisés en DRJSCS, DDCS et DDCSPP

commission d'intégration des personnes immigrées, le financement des camps de vacances des gamins des quartiers prioritaires, l'adoption des enfants sans parents… Et là je ne parle même pas de la partie Protection des personnes ! Ça devient délirant. On mélange tout, on fait tout et son contraire. Et sans aucune visibilité sur le sens et le projet du service. » [Contractuelle (Intérieur) DDCSPP - 2013]

Cet extrait d'entretien, assez représentatif des discours des agents des services déconcentrés, montre les problématiques internes issues des rapprochements et du manque de cohérence des missions de la cohésion sociale. Les identités et cultures administratives se donnent à voir dans les discours des agents, mais également dans les pratiques professionnelles et les échanges de travail entre les fonctionnaires et les partenaires territoriaux.

Corps et groupes professionnels regroupés dans les Directions de la Cohésion sociale

1. Le groupe professionnel de l'Action sociale doit intégrer professionnellement et statutairement la dissociation du « sanitaire » et du « social ». Le corps des Inspecteurs des Affaires sanitaires et sociales (IASS) a été coupé en deux, alors que les médecins et les plus expérimentés des inspecteurs ont largement fait le choix d'aller vers les nouvelles Agences régionales de Santé. Les pôles résiduels de l'Action sociale (ex-DDASS), axés sur la gestion de l'urgence, orientent leur action sur le palliatif et la réparation sociale. Ils gèrent des subventions de plusieurs millions d'euros, affectées à de gros établissements intégrant l'ensemble de la gestion des politiques sociales (associations gestionnaires, Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, Maisons d'accueil spécialisées pour personnes handicapées, etc.). Ces établissements sont considérés comme des « opérateurs », des « prestataires », auxquels est déléguée la mise en œuvre des services publics, tandis que les fonctionnaires assurent essentiellement un suivi de leurs actions sur le mode de la gestion.

2. Le groupe Jeunesse et Sports développe une culture du préventif, une approche éducative d'accompagnement, de formation et de conseils, délivrés à de petites associations. Quasi dépourvue de budgets, leur expertise se fonde sur la réalisation de diagnostics territoriaux et une connaissance fine de l'environnement social et économique local. Ils mobilisent également les principes de formation permanente en direction du plus grand nombre, propres à l'éducation populaire. L'intervention de terrain de ces agents se fait dans l'interaction et sur le mode de la mise en réseau, ce qui leur permet un accompagnement des projets des acteurs intermédiaires et une évaluation compréhensive des conditions de réalisation de l'action. Les services de Jeunesse et Sports, qui fonctionnaient de manière très autonome dans les territoires, ont dû intégrer le rapprochement avec les Préfectures. Mais plus encore, c'est le « détricotage » des Directions régionales et départementales, intégrées dès 1993 dans les chefs-

lieux de région, qui a généré le plus d'incertitude pour les agents. Le fonctionnement par projets de ces petites unités a été fortement impacté par la séparation des collectifs de travail entre les deux échelons territoriaux d'intervention[61].

3. Le groupe Politique de la Ville fonctionne à travers des subventions exceptionnelles, délivrées sur projets, dans des quartiers sélectionnés sur critères économiques et sociaux. Il en résulte une certaine égalité de traitement entre les projets. L'expertise est avant tout territoriale, fortement liée aux conditions de déploiement des contrats au sein des quartiers. Les agents préfectoraux de la Politique de la Ville comprennent très mal les revendications « autonomistes » des agents de l'Action sociale et de Jeunesse et Sports. La culture revendiquée est généraliste, hiérarchique et dominée par la figure du Préfet. La création des structures de la Cohésion sociale exfiltre ces agents des Préfectures. Cette dissociation vis-à-vis de la Préfecture fonde une impression de déclassement et d'éloignement du centre de décision.

4. Le pôle social des anciens services de l'Équipement (logement social, droit au logement opposable, etc.) a été transféré vers la Cohésion sociale. Les agents regrettent la perte d'une certaine technicité liée à la remise en cause des fonctions d'expertise territoriales de l'Équipement (Milly 2012, Lascoumes *et al.* 2014), mais voient un certain bon sens dans le rapprochement de leurs missions avec les administrations du social. Certains expriment toutefois un sentiment de déclassement dans le rapprochement avec des corps de métiers plus orientés vers le social, ainsi qu'une perte d'autonomie en ce qui concerne le rapprochement avec les Préfectures.

5. Le cas des DDCSPP, spécifique aux petits départements (moins de 400 000 habitants, 40 % des départements français), ajoute une couche supplémentaire de complexité. Ces structures interministérielles regroupent les pôles cohésion sociale et protection des personnes (services vétérinaires, services alimentation, services de la concurrence et de la répression des fraudes). L'identification à une structure administrative est dans ce cas encore plus compliquée. Le pôle cohésion sociale des DDCSPP fonctionne dans ces structures comme une mini-DDCS, tandis que les comités de direction sont le théâtre d'incompréhensions notoires entre des groupes professionnels très éloignés.

Ces groupes professionnels, regroupés par corps dans les nouveaux pôles des DRJSCS et DDCS/PP, ne suffisent pas toutefois à épuiser les lignes de clivages. Nous verrons également que des oppositions culturelles existent à l'intérieur même des structures institutionnalisées, avec des hiérarchies sous-jacentes entre les microcultures : oppositions entre corps d'inspection et de conseillers, entre Sports et Jeunesse, entre approches technique et sociale.

61 On notera que les Directions départementales de la Cohésion sociale situées dans les chefs-lieux des nouvelles grandes régions ont finalement été réintégrées en 2016 dans les nouvelles DRDJSCS (loi NoTRE).

Nous proposons ici d'analyser les principales contradictions identifiées entre les approches culturelles et les pratiques des groupes professionnels de la désormais Cohésion sociale. Ces lignes de clivages sont plus ou moins importantes, plus ou moins indépassables. Il s'agit ainsi de mettre en évidence les éléments qui apparaissent importants pour les agents et le travail à accomplir pour gommer progressivement ces différences.

Une faiblesse chronique des services de la Cohésion sociale

Dans cette partie, nous caractérisons les problématiques institutionnelles, organisationnelles et professionnelles liées à la création des administrations de la Cohésion sociale. Nous formulons l'hypothèse que la difficulté de ces différentes sensibilités à s'accorder sur le sens de la Cohésion sociale, mais également l'absence de sens politique donné à ces nouveaux services fusionnés, sont des freins importants à la mise en œuvre de l'action publique après la RéATE.

Nous faisons le constat d'une faiblesse chronique des nouveaux services de la Cohésion sociale. De l'avis de la grande majorité des personnes interrogées au sein des services déconcentrés, la notion de Cohésion sociale reste inopérante et n'a pas conduit à une convergence de pratiques et d'identités professionnelles des administrations fusionnées. Le travail sur le sens de l'action politique de ces nouveaux services n'a pas réellement été mené. Il manque un travail de construction des missions amenant une certaine convergence des sensibilités théoriques et pratiques des corps de fonctionnaires et des groupes professionnels.

Ce constat d'échec est patent dans les services étudiés. À chaque échelon administratif, les missions ont été juxtaposées ; les relations de travail entre échelons territoriaux restent distendues ; tandis que la focalisation des administrations étatiques sur leur propre réorganisation envenime les relations avec les partenaires territoriaux et handicape la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce contexte, les nouveaux services régionaux et départementaux fusionnés de la Cohésion sociale peinent à mettre sur pied des projets de services et à trouver leur cohérence interne.

L'explication de cette faiblesse nécessite un approfondissement des conflits organisationnels et des confrontations d'identités professionnelles qui se jouent en leur sein. L'approche par la notion de cultures administratives et d'identités professionnelles met en évidence des lignes de clivages plus ou moins réductibles entre les institutions, les corps et les groupes professionnels

rapprochés par les fusions. Ces lignes de clivage persistent et empêchent la convergence des pratiques professionnelles dans le domaine de la Cohésion sociale.

Les réformes structurent la Cohésion sociale autour de trois lignes de force :

La première ligne de force peut être décrite par le récit de la fusion au niveau national. Le Chapitre 3 analyse la construction d'une administration centrale de la Cohésion sociale sur les décombres du domaine historique des Affaires sanitaires et sociales.

La deuxième est issue de la reconfiguration et de la convergence des politiques d'Hébergement des personnes défavorisées (ex-DDASS) et d'Accès au logement (ex-DDE). Ce projet d'action publique focalise le sens donné par les administrations centrales à la notion de Cohésion sociale (Chapitre 4).

La troisième ligne de force s'établit autour des reliquats des services de la Jeunesse et des Sports (ex-DRDJS), dont les agents revendiquent une forte expertise d'intervention, mais dont la pérennité est mise à mal sur le moyen terme (Chapitre 5).

Chapitre 3

Des Affaires sanitaires et sociales à la Cohésion sociale : retour sur le toilettage des administrations de l'État social lors de la RGPP

Le domaine sanitaire et social constitue le fondement de la construction de l'État Providence en France au XXe siècle. Après 1945, l'État social se structure autour de deux pôles : Sécurité sociale et Assurance maladie d'une part ; Affaires sanitaires et sociales d'autre part. Le lien durable qui se tisse entre les domaines de la santé, du médico-social et du social établit un modèle bureaucratique centralisé d'intervention. Les services déconcentrés des Affaires sanitaires et sociales (DDASS) constituent le fer de lance de la présence de l'État social dans les territoires, assurant théoriquement une péréquation territoriale des ressources sanitaires et sociales.

Dans les années 80, ce modèle étatique centralisé est mis en cause. La décentralisation ampute les services déconcentrés de leurs moyens techniques et humains : la majorité des travailleurs sociaux est transférée aux départements. Les DDASS maintiennent une présence territoriale, mais avec moins d'agents intervenant dans de multiples domaines, sans véritable cohérence ni homogénéité dans l'action. Elles doivent surmonter l'intrication de leurs attributions avec les départements et *« l'incapacité des services centraux à tirer les conséquences de la décentralisation en redéfinissant leurs missions et en les dotant de moyens adaptés »* (Cristol 2010, p.55).

Les Affaires sanitaires et sociales sont considérées comme déliquescentes au cours de la décennie 2000, alors qu'une « nouvelle élite du *Welfare* » se structure dans ce domaine (Genieys & Hassenteufel 2001). La RGPP et la loi Hôpital Patients Santé Territoires (2009) recomposent finalement les Affaires sanitaires et sociales selon trois axes. Elles portent une réforme majeure du système de Santé, à travers des Agences régionales de santé (ARS) et le regroupement du Sanitaire et de l'Assurance maladie. Elles intensifient également la décentralisation de compétences aux collectivités territoriales. Elles restructurent par fusion les administrations centrales et déconcentrées de l'État social, faisant émerger l'intitulé « cohésion sociale ».

Issue du vocabulaire européen, la Cohésion sociale vise un élargissement du domaine de l'Action sociale. À la vision « réparatrice » de l'intervention traditionnelle de l'État social via des programmes descendants, elle ajoute les notions d'incitation, de prévention, de maintien et de développement du lien social au niveau de chaque territoire. Elle participe ainsi à la transformation de l'action territoriale étatique vers davantage d'animation et de coordination. On relève toutefois un manque d'investissement sur le sens et le développement de ce nouveau type d'approche. La réforme du système de Santé tout d'abord a parasité la mise en œuvre de cette approche. Les conflits ayant émaillé la constitution des nouvelles administrations témoignent ensuite du manque d'effectivité des évolutions que cette notion porte potentiellement. À ce titre, l'exemple de l'échec de la notion d'ingénierie sociale comme axe de convergence des visions Action sociale et Jeunesse et Sports est parlant. La vision Jeunesse et Sports de la cohésion sociale, éducative et préventive, n'est pas la conception retenue par les nouveaux exécutifs centraux et locaux.

La Cohésion sociale apparaît ainsi davantage comme un moyen pour les corps de l'Action sociale de maintenir une organisation et une présence territoriales malgré l'émancipation de la Santé. Ce maintien passe par la prise de contrôle de corps plus petits (Jeunesse et Sports, Ville), afin de garder une taille critique suffisante pour se maintenir en tant que fonction publique d'État. La Cohésion sociale leur permet ainsi de résister à l'émancipation du Sanitaire, à l'externalisation et à la décentralisation de leur expertise. Mais réduite à sa seule dimension rhétorique, la Cohésion sociale échoue à s'imposer comme un projet institutionnel porteur dans les services fusionnés.

Ce chapitre porte un point de vue macro sur la structuration du périmètre de la Cohésion sociale et sur les nouvelles articulations entre administrations centrales et déconcentrées. Nous montrons comment cette notion de Cohésion sociale s'impose de façon paradoxale : d'une part comme un intitulé flou, regroupant par défaut un certain nombre de missions « résiduelles » de l'État social non sanitaire et non décentralisable ; d'autre part comme un potentiel axe de convergence entre plusieurs domaines de politiques publiques étatiques.

La première partie de ce chapitre évoque la structuration historique de l'État social autour d'une administration des Affaires sanitaires et sociales ; la deuxième partie décrit le détricotage de cette administration jacobine pendant la RGPP, montrant la forte prégnance du projet d'agenciarisation de la Santé ; la troisième partie discute le sens de la nouvelle notion de « cohésion sociale », cherchant à faire tenir ensemble un certain nombre d'administrations « résiduelles ».

1. Les Affaires sanitaires et sociales : de la constitution au délitement d'une bureaucratie centralisée

Un historique de l'État social en France fait apparaître, comme pour beaucoup d'autres politiques, la centralisation d'une administration étatique puissante, qui s'érode progressivement. L'administration des Affaires sanitaires et sociales se constitue d'abord comme un modèle de l'administration centralisée, cherchant à redistribuer les ressources par la péréquation territoriale. Cette structuration verticale est fortement remise en cause depuis les années 80, à travers la décentralisation des politiques sociales, l'agenciarisation des politiques sanitaires, la contractualisation de l'État avec les établissements locaux et la constitution professionnelle d'une nouvelle élite gestionnaire de l'État social.

1.1 La structuration d'une administration centrale autour du lien entre sanitaire et social

L'État social se développe au long du XXe siècle, structurant des rapports tutélaires sur les nombreux établissements qui interviennent dans les domaines de la santé, du médico-social et du social. Les Affaires sanitaires et sociales consacrent un modèle bureaucratique d'intervention et de contrôle d'un champ particulièrement complexe et qui tend à s'étendre.

De l'assistance à un système négocié néocorporatiste associatif

Le champ de l'action sanitaire et sociale s'inscrit dans le vaste historique du développement de l'État social au XXe siècle, qui se caractérise par des rapports fluctuants entre gestion centralisée et intervention locale. La protection des populations renvoie au début du siècle à la logique de l'assistance et de l'aide aux populations, ouvrières notamment, par un certain nombre d'associations philanthropiques plus ou moins liées aux œuvres catholiques, d'associations patronales, de mouvements mutualistes et de groupements laïques. Ces associations s'inscrivent dans des logiques d'intervention locale, de prévention et d'éducation palliative à une

intervention étatique réputée contradictoire aux intérêts des populations assistées. Par ailleurs, le municipalisme en matière d'hygiène sociale et l'intervention municipale en ce qui concerne l'assistance sanitaire, sociale ou scolaire s'établissent dans les années 20 au sein des Centres communaux d'action sociale (CCAS), héritiers des Bureaux de l'assistance sociale.

La création d'un ministère des Affaires sociales (1921), de services sociaux dans les grands centres urbains, l'émergence de champs spécialisés sur l'accompagnement de populations spécifiques (enfance inadaptée, asiles psychiatriques, etc.) amènent progressivement à la structuration d'un secteur social stabilisé. En 1946, le plan français de Sécurité sociale marque une volonté forte de positionnement de l'État dans le champ de la santé sociale. Par ailleurs, les politiques de relance de la natalité portent la création des Caisses d'allocations familiales (CAF) et une nouvelle politique publique de Protection médicale et infantile (PMI).

Selon Pierre Valarié (1996), cette stabilisation progressive du secteur social reste *« fondée sur des rapports tutélaires verticaux de l'État en direction des associations privées, mais également de stimulation et d'intégration de ces dernières comme relais des politiques publiques auprès des populations »*. La stabilisation des rapports publics/privés *« ouvre la voie à une professionnalisation »* du champ, notamment autour du référentiel *« flou, mais néanmoins dominant »* du médico-social et administratif. Cette architecture négociée *« réduit à quasi-néant les formes localisées d'assistance au profit des grandes associations nationales selon un modèle souple de coopération entre les tenants des œuvres privées et un pôle technique, constitué par les neuropsychiatres et les pédopsychiatres qui contrôlent l'expertise »* (p.81).

Les années 60 sont marquées par l'émergence d'un ensemble de dispositifs qui complètent cette architecture institutionnelle : création des Centres Régionaux de l'Enfance et de l'Adolescence Inadaptée (CREAI), reconnaissance du diplôme d'éducateur spécialisé par l'État en 1967 qui amorce une croissance considérable des travailleurs sociaux, création des DDASS en 1964, *« instance tutélaire, mais également instance de régulation entre les différents intérêts en présence dans un champ d'activité qui va s'accroître spectaculairement »* (p.82), etc. Ces évolutions amènent à la constitution du champ professionnel médico-social, secteur autour duquel les travailleurs sociaux vont désormais se définir.

La structuration de la représentation du secteur s'opère dans les années 70 *« selon un modèle néo-corporatiste. Les grosses associations nationales se dotent d'organismes de représentation syndicale (SNAPEI, SNASEA, UNAF) à la fois en tant qu'employeurs et défenseurs, auprès des pouvoirs publics, de leurs intérêts propres de gestionnaires et de promoteurs d'équipements. L'expansion continue de ces*

derniers durant les années soixante-dix, malgré les volontés gestionnaires de l'administration centrale en matière de rationalisation des coûts, illustre l'efficacité de cette structuration des intérêts en présence et les fortes interpénétrations entre notables associatifs et haute administration » (p.82).

Ainsi, le champ de l'action sociale se constitue progressivement à la fois selon une centralisation des dispositifs sociaux et médicaux-sociaux et à travers un processus de stabilisation de relations négociées entre cet État social et de gros établissements associatifs, professionnalisés, gestionnaires, chargés de la mise en œuvre des dispositifs publics négociés. Dans ce contexte, les DDASS assurent le relais entre l'administration et la gestion localisée des affaires sociales.

1964-1982 : « l'âge d'or » des affaires sanitaires et sociales

Les services de l'Action sanitaire et sociale (ASS) constituent un pilier historique de l'action de l'État dans les territoires. Ils mettent en œuvre les politiques nationales, définissent et animent des actions régionales et départementales dans le domaine sanitaire, social et médico-social. Ils définissent et mettent en œuvre les politiques locales d'insertion et de lutte contre les exclusions, afin de garantir une prise en charge globale des personnes et des familles.

Les DDASS[62] ont été créées en 1964 en fusionnant un certain nombre de services extérieurs issus des ministères de la Santé (Direction de la Santé), de l'Intérieur (les Directions départementales de la Population et de l'Action sociale, les services d'aide sociale des Préfectures) et de l'Éducation nationale (services scolaires médicaux et sociaux). La réforme de 1977 crée les DRASS chargées notamment de coordonner au niveau régional l'action des DDASS à travers une fonction d'appui et ressources (données, veille, informations, alerte sociale). Les DRASS disposent également de la tutelle pédagogique et financière sur les Centres de formation en travail social et les professionnels du social.

Au cours de cette période, selon Alix Héricord et Jeanne Revel (2000), l'originalité des DDASS est moins liée à leurs missions – assurées historiquement par les services extérieurs – qu'à *« la réunion de services sanitaires et de services sociaux sous la houlette d'un directeur unique, fonctionnaire d'État placé sous l'autorité directe du préfet dont il reçoit délégation de signature. Les DDASS incarnent donc le moment administratif d'une volonté étatique de coordination des actions sanitaires et des actions sociales, conçue sur le mode d'une rationalisation des interventions de l'État. Elles constituent l'une des étapes clés de la construction d'une catégorie « sanitaire et sociale »*

62 Jusqu'à la réforme de 1977, l'acronyme signifie « Direction départementale des Actions sanitaires et sociales ». Après cette date, on substitue au terme d'« Actions » celui d'« Affaires ».

(p.12). Pour les auteures, *« la création des DDASS entérine deux processus parallèles et aussi antagonistes : la jonction des secteurs sanitaires et sociaux à l'intérieur des DDASS, leur disjonction à l'intérieur de l'hôpital telle que l'illustre, à Paris, l'histoire de l'Assistance publique. (…) Premièrement, le sanitaire s'affranchit du médical. Il existe du sanitaire en dehors de l'hôpital, en dehors du soin à une personne malade. Le sanitaire quitte l'échelle individuelle au profit de l'échelle de la population départementale, et devient prophylactique plutôt que thérapeutique. Deuxièmement, le social prolifère dans l'espace et dans les institutions, comme socialisé par l'État lui-même : transférer l'aide et les actions sociales de l'hôpital aux DDASS suppose que la gestion des problèmes sociaux s'accommode d'une échelle plus large et de modes d'intervention plus diversifiés »* (p.15). Les affaires sanitaires et sociales se distinguent à ce moment-là comme un champ institutionnel et professionnel.

La liaison sanitaire-social est entérinée en 1966 avec la création d'un super-ministère des Affaires sociales, regroupant les ministères de la Santé publique et de la Population et du Travail et de la Sécurité sociale. Bernard Friot (1996) analyse les variations des services de l'État social depuis 1946. Il montre la multiplication des fonctions considérées dans les évolutions des structures ministérielles : action humanitaire, santé, famille, personnes âgées, handicapées, intégration-ville, travailleurs manuels et immigrés, rapatriés, sécurité sociale, travail, emploi, formation professionnelle, intéressement-participation, droits des femmes et emploi féminin[63]. *« De 1946 à 1996, le champ de compétences des ministères sociaux demeure stable, mais ils se structurent d'une façon toujours plus complexe (on passe en moyenne de deux à sept ou huit ministères et de quatre à douze fonctions affichées) tandis que leur enjeu politique se déplace et grandit »* (p.96).

Les DDASS sont ainsi situées dans une chaîne d'action complexe. D'un côté, la définition des problématiques sanitaires et sociales au niveau national par un ministère des Affaires sanitaires et sociales aux domaines d'intervention particulièrement larges et ses nombreux services (Inspection générale des Affaires sociales, Direction générale de la Santé, Direction de la Sécurité sociale, Direction de l'Action sociale, Direction de la Population et des Migrations, Direction des Hôpitaux, Services des Statistiques, des études et des systèmes d'information, etc.) ; de l'autre les relais institutionnels ou associatifs de la politique sanitaire et sociale. Ce champ de l'Action sanitaire et sociale tel qu'il se construit après guerre est un modèle de la bureaucratie de l'État Providence, orienté sur une intervention forte des services de l'État et de redistribution péréquationniste des ressources politiques et techniques dans les territoires (Jobert 1981).

63 Dans cette logique, les évolutions récentes autour de la notion de cohésion sociale ajoutent à cette liste : la Cohésion sociale, la Politique de la ville, la Jeunesse, les Sports, la Vie associative et l'Éducation populaire.

1.2 La déconstruction des services étatiques des Affaires sanitaires et sociales : décentralisation, agenciarisation, externalisation

De nombreux travaux relèvent l'érosion des compétences étatiques en matière d'aide et d'action sociale à partir de 1981 et des politiques de décentralisation (Lafore 2004, du Mesnil du Buisson & Jeandet-Mengual 2004, Chatriot 2006). Trois mouvements se conjuguent, sur le long terme, pour expliquer cet effritement : la décentralisation importante des compétences étatiques principalement vers les collectivités départementales, la multiplication des opérateurs atypiques (agences, établissements), notamment en charge des thématiques de santé, l'externalisation de la gestion d'une partie des dispositifs vers des prestataires (associatifs). Ces dynamiques impactent les politiques sociales *« sans pour autant que la cohérence d'ensemble, l'efficacité et l'efficience de l'action publique s'en soient trouvées améliorées »* (Cristol 2010).

Décentralisation

Les politiques sociales ont été particulièrement concernées par la décentralisation. Le ministère des Affaires sociales est de ceux qui ont transféré le plus de compétences et d'agents. Dans cette *« irrésistible ascension du département providence »* (Lafore 2004), l'Acte I décentralise l'aide sociale (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, aide sociale aux personnes âgées et aux adultes handicapés, aide médicale) et l'Acte II positionne la collectivité départementale comme « chef de file de l'action sociale », notamment en matière de lutte contre l'exclusion. Entre 1986 et 1997, les DDASS perdent 70 à 80 % de leurs effectifs, dont la quasi-totalité des travailleurs sociaux, au profit des Conseils généraux, des Caisses d'allocations familiales, des Centres hospitaliers psychiatriques et de l'Inspection académique pour la santé scolaire (Chatriot 2006). Dans la décennie 2000, ce mouvement se poursuit, malgré une relative stagnation des effectifs des services déconcentrés. La gestion des dispositifs départementaux en matière d'insertion (RMI - revenu minimum d'insertion), de logement (FSL - fonds solidarité logement), et de jeunesse (FAJ - fonds d'aide aux jeunes) est décentralisée, partiellement à partir de 2004, intégralement à partir de 2011[64].

64 Le RMI a été remplacé par le Revenu social d'activité (loi du 1er décembre 2008), renommé Revenu de solidarité active (RSA) en 2011 et décentralisé à ce moment intégralement aux Conseils Généraux. Au vu du coût très important de cette mission, il est actuellement question de recentraliser sa gestion.

Pour autant, conformément à la pratique de la décentralisation à la française, l'État conserve la définition du cadre réglementaire fondamental de l'aide et de l'action sociales, via les lois et les règlements (dans le cadre notamment du Code de l'Action sociale et des Familles). L'État local conserve également son rôle et son expertise d'encadrement et de contrôle des établissements sociaux et médicaux sociaux, ainsi que les attributions du Préfet en matière de sécurité sanitaire en cas de crise. Les Conseils généraux disposent d'un pouvoir normatif dérivé, à travers leur capacité à la mise en œuvre d'un règlement départemental d'aide sociale, s'ajoutant au droit commun et définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale qu'ils versent.

Agenciarisation

Un autre aspect de l'évolution du champ des Affaires sociales et de la Santé est la multiplication des agences étatiques qui prennent en charge une partie de questions auparavant centralisées. *« À l'échelon national, diverses instances, agences et une autorité administrative indépendante sont venues concurrencer l'ancienne DGAS, laquelle ne disposait plus de la place qui a longtemps été la sienne de « référence normative » et de pivot de l'action publique nationale. Sans les citer toutes, il s'agit notamment du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), du Haut Conseil à l'intégration (HCI), de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm)*[65]*, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale ou l'égalité des chances (Acsé), de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) ou de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) »* (Cristol 2010 p.55). La création de ces agences concerne particulièrement le domaine sanitaire, suite à un certain nombre de scandales (sang contaminé, retour des maladies infectieuses ou transmissibles), qui mettent en lumière une certaine faiblesse structurelle des institutions sanitaires (Pierru 2011). Le plan Juppé (1996) conduit à la création des Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et préfigure la prise d'autonomie du secteur de la Santé (*cf. infra*).

La multiplication de ces *« instances concurrentes à l'administration classique traduit la volonté de passer d'un État producteur à un État régulateur : la réglementation, impérative et descendante, des activités collectives cède le pas au profit de leur régulation, privilégiant la démarche incitative et le pilotage »* (Ibid. p.56). *« D'après leur redéfinition, les DDASS doivent obéir à un certain nombre de*

65 Devenue ANSES en 2011

principes, dont celui du « décloisonnement », visant la prise en compte de l'imbrication des problèmes sociaux et de santé, et celui de l'« évolutivité », mettant en avant la nécessité d'une organisation souple, capable de s'adapter aux besoins du terrain comme aux priorités gouvernementales. Elles changent non seulement d'objet, mais aussi d'échelle : il s'agit moins désormais d'administrer des populations que d'autres administrations ou dispositifs d'intervention. Bureaucratie sans doute, mais au second degré : l'objectif est d'obtenir une meilleure coordination des acteurs et financeurs pour aboutir, in fine, à un dispositif global plus performant »[66] (Héricord & Revel 2000 p.16).

Externalisation et contractualisation

Pierre Valarié (1996) parle d'une évolution du champ vers une gestion négociée de l'action sociale. Il souligne la généralisation de politiques contractuelles négociées sur trois niveaux : entre État et collectivités locales, entre collectivités locales et associations, entre services publics et opérateurs.

Un premier niveau de contractualisation concerne les négociations entre les administrations centrales et les collectivités locales *« sur la définition des domaines d'intervention, des choix de publics et de territoires, de la sélection des interlocuteurs institutionnels, des niveaux de collectivités mobilisés. L'État s'impose à la fois comme force de proposition, comme arbitre dans les rivalités entre collectivités sur le partage des compétences, comme partenaire, enfin, dans la répartition budgétaire et les participations croisées que la réalisation des programmes suppose »* (p.89). Un second niveau concerne l'opérationnalisation des dispositifs, où les collectivités locales sont positionnées comme pivots. *« C'est en grande partie dans cette phase que l'État local se mobilise en tant que détenteur d'expertise et de moyens techniques et se réorganise autour des projets »* (p.90). Un troisième niveau est celui de la régulation entre les opérateurs, dans la phase de mise en œuvre. *« Structuré sur le mode de la concurrence et du marché, le social local est riche de rivalités institutionnelles et économiques qui sont souvent contre-productives et paralysantes »* (p.90). C'est précisément concernant ce dernier point que l'évolution des politiques sociales est la plus nette. Dans la logique globale de retour à une gestion locale, les opérateurs privés bénéficient de plus en plus de délégations de services publics. Dans les territoires, les collectivités favorisent nettement le développement d'opérateurs locaux de politiques publiques ainsi que de très grosses

66 On note ici que l'objectif de coordination des acteurs en vue d'améliorer les performances et d'augmenter l'efficacité est strictement le même qui est mis en avant lors de la RéATE dix ans plus tard. Cette permanence du mot d'ordre interroge sur les effets des réformes ayant eu lieu entre temps.

structures parapubliques qui traitent la gestion des problèmes publics dans leur intégralité : 115-SAMU social, Croix Rouge, Établissements hospitaliers pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), etc.

Territorialisation

Bruno Palier (1998) analyse cette période sous l'angle de la territorialisation des politiques publiques et de la crise de la sectorialité. Il souligne la remise en cause récente de la centralisation de l'État social sur le modèle générique de la Sécurité sociale. Ce mouvement de territorialisation *« peut être mis au jour dans le domaine de la protection sociale, tant comme tendance dans les secteurs traditionnels (transferts des compétences en matière d'aide sociale aux départements, régionalisation de la politique hospitalière) que comme phénomène central dans les politiques sociales nouvelles : les politiques de la ville, les zones d'éducation prioritaire, les politiques d'emploi, d'insertion professionnelle, ou le Revenu Minimum d'Insertion. Avec ces politiques, le territoire apparaît explicitement comme la référence centrale depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre de ces nouvelles formes d'intervention sociale »* (p.14). Ce « retour au territoire » des politiques sociales est l'expression d'une transformation profonde du système de protection sociale français vers un référentiel libéral. Les nouvelles politiques sociales mettent en œuvre un certain nombre de caractéristiques – discrimination positive, approche globale, transversalité, partenariat, contractualisation et territorialisation – et elles sont évaluées à l'aune de leur efficacité en matière d'insertion uniquement. *« Ces nouvelles politiques s'inscrivent dans un processus de dualisation de la protection sociale, typique du régime libéral de protection sociale. »* Cette conception d'inspiration anglo-saxonne de l'État social, intitulée *Welfare*, *« correspond à une gestion stratifiée du social, dans laquelle les rôles sont partagés entre l'État, qui prend en charge les "exclus du lien social marchand" et la Sécurité sociale, qui protège les populations en activité »* (p.37).

Ainsi, le domaine de l'action sanitaire et sociale est progressivement dessaisi d'un certain nombre de domaines d'intervention, au profit de nombreuses institutions de régulations. Le domaine social est particulièrement touché par les transferts et la dispersion des missions, alors que les effectifs des DDASS sont drastiquement revus à la baisse. Ces services disposent *« d'attributions multiples et diffuses, dont l'éparpillement ne permet plus de constituer un bloc cohérent de compétences, et une forte imbrication avec les attributions du Conseil général, génératrice de frictions*

notamment dans le champ des politiques en direction des personnes âgées et handicapées. Seule la tutelle des établissements sanitaires offre encore un pôle suffisamment vaste et homogène d'activités, autour duquel elles ont progressivement reconstitué leur identité » (du Mesnil du Buisson & Jeandet-Mengual 2004). La dualisation de la protection sociale s'exprime en termes d'organisation et d'expertise : l'État local commence à avoir du mal à maintenir le lien historique entre santé et social ainsi qu'une identité de service. Les DDASS et DRASS s'organisent de plus en plus selon des pôles différenciés entre sanitaire et social, augurant de la dissociation de ces deux domaines.

1.3 Evolution des professions de l'État social : des corps techniques des Affaires sanitaires et sociales vers une nouvelle élite du *Welfare*

La recomposition des Affaires sanitaires et sociales et le délitement de l'intervention de l'État dans ce domaine s'articulent avec une évolution des corps de métiers présents dans les services de l'État.

Le statut hybride du « médico-social » a longtemps fait tenir ensemble une administration des affaires sanitaires et sociales, dont la gestion administrative et technique était très fortement déconcentrée (DRASS, DDASS, ARH). Ce champ se caractérise néanmoins par la « sectorialisation » de l'expertise en son sein et par *« une organisation sectorielle de la protection sociale en différentes branches, administrativement et financièrement séparées »* (santé, maladie, vieillesse, famille, accidents du travail, handicap, etc.). On note *« l'existence d'experts différenciés suivant les domaines, membres de la haute fonction publique, proches des administrateurs des caisses et/ou spécialistes d'une discipline particulière (médecine, économie de la santé, épidémiologie, etc. pour le secteur de la santé ; démographie ou calculs actuariels pour le secteur vieillesse par exemple) et de professions spécialisées, avec leurs propres centres ou filières de formation (École Nationale de la Santé publique, Centre National des Études de Sécurité sociale…) »* (Palier 1998 p.18).

Au niveau déconcentré : une disparition progressive des corps d'encadrement technique

Dans les services déconcentrés, et jusqu'à la création des ARS en 2008, les Directeurs régionaux et départementaux sont généralement issus de la filière des Inspecteurs Principaux de l'Action sanitaire et sociale (IPASS) ou des Médecins-inspecteurs de santé publique. Le fonctionnement interne des services repose tout particulièrement sur la légitimité professionnelle du Directeur dans un des deux domaines concernés et sur sa capacité à faire travailler ensemble les différents pôles. On note que c'est la compétence d'inspection et de contrôle des établissements sanitaires et sociaux sous contrats qui fait le lien entre les domaines et fonde la légitimité de position du chef de service. Ces personnels présents en services déconcentrés sont fréquemment formés au sein de l'École Nationale de la Santé publique (ENSP) de Rennes, divisant les corps de l'Action sanitaire et sociale en trois domaines :

- Domaine administratif : Inspecteur des Affaires sanitaires et sociales (catégories A et A+), Secrétaire administratif (catégories B), Adjoint administratif (catégories C)
- Domaine sanitaire : Médecin-Inspecteur de Santé publique, Pharmacien-Inspecteur de Santé publique, Infirmier des services de l'État, Ingénieur du Génie sanitaire, Ingénieur d'Étude sanitaire, Technicien sanitaire, Adjoint sanitaire, Agent sanitaire.
- Domaine social : Assistant de Service social (A), Conseiller technique de Service social (A)

Selon E. Freidson (2001), *« le monde médical serait désormais structuré autour de trois pôles : une élite scientifique en charge, notamment, de l'élaboration des bonnes pratiques fondée sur l'evidence-based medicine ; une nouvelle élite gestionnaire, située à l'interface de la clinique et de la gestion ; et, enfin, la base des praticiens exerçant une activité exclusivement clinique »* (cité par Benamouzig & Pierru 2011 p.6). Sous la conduite gestionnaire, l'administration de la Santé s'est progressivement renforcée et redéployée. « *L'action de l'État se caractérisait traditionnellement par un centralisme tempéré, conduisant l'administration à veiller au respect scrupuleux de normes réglementaires tout en laissant, selon le schéma du "jacobinisme apprivoisé", une large autonomie aux établissements dans leur administration locale. Ces dernières années, l'action ministérielle dans ce domaine s'est renforcée sous l'effet d'une territorialisation régionale à travers la création des Agences régionales d'hospitalisation (1996), puis des Agences régionales de santé (2009) et d'une tarification dite "à l'activité" (2004), qui a libéré les tutelles du caractère politique des arbitrages financiers, lesquels sont désormais largement encapsulés dans les outils de gestion »* (*Ibid.* p.7). La création de nombreuses agences sanitaires, de procédures et d'outils de gestion a réorienté le secteur vers une intégration

plus importante et a considérablement contribué à redistribuer les pouvoirs. Les rapports entre médecine et décision publique ont été modifiés, en atténuant le caractère technocratique de l'expertise. Toutefois, *« la procéduralisation de leurs activités a renforcé leur caractère formel sans que la participation d'acteurs profanes ait toujours été simple à mettre en œuvre »* (Benamouzig & Pierru 2011 p.4).

Les professions du champ social et médico-social s'organisent autour de la complexité inhérente au travail social, qui obéit à une structure double : d'un côté fabrique de cohésion et de lien, participant à l'émancipation des individus et des groupes ; de l'autre activité produisant l'assignation à l'ordre social (Autès 2004). La quasi-disparition du corps des Conseillers d'action sociale (catégories A et B) dans la fonction publique d'État dans les années 90 montre clairement les conséquences professionnelles des transferts de compétences de l'État vers les Caisses d'allocations familiales, les opérateurs locaux de politiques publiques et les collectivités locales. Leur disparition est en effet concomitante au développement des Conseillers sociaux au sein des CAF et des Chargés de mission dans les Conseils généraux. Elle correspond à la concrétisation de la désaisine par l'État de son rôle de conseil technique direct aux structures ou aux usagers des services publics, longtemps assurés par les DDASS[67]. Les processus de territorialisation et de contractualisation vont ainsi de pair avec une perte d'expertise technique des services de l'État au profit des collectivités et des CAF. Cela nous amène à nous interroger sur les modalités d'intervention des administrations étatiques.

Au niveau central : la constitution d'une nouvelle élite gestionnaire des Affaires sanitaires et sociales

William Genieys et Patrick Hassenteufel (2001) ont analysé entre 1981 et 1997 la constitution d'une nouvelle élite politico-administrative se spécialisant sur les questions sociales et de santé dans les Administrations centrales. Cette élite reprend progressivement le contrôle d'une administration sanitaire et sociale considérée comme « fractionnée », « sous-administrée », voire « déliquescente ». En effet, *« ne disposant pas d'un grand corps capable de la défendre administrativement et politiquement, au rattachement ministériel fluctuant, confrontée à des groupes d'intérêt prestigieux et puissants (syndicats de médecins libéraux, élus locaux), (…) dotée de peu de moyens humains, matériels et d'expertise, il n'était pas rare qu'elle soit doublée par un*

67 Dans le Chapitre 5, nous rapprochons cette disparition des corps de Conseillers de l'action sociale de la volonté politique contenue dans la RGPP de supprimer les petits corps de Conseillers d'Éducation populaire et de Jeunesse dans l'administration de la Jeunesse et des Sports.

cabinet ministériel pléthorique, favorisant l'intervention de l'acteur politique dans les affaires courantes » (Pierru 2011 p.2).

Pour ces auteurs, ces hauts fonctionnaires destinés à l'Administration centrale se constituent en une *« nouvelle élite sectorielle [qui] s'est forgée une identité de groupe et a fait reconnaître son savoir professionnel à travers le passage par de nouvelles institutions légitimantes ».* La particularité de cette élite différenciée est en effet le passage systématique par les corps spécialisés de la chambre sociale de la Cour des comptes (chambre n° 5 dite des affaires sociales) et par l'IGAS. Outre leur rôle d'acquisition d'une formation experte et de savoir-faire dans le domaine social, ces institutions *« forment des lieux où se forge l'identité de groupe de la nouvelle élite du secteur et remplissent une double fonction : d'une part, un rôle de « vivier » pour les candidats aux postes de membres de cabinets ministériels et de directeurs d'administration centrale pour le secteur et d'autre part, un lieu de socialisation autour d'une vision partagée du rôle de l'État dans les politiques de Welfare »* (Genieys 2005 p.210). Cette élite se trouve en position d'influencer la prise de décision grâce à une capacité à agir collectivement sur les valeurs, les normes et les idées, lors du processus d'élaboration des politiques publiques. L'analyse des *cursus honorum* de leur échantillon montre des trajectoires institutionnelles homogènes, proches de celles de la majorité des hauts-fonctionnaires (Études juridiques, Sciences Po Paris, ENA), *« toutefois marquée par une féminisation relative (22 % de femmes de l'échantillon global) (…) En revanche, les filières spécialisées comme celle de l'École nationale de la santé publique (4 %) ou encore le passage par une école d'ingénieur (11 %) ne jouent qu'un rôle marginal dans la perspective d'investir les hautes sphères du secteur »* (Genieys 2005 p.209).

Le passage de cette nouvelle élite par les institutions de contrôle des comptes sociaux influence le sens que les administrations centrales donnent à l'action des ministères sociaux. C'est une logique d'efficacité du secteur du *Welfare* que ses élites défendent. W. Genieys souligne qu'*« à partir du milieu des années 1980, avec le rôle accru du ministère des Finances que certains qualifient de « quasi tutélaire », la focale du débat sur les politiques sociales se déplace vers la problématique budgétaire ». Cette élite forme une génération de « gestionnaires du social », manifestant un intérêt nouveau « pour le contrôle dans les politiques sociales » et qui « forge une nouvelle approche des politiques sociales où la dimension budgétaire se trouve en quelque sorte apprivoisée ».* Parallèlement, le rôle de l'IGAS s'affirme avec l'accroissement du rôle des inspections sur les politiques sectorielles et *« devient un lieu privilégié pour une élite qui tire sa légitimité de son savoir professionnel affirmé. De l'avis général des acteurs interviewés, ce corps d'inspecteurs généraux créé en 1967 est devenu, en l'espace de 30 ans, un corps reconnu »* (Genieys 2005 p.210).

Les auteurs montrent ainsi la constitution progressive d'un « nouveau grand corps » de l'État, capable de concevoir une stratégie collective de différenciation vis-à-vis de Bercy : prise en compte de la contrainte budgétaire, positionnement comme élite seule capable de produire les outils nécessaires aux politiques sociales. Imitant les grands corps traditionnels (Thoenig 1987), l'IGAS positionne ses membres dans l'appareil d'État, mais reste encore dans une revendication de légitimité. La réforme de l'ENSP – rebaptisée depuis 2004 École des Hautes Études en Santé publique (EHESP) – participe également de cette stratégie de positionnement et de formation aux différentes échelles de l'administration étatique.

On observe ainsi la constitution d'une nouvelle élite gestionnaire des Affaires sanitaires et sociales au niveau central, qui contribue à la recomposition des modalités d'intervention de l'État et de l'articulation entre services centraux et déconcentrés. Le déploiement de cette approche gestionnaire se fait au détriment de l'approche technique, auparavant centrale.

***

On peut ainsi commencer à dessiner les écologies professionnelles telles qu'elles se structurent au sein des ministères sociaux recomposés. Une élite de hauts fonctionnaires s'établit en administration centrale, opérant des va-et-viens entre des postes opérationnels en ministères et des positions plus en retrait au sein de la Cour des Comptes et de l'IGAS. Cette élite conduit les réformes de « modernisation » du domaine sanitaire et social vers une logique libérale du *Welfare* dissociant la protection sociale et les politiques sociales d'inclusion.

La légitimité professionnelle de cette élite est sensiblement différente des traditionnels directeurs de services déconcentrés (Inspecteurs principaux et Médecins-inspecteurs), dont la légitimité reposait sur leur technicité et leur positionnement au sein des corps techniques des Affaires sanitaires et sociales. La RéATE a modifié la nomination les directeurs de services déconcentrés en la confiant au Conseil des ministres. Les nouveaux Directeurs régionaux et départementaux de la Cohésion sociale (DRJSCS et DDCS) intègrent cette élite administrative et sont considérés comme hauts fonctionnaires, ce qui implique une prise de contrôle de la nouvelle élite du *Welfare* sur le management des services déconcentrés.

La création des ARS et l'élaboration d'outils de gestion lourds (tarification à l'activité) sont les chantiers prioritaires de ces hauts fonctionnaires. Ils travaillent à la construction d'un « système

de santé », autonomisé, intégré, agenciarisé et centralisé. Le secteur social, désormais dénommé Cohésion sociale, semble lui voué à la décentralisation, sauf en ce qui concerne la grande pauvreté, l'inspection-contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux et la capacité de saisine par les Préfets en cas de crise sanitaire ou sociale.

2. L'éclatement des Affaires sanitaires et sociales sous la RGPP : autonomisation des politiques de Santé et d'Emploi et décentralisation de l'expertise

Après les phases de décentralisation de compétences de la fin du XXe siècle, la RGPP représente le point d'orgue de « l'éclatement » des services étatiques de l'Action sanitaire et sociale. Au niveau organisationnel, la RGPP et la loi Hôpital Patients Santé Territoires (HPST - 2008) réforment les administrations centrales en charge des Affaires sociales et de la Santé. Le récit du processus de réformes nous permet de constater que les évolutions de l'État social se centrent sur la réorganisation de l'administration de la Santé, au détriment du domaine social.

On constate d'importantes différences entre des projets d'action publique soutenus et dynamiques autour de la Santé (constitution des ARS) et du pôle travail/emploi/entreprises (constitution des DIRECCTE), alors que le projet autour de la désormais « cohésion sociale » peine à exister, regroupant les « résidus » des missions sociales non (encore) décentralisées.

> *« On s'est posé la question : comment on organise les choses ? Finalement on était sur du résiduel. Il y avait deux grandes idées : d'un côté la vision Santé, ARS, avec le médico-social réuni avec les moyens de la Sécurité sociale, et de l'autre les problématiques d'emploi avec la vision DIRECCTE, c'est-à-dire rapprocher l'industrie, le commerce et l'inspection du travail. (...) Deux projets très clairs. Et le reste… le reste est essentiellement du domaine des collectivités décentralisées… Qu'est ce que vous faites avec ce qu'il reste ?… »*
> [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

2.1 La refonte des administrations centrales de l'État social

Conformément aux promesses du candidat Sarkozy, le nombre de ministères est réduit lors de son arrivée au pouvoir en 2007. Participant au mouvement de constitution de « grands » ministères, les ministères sociaux sont regroupés et Roselyne Bachelot hérite d'un grand ministère des Affaires sociales et de la Santé, regroupant les administrations des Affaires sociales, de la Santé, de la Famille, de la Jeunesse et des Sports. Dans le cadre des missions RGPP, ce

ministère travaille à une refonte très importante de son organisation interne, dont la construction des Agences régionales de Santé constitue le projet phare.

Le projet de fusion touche les administrations. La Direction générale de l'Action sociale, considérée comme « déliquescente[68] », a fait l'objet d'un projet RGPP de refonte importante : la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) est créée le 26 janvier 2010, regroupant un certain nombre d'anciens services. Elle est composée des anciennes Direction générale de l'Action sociale, Délégation interministérielle à la Famille, Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale, ainsi que du Service des droits des femmes et de l'égalité et des personnels de la Délégation interministérielle aux personnes handicapées. Elle reste toutefois distincte de la Direction générale de l'Offre de soins (DGOS), qui continue d'administrer le domaine de la Santé.

2.1.1 Les Secrétariats généraux ministériels, réforme importante de l'administration centrale de l'État

Généralisés en 2004[69], les Secrétariats généraux ministériels constituent un maillon essentiel de la stratégie de reconfiguration de l'administration centrale au début des années 2000, visant à lutter contre les cloisonnements ministériels et la sclérose des institutions bureaucratiques de l'État (Chevallier 2005). Entre 2007 et 2010, les Secrétariats généraux ministériels constituent des pièces stratégiques de la RGPP, de la réorganisation des Administrations centrales et de la RéATE.

Les Secrétariats généraux ministériels jouent au départ le rôle de structures légères de coordination, insérées entre les ministères et les Directions administratives, répondant à un souci de mutualisation des moyens, de rationalisation de leur gestion et de suivi des actions de modernisation. Préconisée par le rapport Picq (1994)[70], cette innovation dans l'organisation de l'administration centrale de l'État instaure la nomination d'un Secrétaire général dans tous les grands ministères, directement rattaché au ministre. Ce haut fonctionnaire a autorité sur

68 Entretien avec un haut fonctionnaire - 2017 *« Le problème c'est qu'on avait une DGAS déliquescente. On avait un projet RGPP qui a consisté à réformer la DGAS, devenue DGCS. On a changé le patron. Il n'y avait pas de projet, pas de vision, pas d'autorité, un problème de compétences… »*

69 Circulaire Premier ministre du 2 juin 2004 portant la stratégie de réforme ministérielle

70 Rapport Picq, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde,* La Documentation française, 1994

l'ensemble des services en matière de gestion. Sa mission est triple : la coordination des actions communes à plusieurs ministères sectoriels, la mise en œuvre de la stratégie de réforme ministérielle et le management des cadres dirigeants et supérieurs. Des Secrétaires généraux sont institués dans les ministères de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (mai 2000), de l'Intérieur (29 janvier 2004), des Affaires sociales (7 février 2005), de l'Agriculture (25 avril 2005), de l'Équipement (16 mai 2005), de la Justice (24 août 2005) et de l'Éducation (septembre 2005), s'ajoutant à ceux des Affaires étrangères et de la Défense, maintenus depuis les années 70. *« Le Secrétaire général apparaît surtout comme chargé d'une « fonction support », parallèle aux « fonctions opérationnelles », qui le conduit à coiffer les directions « horizontales » du ministère, en tenant un rôle identique à celui d'une Direction générale. (…) Il s'agit donc d'une structure lourde, qui constitue le troisième pôle du ministère, en charge de l'administration générale. (…) Les Secrétaires généraux sont ainsi appelés à prendre notamment la responsabilité des programmes-support, dont la création permet d'éviter d'avoir à répartir de manière artificielle les agents entre les différents programmes opérationnels — non sans quelque contradiction avec la logique de la LOLF puisqu'elle rend du même coup difficile l'évaluation du coût réel de ces programmes. La coexistence de ces deux logiques, même imbriquées, comporte ainsi une large part d'artifice et constitue un facteur de complexification supplémentaire de l'organisation administrative centrale, se superposant aux cloisonnements préexistant. »* (Chevallier 2005 p.722-724).

« J'ai toujours considéré que Secrétaire général ce n'était pas une tâche de direction, mais de coordination. Mon job était de faire fonctionner la boutique de manière cohérente sous les différents ministres. Il y a ce besoin de facilitateurs. Parce que malheureusement l'organisation ministérielle est bordélique. Le découpage ministériel n'est pas cohérent, selon leur personnalité les ministres sont plus ou moins intéressés par leur maroquin. Le rôle du Secrétariat général c'est ça. » [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

La RGPP renforce considérablement l'influence et l'assise de ces structures dès 2007. D'une part, en matière d'influence, les Secrétaires généraux sont les interlocuteurs administratifs invités à réfléchir à la réforme de l'État et à préfigurer la RéATE au sein du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) et de la Mission interministérielle de réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE). D'autre part, en termes d'assise, la RGPP instaure dès 2009 un grossissement considérable de ces instances. Désormais chargés de la gestion financière et des ressources humaines, les Secrétariats généraux ministériels augmentent la taille de leurs services gestionnaires et deviennent des plates-formes en charge des ressources humaines et des finances. Ces regroupements de « fonctions supports » sont directement préconisés par les concepteurs de la RGPP (Bezès 2009).

2.1.2 Le Secrétariat général géant des ministères chargés des Affaires sociales

Le Secrétariat général des Affaires sociales voit son assise considérablement renforcée avec le regroupement des plates-formes de ressources humaines et financières de quatre ministères. Cette évolution est entérinée en février 2011, sous l'appellation : Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS). Cette plate-forme est chargée d'assister les ministres chargés du Travail, de l'Emploi, de la Santé, de la Sécurité sociale, des Solidarités, de la Cohésion sociale, de la Jeunesse, de la Vie associative, de la Ville et des Sports, pour l'administration et la conduite de leurs affaires. Elle anime et coordonne l'action de l'ensemble des directions et services des ministères et participe au pilotage des établissements qui en relèvent. Dans ce cadre, elle assure en particulier le pilotage national des ARS. Le Secrétariat général assure également les fonctions de ressources humaines, les affaires financières, informatiques et immobilières, les affaires juridiques et internationales, l'information et la communication, les systèmes d'information de santé[71].

Ce regroupement de domaines constitue une refonte majeure du fonctionnement des administrations centrales, notamment sur la gestion des ressources financières et humaines des administrations concernées par ce regroupement. D'une part, le nouveau SGMCAS acquiert une place stratégique et particulièrement puissante, contrôlant l'ensemble des ressources de Directions générales, réduites à leur rôle de « directions métiers ». D'autre part, le Secrétariat général prend le contrôle de la gestion des carrières de plus d'un million de fonctionnaires issus des corps de ces différentes administrations. Ce dernier point génère une certaine dilution des liens entre les fonctionnaires des services déconcentrés et leurs référents ressources humaines, désormais très éloignés.

> *« Le monde administratif est archi cloisonné. Au ministère des Affaires sociales, la DGCS s'occupe des fonctionnaires d'État et ne connaît rien de la fonction publique hospitalière, qui est gérée par la Direction générale de l'Offre de soins. Ce sont des domaines de compétences restreints. En plus, mon problème était beaucoup plus large : avec des gens de l'Assurance maladie, des gens de la Sécu, de la fonction publique hospitalière. D'où la nécessité de la coordination. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

71 D'après Décret n° 2011-499 du 5 mai 2011 relatif aux attributions du Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales et Décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales

Cette dissociation est l'application directe d'un modèle de management – dit « État stratège » - qui sépare les fonctions de gestion et la stratégie. Elle entraîne une autonomisation des premières au détriment de la stratégie politique. Ces grosses structures intermédiaires autonomes ont tendance à développer des modèles de fonctionnement directement issus de la gestion. Les « directions métiers » sont de plus en plus considérées comme des « clients » des différentes « directions supports ». Cette relation de clientèle est mal comprise par une partie des fonctionnaires des administrations centrales et déconcentrées, qui y voient une prise de contrôle de la gestion sur le politique.

On constate ici un résultat du travail d'influence de la nouvelle élite gestionnaire, qui élargit son contrôle de l'État social via ce Secrétariat général largement renforcé. On remarque, d'une part, que cette prise de contrôle s'établit via les prérogatives de gestion des ressources humaines et budgétaires, au détriment des logiques professionnelles ; d'autre part, que cette domination s'étend sur un périmètre élargit aux politiques publiques du Travail, de la Jeunesse, des Sports et de la Politique de la ville. C'est néanmoins le domaine de la Santé qui constitue le projet majeur de la transformation de l'État social.

2.2 La constitution des ARS, projet phare de la RGPP dans le domaine social

Pour Frédéric Pierru (2011), la RGPP et la réforme des Agences régionales de Santé « *constituent le point d'aboutissement de transformations graduelles et cumulatives de l'administration sanitaire et sociale, amorcées dès les années 1980* ». Selon le chercheur, si le domaine du social est peu à peu dépouillé de ses missions au profit des Conseils généraux, l'administration de la Santé est, elle, historiquement « sous-administrée ». *« Les établissements hospitaliers, emmenés par l'alliance du maire, de la direction et de représentants de la communauté médicale, ont longtemps réussi, pour les plus gros d'entre eux, à contourner les contingentements d'équipements ou à atténuer la contrainte budgétaire par une stratégie d'appel au centre politique, court-circuitant des administrations déconcentrées et une direction des Hôpitaux finalement peu légitimes »* (p.3).

Les scandales sanitaires autour de la mainmise des intérêts économiques sur la santé publique (sang contaminé, influence des laboratoires, etc.), la mise à l'agenda des dépenses de santé et la

nouvelle génération des hauts-fonctionnaires gestionnaires du social (*cf. supra*) engagent une « métamorphose » du domaine de la protection sanitaire des populations. Au long des décennies 90 et 2000, l'administration centrale de la Santé se renforce selon deux voies : l'apport de moyens accompagné d'une réorganisation en agences (ARH) et le développement d'instruments transversaux de coordination de l'activité. Ces instruments ont notamment une vocation financière : tarification dite « à l'activité » (2004), contractualisation entre l'État et les « établissements de santé », catégorie générique regroupant les hôpitaux publics et les cliniques privées (Benamouzig & Pierru 2011).

Agenciarisation et recentralisation du système de santé

Le projet de création des ARS a été pensé sous une forme différente dès 1993 par le Groupe prospectif du système de santé présidé par Raymond Soubie, haut fonctionnaire qui devient le conseiller Santé de Nicolas Sarkozy en 2007. En 1996, les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ont constitué un premier jalon en portant trois mouvements : une progressive autonomisation du domaine hospitalier, un premier rapprochement (timide) des administrations des Affaires sanitaires et sociales et de l'échelon régional du contrôle médical de l'Assurance maladie au sein des Groupements d'intérêt public que constituaient les ARH et une logique de territorialisation/régionalisation du pilotage de la politique de santé. En 2007, les ARS trouvent dans la RGPP un véhicule presque « naturel » : cette dernière impulse en effet un vaste processus de fusions administratives au niveau régional, consacré comme l'échelon pertinent de pilotage des politiques publiques. Les ARS fusionnent les services de l'État et de l'Assurance maladie au sein d'établissements publics administratifs régionaux. Au-delà des établissements hospitaliers, la médecine de ville et le secteur médico-social sont intégrés dans ces établissements.

« La loi HPST constitue une étape supplémentaire dans la reprise en mains par l'État, via les Agences régionales de santé, des leviers de décision au détriment de tous les contre- pouvoirs, qu'ils soient politiques (élus locaux), médicaux ou syndicaux. (…) Les exécutifs, nationaux et locaux, sont considérablement renforcés tandis qu'à l'inverse les élus locaux sont court-circuités aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements. Et ce ne sont pas les quelques forums maigrelets, comme les conseils de surveillance des ARS ou les conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA), qui pourront faire contrepoids à ces exécutifs forts et ainsi donner corps à une « démocratie sanitaire » dont les exigences sont politiquement faibles au regard de l'impératif catégorique de la maîtrise des dépenses publiques. (…) Bref, la loi HPST s'inscrit ici dans la droite ligne de la tradition

centralisatrice de l'État jacobin, à cette nuance près – mais de taille – que ces lignes hiérarchiques claires auront moins pour mission de renforcer le service public que de le faire maigrir pour le(s) plus grand(s) profit(s) des établissements privés » (Pierru 2010 p.35).

Un Secrétaire général directement missionné sur la mise en place des ARS

L'ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales confirme que les projets RGPP étaient supervisés directement par l'Élysée, et notamment par son Secrétaire général Claude Guéant. Les groupes de travail et les comités de pilotage RGPP, réunissant les Secrétaires généraux des ministères, le directeur de la MIRATE et le directeur du Budget sont arrivés à un compromis en matière d'organisation ministérielle et infraministérielle.

En ce qui concerne la réforme des Affaires sociales, Jean-Marie Bertrand a cumulé deux fonctions : recruté avant tout pour mettre en œuvre la délicate réforme des Agences régionales de Santé, il réalise ce travail en tant que Secrétaire général des Affaires sociales.

> *« Fin 2007, le directeur de Cabinet de Bachelot me contacte pour me proposer de conduire la réforme ARS. Sur le principe j'étais très intéressé. Ils sont venus vers moi parce que j'avais été Directeur général du personnel et du budget du ministère des Affaires sociales entre 1993 et 1998. J'avais l'expérience de la mise en place des Agences régionales de l'hospitalisation (ARH), lors de la réforme Juppé en 1996. Mais mon patron à la Cour des Comptes, Philippe Seguin, ancien ministre des Affaires sociales, ne m'a pas laissé partir. Il m'a dit : « Si vous prenez cette mission comme chargé de mission ou délégué ARS, vous n'y arriverez pas. Il faut avoir une position administrative qui vous permette d'avoir les manettes. Ma condition pour vous laisser partir c'est que vous soyez Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales. (…) J'ai été nommé contre mon gré Secrétaire général des Affaires sociales avec des responsabilités très larges. En fait Ph. Séguin avait raison. Je n'aurais pas pu faire ce que j'ai fait sans être Secrétaire général. Ça a été très athlétique. J'ai mis en place une direction projet à côté de moi sur les ARS avec l'IGAS et on a travaillé sur l'ensemble de la RéATE, sur la mise en place des Directions de la Cohésion sociale, et des DIRECCTE, conjointement avec le Secrétariat général des ministères financiers. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Pour ce haut fonctionnaire, mener de front les réformes de l'administration des Affaires sociales et de la Santé a permis d'obtenir les arbitrages sur les ARS, aspect politiquement le plus sensible et le plus emblématique de l'évolution de l'État social. Le choix de créer des agences rattachées directement au ministère est en effet une évolution majeure de la politique de Santé, créant dans les régions des services de Santé autonomes vis-à-vis des Préfets. La position de Secrétaire général lui semble avoir été indispensable pour porter ces arbitrages au plus haut niveau.

> *« Moi j'étais un Secrétaire général un peu particulier parce que j'avais une mission sur les ARS. La réforme des ARS a été très dérogatoire par rapport aux services déconcentrés de l'État. C'est un point très sensible les ARS : on a sorti toute une responsabilité des Préfectures de régions : des super Préfets sociaux. Les Préfets et le ministère de l'Intérieur étaient vent debout contre les ARS. (...) Moi j'étais avant tout l'homme de Bachelot parce que c'était sur les réformes de la santé qu'il y avait le plus d'opposition et que le ministère technique avait son projet. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Ce haut fonctionnaire confirme avoir été missionné spécifiquement sur la configuration des Agences régionales de Santé. C'est bien cette mission qui occupe principalement la plateforme ministérielle à cette époque.

La construction des ARS sur les décombres des DDASS

Au niveau territorial, la création des ARS accompagne d'office la suppression des Directions régionales et des Directions départementales de l'Action sanitaire et sociale. Une clé de répartition stricte est appliquée au sein de tous les territoires, scindant les corps des Affaires sanitaires et sociales. Il est prévu que 75 % des effectifs des DRASS et DDASS rejoignent les ARS, les 25 % restant constituant l'ossature des nouvelles DRJSCS et DDCS/PP. On peut noter que ces réorganisations ont été conduites au pas de charge, les ARS et les nouveaux services de l'État devant être opérationnels au 1er janvier 2010.

> *« C'est une volonté politique qui vient de tout en haut. On décide d'un calendrier, vous vous démerdez. C'est aussi simple que ça malheureusement. Comme pour la fusion Anpe-Assedic, Pôle emploi… On voit les effets dévastateurs que ça crée. Y'a qu'a faut qu'on. Construisez des guichets uniques, vous avez telle échéance… Sauf que ce n'est pas aussi simple que ça. D'avoir trop précipité les choses, on se met nous-mêmes en très grande difficulté. Effectivement c'était n'importe quoi d'imposer le 1er janvier 2010. On ne pouvait pas matériellement être prêts sur tous les volets. »* [Chef de pôle Hébergement-Logement (attaché Équipement) DDCS - mai 2011]

Les ARS regroupent ainsi des statuts très variés : corps de fonctionnaires des Affaires sanitaires et sociales, statuts privés de l'Assurance maladie ou de la Mutualité sociale agricole, médecins, indépendants, etc. Ces problématiques de statuts focalisent l'attention des nouvelles équipes de direction et l'instauration des nouveaux fonctionnements est délicate.

> *« Ici, sur 220 personnes, on est 180 fonctionnaires et 40 Assurance maladie. Et ces 40 personnes prennent autant de temps à gérer du point de vue paye que les 180 autres. Puisqu'au niveau statuts il y a du Régime social des indépendants, de la Mutualité sociale agricole, il y a des employés, des cadres et des médecins avec des conventions collectives totalement différentes. [soupir]. On est bien dans un processus, on n'est pas à*

> *l'UNEDIC ou à l'ANPE où on a créé un statut Pôle emploi avec un objectif de fusion des statuts. On est bien en ARS sur une idée de maintenir tous les statuts du départ et de continuer à les maintenir. Ce qui n'est pas simple. Ça a été négocié ainsi pour obtenir que l'Assurance maladie vienne en ARS. »* [Directeur ARS (IPASS) - juin 2011]

L'organisation des ARS varie selon les régions et la provenance statutaire du préfigurateur. Selon leur origine (Préfecture, DDASS, Assurance maladie), les directeurs organisent différemment la présence territoriale de l'ARS, s'appuyant plus ou moins fortement sur les Délégations territoriales créées au niveau départemental. *« Les directeurs issus du corps préfectoral ont généralement décidé de maintenir des directions territoriales (les anciennes DDASS) étoffées, de façon à désengorger le siège et à maintenir des relations de proximité avec les acteurs locaux, là où un directeur issu du privé n'a laissé que des directions territoriales plus modestes au profit du siège. Deux grands modèles d'organisation infrarégionale semblent, plus généralement, émerger. Le premier, majoritaire, consiste à reproduire le schéma des DDASS avec des équipes étoffées en départements, autonomes, comme l'étaient les DDASS, mais intégrées dans un ensemble ARS plus large. Dans ce schéma, le délégué territorial est le chef de sa délégation, ayant autorité sur l'ensemble des personnels de celle-ci. Le siège se contente alors d'agir à son égard comme une filiale d'agence, lui fournissant un appui en expertise et en contrôle. Le second modèle, minoritaire, est davantage intégré en ce sens où l'ensemble des personnels, qu'ils soient au siège ou en DT, sont rattachés aux directions métiers du siège. »* (Pierru 2011, p.17).

En ce qui concerne les services déconcentrés de la Cohésion sociale, les réorganisations de services sont également menées par un préfigurateur, nommé et missionné par le Préfet régional pour les DR, départemental pour les DD. Le sentiment général au sein de ces structures est double : un sentiment de traumatisme dû à une amputation de 75 % des effectifs des anciens services et à la séparation des métiers du sanitaire et du médico-social d'un côté, du social de l'autre ; un sentiment de saut vers l'inconnu, en ce qui concerne la nouvelle notion de Cohésion sociale, censée porter le sens de l'intervention des nouveaux services déconcentrés de l'État social.

> *« Depuis 1964, il y avait une fusion des secteurs sanitaires et sociaux. Ce rapprochement de métiers s'est fait en l'espace d'une quarantaine d'années et il a subi ensuite une forte érosion. 1980's : première décentralisation, nous avons déjà perdu 80 % de nos effectifs, passés aux Conseils généraux. L'enfance notamment. En 1996 les ARH, maintenant les ARS. Ce qui veut dire que nous avons du gérer, manager à la fois la séparation d'avec le sanitaire, et également la redéfinition de ce que pouvait être la Cohésion sociale. (...) Donc c'est la genèse. Il y a d'abord eu un traumatisme sur la partition. C'est peut être encore pire qu'ailleurs parce que non seulement on nous prenait 75 % de nos effectifs pour l'ARS, encore. Je vous rappelle*

que j'ai été dans une DDASS en 1979, on était 1000. Maintenant une DDCS c'est 50 agents à peine… Ce n'est pas pour me plaindre : cette politique d'un autre point de vue s'entend très bien. Mais il faut quand même comprendre le mécanisme et ce qui reste dans les têtes d'un grand nombre d'agents sur ces partitions à répétition : depuis 1980, nous n'avons pas eu de réforme qui ne nous a pas impacté en effectifs. » [Directeur régional (IPASS) DRJSCS - juillet 2011]

La construction des ARS se traduit par une nouvelle étape dans l'affaiblissement des administrations déconcentrées. À la logique de décentralisation succède celle de l'agenciarisation.

Transfert des missions sanitaires des DDASS/DRASS vers les ARS

En 2006, les missions des DDASS et DRASS sont les suivantes dans le domaine sanitaire.

* **Politique régionale de santé publique**
- Mise en œuvre des contrats d'objectifs (transversalité, pluridisciplinarité) à travers le Comité technique régional et interdépartemental (CTRI) qui réunit le directeur régional et les directeurs départementaux : mise en œuvre du Plan régional de Santé publique (PRSP), des Plans régionaux pour la Santé (PRS), du Schéma régional d'éducation sanitaire et de promotion de la santé (SRESPS), du Programme national nutrition santé (PNNS), des Plans de lutte contre les pandémies grippales, du Plan régional santé environnement (PRSE).
- Formation des professionnels de santé (orientation des dispositifs, organisation des concours, évaluation), tutelle pédagogique sur le paramédical, suivi de carrière des praticiens hospitaliers
* **Risques sanitaires**
Régional : veille sanitaire et sociale avec les instituts et réseaux de santé, missions d'information et de prévention (professionnels, grand public), inspection régionale de la pharmacie
Départemental : contrôle et police sanitaire, gestion du risque sanitaire : produits médicaux et de soin, alimentation, milieux environnementaux (qualité de l'eau, pollution atmosphérique)
* **Politique hospitalière**
Action dans le cadre des Agences Régionales Hospitalières depuis 1996. Le Directeur régional était le vice-président de la commission exécutive de l'agence. Le médecin-inspecteur régional ainsi que les directeurs départementaux participent également à la commission exécutive. Au

sein de cette dernière, les DRASS s'assuraient de la prise en compte des programmes régionaux de santé, dans le cadre de l'élaboration de l'offre de soins hospitalière.

Missions sanitaires des DDASS et DRASS en 2006, transférées ensuite aux ARS

En 2009, l'ensemble de ces missions sont transférées vers les ARS. La politique de Santé publique constituait l'élément le plus régionalisé dans le fonctionnement des DDASS/DRASS. Cela a une incidence aujourd'hui sur la distribution des prérogatives entre échelons régionaux et départementaux et sur le fait que deux niveaux perdurent en ce qui concerne la Cohésion sociale (*cf. infra*).

2.3 La constitution des DIRECCTE comme chantier prioritaire des ministères financiers et sociaux

Un autre dossier RGPP focalise l'attention du Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS) : celui du rapprochement entre l'Inspection du travail et les services de l'Entreprise au sein des Directions régionales des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Le ministère du Travail et les thématiques Travail-Emploi sont en effet partie intégrante des ministères sociaux, alors que Bercy est également très concerné par la refonte de ses services déconcentrés.

> *« La vision DIRECCTE, c'est à dire rapprocher l'industrie, le commerce et l'inspection du travail. L'inspection du travail c'est un monde à part, bien connu en France, c'est des costauds. Ils ont leur vision, une vision idéologique. (...) C'est affreux… enfin, c'est Jdanov ! Donc l'idée c'était de rapprocher ces gens de l'entreprise, pour une vision plus ouverte de la dynamique productive. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Ce projet de fusion de la RéATE consiste à regrouper les administrations en lien avec les entreprises, afin de leur proposer un guichet administratif commun. *« Cette nouvelle entité sous tutelle conjointe du ministère de l'Économie et du ministère du Travail deviendra l'interlocuteur unique des entreprises. Elle aura pour mission d'accompagner le développement des entreprises et de favoriser leur compétitivité, l'emploi et les compétences. La Direccte sera également chargée de veiller aux conditions et respects des réglementations du travail et d'assurer la loyauté des marchés*

et la sécurité des consommateurs. »[72] *« La dimension symbolique du changement consiste dans le passage d'administrations en charge de secteurs de politique publique à une administration chargée de l'entreprise, unité d'intervention à partir de laquelle les divers secteurs de politique publique sont traités (l'entreprise génère de l'emploi, a besoin de travail, d'exporter sa production, de financements, etc.) »* (Caullet-Chopin 2009).

Nous n'entrerons pas dans le détail de la constitution de ces administrations (*cf.* Caullet-Chopin 2009). On peut noter néanmoins l'ambition et la cohérence du projet, fortement suivi par les administrations centrales concernées, dont Bercy. On peut également souligner la cohérence de l'organisation administrative qui en émane : comme les ARS, les DIRECCTE sont complètement régionalisées, s'appuyant sur des Unités territoriales départementales directement dépendantes.

2.4 La poursuite du mouvement de décentralisation de l'État social

Entre 2007 et 2011, un nombre important de dispositifs et missions qui restaient assurés par les services déconcentrés sont décentralisés :

- Dans le domaine de l'insertion, le Revenu minimum d'insertion, remplacé par le Revenu social d'activité (loi du 1er décembre 2008), a été renommé Revenu de solidarité active (RSA) et décentralisé intégralement aux Conseils Généraux en 2011. L'État maintient toutefois un contrôle de la distribution des ressources.

- Dans les domaines du logement et de l'aide aux jeunes, le Fonds de solidarité logement (FSL) et le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ont été intégralement décentralisés aux Conseils généraux entre 2004 et 2011.

- Dans le domaine du handicap, les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) ont cessé d'exister en 2007, leurs missions ayant été décentralisées aux Maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH), sous égide des Conseils généraux. La Commission départementale d'éducation spécialisée (CDES) a également été décentralisée.

72 Projet RGPP – DIRECCTE (2008), cité par Caullet-Chopin 2009

- Enfin, une partie des missions relatives aux populations immigrées ont été transférées à l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) et aux Préfectures en 2010 : Politiques d'intégration à l'égard des populations immigrées en relation avec le Fonds d'action sociale (FAS), Dispositif national d'accueil (DNA), service social d'aide aux étrangers (SSAE). Certaines Préfectures ont fait le choix a posteriori de rediriger ces missions vers les Directions départementales interministérielles sur lesquelles elles exercent la tutelle.

Ces importants transferts de mission vers les ARS, les Préfectures et les Conseils généraux entraînent une forte réduction du champ concerné par la recomposition autour de la notion de Cohésion sociale.

***

La RGPP, en tant que réforme structurelle, déclenche l'éclatement du domaine professionnel des Affaires sanitaires et sociales. Les hauts fonctionnaires à la manœuvre organisent les nouveaux champs de l'État sanitaire et social sur la base d'un contrôle renforcé du centre sur la gestion des ressources humaines et budgétaires des ministères chargés des Affaires sociales. Les transferts d'expertise sont forts : territorialisation du fonctionnement vers les agences et les collectivités, externalisation de la mise en œuvre des politiques vers des opérateurs de plus en plus gros, évolution du rôle des services déconcentrés vers le « faire faire » accompagné d'un déclin de l'expertise.

L'agenciarisation de la Santé et le rapprochement des domaines du Travail, de l'Emploi et des Entreprises constituent les chantiers prioritaires d'une réforme très centralisatrice. Les politiques sociales sont peu saisies dans cette phase de recomposition. Regroupé sous la dénomination « cohésion sociale », ce domaine est relativement marginalisé et caractérisé de « résiduel ».

3. La Cohésion sociale : entre administration « résiduelle » et renouveau du sens donné à l'Action sociale

Issue du vocabulaire européen, la notion de « cohésion sociale » s'institutionnalise progressivement en France pendant la décennie 2000. Son utilisation s'impose pour nommer les administrations nouvellement constituées dans le champ social aux moments de la RGPP, de la mise en œuvre de loi HPST et de l'émancipation d'une administration de la Santé désormais agenciarisée. L'utilisation de ce terme en ce qui concerne ce pan de l'État social peut être approchée selon deux points de vue.

Le premier consiste à considérer que cette rhétorique désigne un certain nombre de missions « résiduelles » de l'Action sociale, pas encore décentralisées (accompagnement des opérateurs, insertion des jeunes, handicap, personnes âgées, etc.) ou non décentralisables (hébergement d'urgence des sans-abris ou des réfugiés, inspection-contrôle d'établissements, agréments ministériels, gestion des expulsions locatives, tutelles, pupilles de l'État, etc.).

Le second consiste à envisager que ce vocable élargit le spectre traditionnel de l'Action sociale au-delà de la seule « réparation sociale ». Ce domaine élargi comprendrait l'ingénierie sociale, la prévention, l'accompagnement des opérateurs ou encore le développement des capacités d'agir citoyennes. En récupérant quelques effectifs de l'Équipement (accès au logement), de l'Intérieur (politique de la ville) et de Jeunesse et Sports, ce point de vue permet de considérer cette notion de manière stratégique, comme une résistance des corps de l'Action sociale pour maintenir un niveau d'effectif suffisant.

Ces deux visions s'opposent au sein des nouveaux services, fusionnés, mais traumatisés, qui ont beaucoup de difficultés à faire converger leurs visions respectives du monde social et de l'intervention étatique.

3.1 La « cohésion sociale », nouvelle rhétorique de l'État social, négociée avec les Préfets

La notion de la « cohésion sociale » s'impose progressivement dans les rhétoriques institutionnelles, au niveau central comme au niveau déconcentré. Le train de réformes que constitue la RGPP l'utilise pour dénommer les nouveaux services déconcentrés chargés de conduire les politiques sociales dans les territoires. Cette notion devient cardinale dans les politiques de l'État social.

Au niveau central : une référence plurielle qui s'impose dans les rhétoriques institutionnelles

L'intitulé « cohésion sociale » est utilisé de manière accrue dans les politiques publiques et les dénominations institutionnelles des administrations depuis le début des années 2000. Le Conseil de l'Europe puis la Commission européenne lors du sommet de Lisbonne en 2000 en font un des piliers de l'action devant être conduite par les États membres, aux côtés de l'« économie de la performance » et de la « croissance durable ». La Cohésion sociale est alors définie comme « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation ». Un Comité européen pour la cohésion sociale est chargé de développer une stratégie à l'échelle européenne et déploie une vingtaine d'indicateurs susceptibles de servir de référence pour l'évaluation des degrés de cohésion au sein des États[73]. Au-delà d'une simple recodification rhétorique, cette notion est posée en référence et a vocation à s'imposer comme un nouveau paradigme dont les valeurs s'appliquent progressivement aux politiques sociales européennes et françaises.

Dans les administrations françaises, cette notion essaime au cours de la décennie 2000. Son utilisation illustre la polysémie d'un terme flou dont des administrations variées se saisissent.

Dans un premier temps, le ministère délégué à la Politique de la ville et à la Rénovation urbaine s'empare de cette notion avec la loi Borloo (2003), qui préfigure l'instauration des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et la création de l'Agence de la cohésion sociale et de

73 Conseil de l'Europe, *Élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*, http://www.coe.int/t/ dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_fr.pdf

l'égalité des chances (ACSÉ) en 2006. La cohésion sociale est alors affichée comme un objectif majeur des politiques urbaines et de développement local.

Dans un second temps, cette notion est utilisée par le ministère des Affaires sociales dans le cadre des réorganisations de la RGPP, qui rebaptise la Direction générale de l'action sociale en 2008. La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) intègre l'Action sociale (hébergement, handicap, personnes âgées, RSA, minorités, etc.), élargit son spectre aux problématiques de logement (habitat social, droit au logement), mais se détache des problématiques de santé. Concomitamment, les créations des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS/PP) consacrent cette dénomination.

Sur ce dernier point, on relève un hiatus loin d'être innocent. Au niveau régional, la rhétorique de la cohésion sociale illustre les liens directs qui rattachent les DRJSCS à cette administration centrale élargie. Au niveau départemental, la cohésion sociale apparaît davantage comme la nouvelle appellation des prérogatives sociales des Préfets de département.

Au niveau déconcentré : un gage laissé aux Préfets, dessaisis de leurs prérogatives sanitaires

Dans ce contexte de recentralisation et d'agenciarisation, la réforme des services déconcentrés de la Cohésion sociale n'a pas été fortement portée. Elle constitue un projet secondaire pour une administration des ministères sociaux centrée sur la réforme du système de Santé et des administrations du Travail. Dans la RGPP, les Directions départementales interministérielles (DDI) représentent toutefois une monnaie d'échange pour les Préfets de département dessaisis du domaine sanitaire, qui réinvestissent alors le domaine social.

La RGPP est une réforme de compromis. Dans cette période d'intenses négociations entre administrations centrales sur leurs nouveaux périmètres, la constitution des services déconcentrés de la Cohésion sociale est une concession au ministère de l'Intérieur. L'invention des Directions départementales interministérielles (DDI) a servi à limiter la « grogne » des Préfets de département, qui constataient la prise d'autonomie (agenciarisation) et la recentralisation du système de santé (Bezès & Le Lidec 2010). Pour faire accepter ce qui apparaissait comme une désaisine, il était stratégiquement important de leur donner des garanties

sur leurs prérogatives territoriales. Le maintien sous tutelle préfectorale d'une partie des dispositifs et des politiques sociales a ainsi servi de gage dans la négociation entre ministères.

> *« L'évolution des choses a fait que ce domaine qu'on appelait avant les Affaires sociales a éclaté institutionnellement. Une part allant du côté des collectivités locales, les autres restants du domaine de l'État, les Préfets voulant garder une part du domaine social. Le problème reste le même : on se trouve avec un domaine d'intervention sociale de l'État qu'on a du mal à prendre en charge. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

> *« Aujourd'hui à part sur ces problèmes de veille et de sécurité sanitaire, les Préfets n'ont plus aucune instruction sur la Santé au sens large. Les hôpitaux ça leur a échappé depuis la création de l'ARH, mais tout le médico-social dont ils étaient quand même très friands, ils n'ont plus à arbitrer les places nouvelles. À chaque fois qu'on créait des places nouvelles en maison de retraite par exemple, les préfets étaient très attentifs à ce qui se faisait. Ils ne se faisaient pas de cadeaux entre eux. Aujourd'hui c'est quelque chose qu'ils ne voient plus du tout. »* [Directeur ARS (IPASS) - juin 2011]

> *« Le point de vue du préfet, c'est que les DDI sont désormais sous son autorité. Elles doivent de plus en plus répondre à des consignes particulières et lui doit avoir de plus en plus un œil sur elles : sur ce qu'elles reçoivent comme consignes de la part des Administrations centrales, pour pouvoir suivre au plus près toutes les affaires « sensibles ». Après est-ce que dans le subconscient du préfet c'était avoir deux directions supplémentaires par rapport à ce qu'il avait dans sa Préfecture… dans son subconscient sans doute que oui! [rire] »* [Secrétaire général (Attaché Équipement) DDCS - 2011]

Les services de la Cohésion sociale fusionnent un certain nombre de domaines, garantissant aux Préfets à la fois des domaines réservés d'intervention et des agents pour les mettre en œuvre. Dans les Directions de la Cohésion sociale, les agents et les missions de Jeunesse et Sports rejoignent les agents et missions de l'Action sociale, alors que les personnels Préfecture de la Politique de la ville et de la gestion des expulsions locatives « redescendent » au niveau déconcentré[74].

> *« Avant un Directeur des Services vétérinaires n'était pas complètement sous l'œil du Préfet, même s'il rendait compte régulièrement. Maintenant, le Préfet s'intéresse à tout de beaucoup plus près. Parce que la vie économique et sociale l'intéresse et ça lui consomme beaucoup plus de temps que la sécurité intérieure. Peut-être pas à Marseille, mais ici, oui. Le sous-emploi ou le taux d'illettrisme dans le département ça l'occupe et ça le fait intervenir sur des domaines qui relèvent pourtant des domaines de l'Académie. »* [Directeur (Inspecteur CCRF) DDCSPP - 2011]

Nos entretiens confirment ici les développements du Chapitre 1 sur le rapprochement des services départementaux de la tutelle préfectorale. Cette tutelle s'exprime à travers l'affirmation

74 Les difficultés liés au rapprochement de ces trois domaines d'action publique et cette triple ossature des services de la Cohésion sociale seront abordées dans le Chapitre 5.

d'une autorité politique et de contrôle. Alors que les DDASS revendiquaient une certaine autonomie territoriale dans la conduite de l'action publique locale, la réforme rapproche le Préfet des problématiques sociales. En revanche, le domaine de la Santé et du médico-social échappe désormais totalement aux Préfets départementaux, alors que le Directeur de l'ARS devient une sorte de « Préfet sanitaire », sur lequel le Préfet de région n'a pas autorité.

Deux lignes verticales de commandement pour les DDCS/PP

Les DDCS/PP doivent désormais intégrer deux lignes verticales de commandement :

- les lignes de commandement sectorielles en termes de politiques publiques et de gestion issues des administrations centrales et ne transitant pas par les Directions régionales ;
- les lignes de commandement territoriales émises par la Préfecture de département.

Le schéma d'intervention des DDCS/PP au niveau départemental s'approche du schéma « en Y » proposé par F.-M. Poupeau (2013)[75] (*cf.* Chapitre 2).

> *« Pour la DDCSPP, l'équipe directoriale est écartelée entre les comptes qu'ils rendent au préfet, je dirais presque quotidiennement, et le management du service sur le plan technique, en respectant normalement les missions prévues dans les décrets. (…) Ils sont les premiers contacts du préfet pour que celui-ci puisse passer ses instructions. Donc selon leur personnalité, vous aurez des gens qui sont plus à l'écoute des préfets et de ses désirs et moins en compréhension de ce que font les agents de terrain et notamment les missions qu'ils ont à assumer conformément aux règles. Et vous pouvez avoir de ce fait des directeurs qui pourraient se faire purement et simplement le relais du préfet en imposant les velléités préfectorales à leurs agents. »* [Ancien préfigurateur (médecin vétérinaire) DDCSPP - 2011]

De ce point de vue, les services départementaux de la Cohésion sociale apparaissent désormais comme des services techniques des Préfectures sur les questions sociales. Il s'agit dès lors d'un appauvrissement notable des prérogatives des services déconcentrés que nous avons énuméré dans le Chapitre 1. L'autonomie d'action dont bénéficiaient les services départementaux des Affaires sanitaires et sociale et de Jeunesse et Sports est largement remise en cause ; le cadre d'intervention territoriale est désormais beaucoup plus contrôlé par le Préfet et une partie de leurs missions sont directement définies par les Préfectures.

75 Voir schémas Cohésion sociale en Annexes

3.2 La constitution des services de la Cohésion sociale comme projet « résiduel »

La constitution des administrations de la Cohésion sociale est présentée comme un résultat par défaut, réunissant les missions « restantes » après les réformes d'ampleurs (construction des ARS, des DIRECCTE, décentralisation). Toutefois, ou en outre, ces administrations sont séparées entre un échelon régional ministériel et un échelon départemental sous tutelle préfectorale. Ces administrations sont faibles et en difficultés.

3.2.1 La construction de la Cohésion sociale dans « l'interstice résiduel »

Pour l'ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales, la Cohésion sociale est l'« interstice résiduel » résultant de trois mouvements centripètes : l'émancipation de la Santé dans les Agences régionales de Santé (ARS) ; les politiques d'emploi et d'insertion par le travail (constitution des DIRECCTE) ; la poursuite de la décentralisation des politiques sociales. Le « résidu » en question comprend les missions de l'Action sociale qui restent dans les services déconcentrés, car elles ne peuvent pas être décentralisées. Il s'agit essentiellement de missions régaliennes, dont le Préfet a conservé la responsabilité et qui doivent être assurées par l'État.

> *« La cohésion sociale qu'est-ce que c'est pour l'État ? Qu'est-ce qu'il doit y faire et comment on intègre ça dans le périmètre de l'État ? La réalité c'est qu'il ne reste pas grand-chose. On a choisi la dénomination Cohésion sociale pour se démarquer de l'Action sociale. L'Action sociale ça a une dimension professionnelle historique. Il fallait trouver une dénomination qui recouvre les compétences sociales de l'État, autres que celles de l'emploi, du médico-social et des collectivités locales. Vous aviez l'interstice : ce qui restait du domaine social, et puis Jeunesse et Sports. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Du fait de son investissement majeur sur la réforme de la Santé, ce haut fonctionnaire reconnaît que la réorganisation des services déconcentrés et le sens donné à la Cohésion sociale sont passés au second plan, derrière le projet technique et politique prioritaire et très consistant des ARS.

> *« L'aspect cohésion sociale, ce n'est pas l'aspect dont je suis le plus fier. On s'est efforcé de faire en sorte que ce domaine trouve sa place dans une organisation considérablement chamboulée. Traditionnellement la Santé et l'Action sociale ont travaillé ensemble. La création des ARS a percuté l'organisation traditionnelle. Quand on a créé les Agences régionales de l'hospitalisation, on était dans la Santé. Alors que les ARS c'était trois choses : la santé, mais aussi la partie intervention sociale en lien avec l'assurance maladie, le handicap, etc. Donc le champ des ARS percutait le distinguo entre santé et social. Vous avez le médico-social qui est au milieu. C'est très important pour moi. Ça correspond à une évolution de fond, à la fois de l'approche sociale et des politiques de santé. (…) Ça a été la grande difficulté et ça l'est encore. Deuxième fracture : la fracture de l'organisation institutionnelle de l'État : la décentralisation aux départements et aux communes, de toute une partie du social. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Dès lors, la construction des services de la Cohésion sociale apparaît comme un projet bancal, qui explique les difficultés auxquelles sont confrontés les agents de ces services « résiduels ».

La grande diversité des missions sociales territoriales demeurant à l'État

Bras opérationnel de l'État dans les territoires, les services déconcentrés continuent d'assurer un nombre important de missions et dispositifs, correspondant aux éléments régaliens incompressibles des missions transférées. Reliquats des réformes successives des Affaires sanitaires et sociales depuis les années 80, elles témoignent de la réduction des missions et des effectifs qui constituaient les DDASS avant ces réformes.

Les DRJSCS et DDCS assurent les missions suivantes, issues des pôles sociaux des DRASS et des DDASS et de transferts de compétences (des ARS notamment) intervenus après la réforme :

- le contrôle et l'inspection des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- l'hébergement d'urgence des personnes sans abris et défavorisées, notamment à travers la mise en œuvre du Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI)[76] ;
- les dispositifs départementaux en matière d'insertion par l'économique et d'accueil pour les gens du voyage ; la lutte contre les discriminations en direction des harkis ;
- la tutelle aux majeurs protégés ; le suivi des pupilles de l'État ;
- les plans gérontologiques départementaux ; la gestion du numéro d'appel pour la maltraitance contre les personnes âgées (ALMA) ;

76 À partir de 2009, les PDAHI doivent être intégrés aux Plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées, copilotés par les services de l'État et les Conseils généraux. *Cf.* Chapitre 4.

- le copilotage des schémas départementaux de prise en charge des enfants et adultes handicapés ;
- le lancement des appels à projets soutien à la parentalité, réseaux de parents (REAP) ;
- le secrétariat de la commission départementale d'aide sociale (CDAS - accès aux droits) ;
- l'évaluation des résultats de gestion des organismes de sécurité sociale (maîtrise de la dépense publique, qualité du service rendu aux usagers, attention portée aux publics en difficulté, bon accomplissement de la mission du service public de la sécurité sociale) ;
- la vérification des comptes annuels et de l'application de la législation au niveau des organismes de sécurité sociale via les comités départementaux d'examen des comptes (CODEC), contrôle des informations statistiques et comptables des mutuelles ;
- le secrétariat des tribunaux du contentieux de l'incapacité, c'est-à-dire le traitement des recours des assurés à l'encontre de décisions médicales des COTOREP et CDES (Conseils généraux) et des organismes de sécurité sociale.

On pointe la grande diversité des thématiques que doivent assurer les services déconcentrés. On note que ces missions rassemblent également de multiples logiques d'intervention : appels à projets, commissions de pilotage, comités techniques, responsabilité légale, missions d'accompagnement, missions de gestion de financement et de vérifications comptables, inspection-contrôle, etc. Cette diversité de thématiques et de logiques d'interventions renforce la difficulté pour ces services d'assurer l'action publique.

Le caractère en partie « résiduel » des missions de l'action sociale

Mis à part la constitution de pôles dynamiques dans les DDCS/PP autour de la convergence des politiques d'hébergement d'urgence (ex-DDASS) et d'Accès au logement (ex-Équipement) (*cf.* Chapitre 4) et la persistance des politiques Jeunesse et Sports (cf. Chapitre 5), les autres missions héritées de l'Action sociale s'inscrivent comme des éléments « résiduels » des anciennes structurations. Ainsi les missions d'accès aux droits des publics spécifiques vulnérables, de secrétariat de commissions, de copilotage de planifications territoriales, de suivi de travaux d'établissements publics, etc. constituent des éléments régaliens dont l'État social ne peut se départir, à la fois non décentralisables et non transférables en agence, mais qui perdent

leur sens une fois que les missions annexes ont été transférées. La gestion de ces missions « résiduelles » est problématique, car il est nécessaire de mobiliser une part importante des ETP disponibles sur ces missions très diverses. Leur spécificité empêche par ailleurs leur utilisation pour la construction d'un véritable projet de service. Ces missions limitent la capacité de mise en œuvre d'une cohésion interne au fonctionnement des services de la Cohésion sociale.

> *« Les politiques d'accès aux droits c'est le fourre-tout du fourre-tout qu'on a récupéré de l'ARS et de la DDASS. Aujourd'hui ce pôle « Lien social » n'a plus trop de sens. (…) Il va falloir qu'on repositionne la Politique de la ville et qu'on sorte les aspects Accès aux droits qui étaient en DDASS vers les aspects Hébergement-Logement avec lesquels ils n'ont rien à voir…*
>
> Qu'est-ce que ça veut dire ? Est-ce que ces éléments du « lien social » vous ne savez pas trop où les mettre ?
>
> *Ah vraiment pas quoi en foutre ! Vraiment. En plus, les agents sont en autonomie, il n'y a pas vraiment de pilotage là-dessus. On fait quand il faut faire, mais ce n'est pas intégré dans la dynamique du service. Il n'y a pas de projet par rapport à ça. CDAS, comité médical, comité de réforme, aide aux rapatriés (formations, harkis), pupille de l'État, protection des majeurs, tutelles, handicap, contrôle des structures handicap… c'est complètement résiduel ça. Je n'ai pas remis l'organigramme à jour depuis deux ans. Autant c'est marrant comment les représentations évoluent. Les agents au début étaient attachés à avoir une représentation schématique du fonctionnel. Savoir où ils se plaçaient. Aujourd'hui ils vous diront que c'est un peu le bordel, mais ils savent comment on fonctionne. »* [Chef de pôle Cohésion sociale (IASS) DDCSPP - septembre 2012]

La grande majorité des DRJSCS et DDCS/PP ont fait le choix de regrouper ces missions dans des pôles « fourre-tout ». Ces pôles sont nommés selon la structure : « Lien social », « Accès aux droits », « Égalité des chances », « Lutte contre les discriminations », etc. Les agents qui assurent la charge de ces missions sont en grande partie des catégories B et C et cumulent de plus en plus de missions.

> *« On agit en direction de publics vulnérables, spécifiques. Il faut vous dire aussi que le service Égalité des chances, au sein de la DDCS, si ce n'est pas Logement-Hébergement, si ce n'est pas Jeunesse et Sports, si ce n'est pas Politique de la Ville, alors c'est Égalité des chances. C'est vague, c'est plein de petites choses qui arrivent… Quand il y a un courrier, on cherche où c'est censé aller. Tout le monde dit : « ce n'est pas moi » et c'est à nous de chercher. Le périmètre est flou. »* [Secrétaire administrative ASS DDCS - mai 2012]

C'est surtout l'absence d'anticipation du poids de ces missions qui pénalise les services. Les clés de répartitions se sont imposées en 2009, suivies par des réductions mécaniques d'effectifs entre 2010 et 2013 (non-remplacements d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, puis pourcentage de réduction de la masse salariale). Une partie des missions ont été « découvertes » pendant les années suivant les réformes, puis rebasculées au fil de l'eau aux services de l'État.

> *« On s'occupe aussi d'une partie de la MDPH. Tout ce qui est suivi des établissements c'est parti à l'ARS, mais on a gardé tout ce qui est représentation dans les instances de pilotage : la Commission départementale pour l'aide aux personnes handicapées où on étudie les dossiers d'aides : l'APH, l'invalidité, la réorientation professionnelle, le statut de travailleur handicapé… Et on fait aussi les cartes de stationnement pour les établissements. Tout çà on l'avait pas avant dans la DDASS pôle social. C'était en DDASS pôle établissements. On l'a récupéré et on continue encore à récupérer des choses qu'on ne savait pas qu'elles étaient à nous. Tout ça sans effectif bien sûr. Tout ce qu'on récupère est en plus. Et on a plutôt des effectifs en moins. (…) La chefferie de service vient en plus. J'assure aussi le suivi des crédits BOP 106 actions en faveur des familles. Et Chorus aussi, nouveau logiciel qui nous a mis dans une panade complète. Les associations ne sont même pas payées. On a commencé pour mon service à payer les mandataires. On a trois services de tutelles dans le département et vingt mandataires privés qu'on a commencé à payer seulement au mois de mai. »* [Secrétaire administrative ASS DDCS - mai 2012]

C'est bien la simultanéité de ce que nous avons nommé un « train de réformes » qui pose problème ici : fusions, détricotages, réductions d'effectifs, légifération, changement des systèmes informatiques, réforme des budgets opérationnels de programmes, etc. se cumulent pour rendre le fonctionnement de ces services particulièrement difficile.

3.2.2 Deux niveaux pour gérer le résiduel

L'organisation retenue par la RéATE en 2010 est le maintien de deux niveaux territoriaux de prise en charge des problématiques de Cohésion sociale. Dans le contexte que nous décrivons, cela revient à maintenir deux niveaux de gestion du résiduel.

Quelle viabilité des services départementaux ?

Le choix d'opérer une séparation entre les échelons de déconcentration émane des rapports de force entre les concepteurs de la RéATE, au sein des comités RGPP. Il est la conséquence de la volonté de ménager les Préfets de département, en leur laissant la gestion d'un certain nombre de prérogatives (en l'occurrence sociales), à travers les Directions départementales interministérielles (Bezès & Le Lidec 2010, 2016 ; Poupeau 2011, 2013). Il a néanmoins pour conséquences de considérablement fragiliser les services restants à la fois composites et extrêmement réduits (une cinquantaine d'agents dans la plupart des DDCS/PP, une centaine

dans les DRJSCS). En 2004 déjà, l'IGAS pointait « la nécessaire évolution des services de l'action sociale », en prenant garde toutefois à leur viabilité :

« Le risque d'érosion des compétences et de perte de crédibilité est déjà patent dans le domaine social, où il est difficile aux petites équipes des DDASS de maintenir une expertise suffisante pour dialoguer à égalité avec les directions de la solidarité des départements, même sur les secteurs où l'État conserve jusqu'à présent un « ticket d'entrée » à travers des compétences opérationnelles (personnes âgées, handicapées, lutte contre l'exclusion). Ce risque sera bien entendu accru en cas de décentralisation complète sur les secteurs "personnes âgées" et "handicap", puisque les compétences opérationnelles qui resteraient aux DDASS seraient centrées sur des dispositifs très spécifiques de prise en charge des publics en situation de grande exclusion, mobilisant moins de 10 % de leurs effectifs actuels.

« En s'évertuant à vouloir « piloter » avec un moteur de plus en plus petit, l'État perd peu à peu sa capacité à être un interlocuteur fiable et utile pour les collectivités territoriales, alors même que celles-ci doivent être incitées et aidées à construire les liens nécessaires entre leurs politiques d'action sociale et celle d'autres acteurs (notamment les organismes de sécurité sociale) ainsi qu'avec les multiples politiques sectorielles qui impactent la cohésion sociale territoriale (éducation, formation professionnelle, emploi, logement, justice…) » (du Mesnil du Buisson & Jeandet-Mengual 2004 p.68).

Le niveau départemental est fortement impacté par la réforme (*cf.* Chapitre 2). La question de la viabilité des services à cet échelon est posée[77]. *« Les compétences des DRASS et des DDASS, résiduelles, mais pas totalement négligeables dans le champ social – il suffit de penser à l'hébergement d'urgence et aux CHRS – n'ont pas été attribuées aux ARS ; elles sont donc séparées du soin, de la santé publique et du médico-social. Elles se voient dévolues à des services nouveaux issus de la fusion, sous la bannière de la cohésion sociale, des morceaux de DDASS et de DRASS non transférés aux ARS avec l'administration de la Jeunesse et des Sports. Il se trouve par ailleurs que ces nouveaux services pourtant fragiles – certains les disent exsangues – sont appelés par la RGPP2 à perdre encore des emplois. La question de leur viabilité à un terme assez rapproché est posée »* (Gauthier 2011 p.55-52).

On peut noter la stricte obligation de séparation des échelons régionaux et départementaux, malgré des propositions alternatives de préfiguration. L'existence préalable de rapprochements entre DRASS et DDASS depuis 2006 (et depuis 1995 en ce qui concerne Jeunesse et Sports) n'a pas

77 *Cf.* par exemple REBIERE Jean-Marc, WEISS Jean-Pierre (2013), « La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État », *Rapport à Monsieur le Premier Ministre*, 3 juillet

été retenue comme un scénario recevable. Avec les conséquences d'affaiblissement que nous étudions ici.

Quelle répartition des compétences entre départements et régions ?

La dissociation entre les échelons régionaux et départementaux a pour conséquence que les champs de compétences des Directions régionales et départementales ne se recoupent plus entièrement. Il en résulte d'importantes tensions entre les deux niveaux de mise en œuvre et d'animation.

Les problématiques d'animation du champ social ont été pointées dès 2004 par l'IGAS. *« Les fonctions d'observation, d'évaluation et d'inspection sont restées faibles et dispersées entre DDASS et DRASS, et centrées sur le champ sanitaire plus que sur le champ social et médico-social. La pente naturelle est donc la quasi-disparition du rôle de l'État sur les problématiques sociales, faute des outils et compétences nécessaires à la construction d'une vision stratégique territorialisée, à l'animation des débats nécessaires entre acteurs territoriaux, à l'alimentation du niveau central par une expertise solide sur les problématiques émergentes »* (du Mesnil du Buisson & Jeandet-Mengual 2004 p.69).

Les prérogatives sociales étaient principalement situées au niveau du « pôle social » des ex-DDASS, c'est-à-dire au niveau départemental, où se déclinait (et où se décline encore) la majeure partie des dispositifs de politiques publiques (plans départementaux, commissions départementales, etc.). Pour les agents des DDCS/PP, les DRJSCS méconnaissent les acteurs de terrain et peinent à monter en compétences en ce qui concerne l'animation des politiques sociales.

La problématique du reporting est notamment pointée. Certaines DDCS/PP reprochent à leur DRJSCS leur ignorance des problématiques de terrain auxquelles elles se confrontent. L'information continuant de fonctionner sur le mode vertical, la Direction régionale se contenterait de faire redescendre les demandes de reporting et d'enquêtes du ministère et de ventiler de manière autoritaire les budgets de financement.

> *« Ce que je reproche à la DRJSCS, c'est de revenir très souvent, de ne pas comprendre ce qu'on fait, de ne pas lire les questions qui sont posées. Parce que tout fonctionne en tuyau d'orgue. Le ministère adresse des questions et des tableaux à la DR qui nous les demande à son tour. Et puis parfois, la DR connaissant mal le terrain parce qu'elle joue dans ce cadre-là juste un rôle de boite aux lettres, va nous adresser des questions*

qui n'ont pas lieu d'être ou qui sont mal formulées… Ce qui fait qu'on pose des questions cons aux opérateurs, les opérateurs vont envoyer des chiffres qu'on ne va pas pouvoir agréger… et de ce fait on a passé beaucoup de temps à faire ces choses inutiles avec la DR, ce qui ne constitue pas des relations très constructives.

Il vous manque l'aspect appui technique.

Carrément oui. J'ai vu que ça pouvait exister, je me dis que vraiment ils sont pas très bien dans leur rôle parce qu'ils ne le font pas très intelligemment ou pas très souplement, c'est beaucoup de presse-bouton : ça tombe de leur centrale, on transfert le message et on attend (…) Donc il manque vraiment cette animation technique. Je trouve qu'ils ne font pas bien leur rôle de reporting, et ils sont aujourd'hui un peu trop éloignés du terrain. Ça tient aux individus et aux organisations. » [Chef de pôle Cohésion sociale (IPASS) DDCSPP – 2012]

Un autre exemple est celui du dialogue de gestion. En matière budgétaire, les DRJSCS dépendent exclusivement du Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS), tandis que le niveau départemental interministériel dépend de plusieurs Directions régionales responsables de budgets opérationnels de programmes : DRJSCS et DREAL pour les DDCS, auxquels s'ajoutent DIRECCTE, SRAL et DRAAF pour les DDCSPP. Au niveau régional, les DRJSCS tentent d'établir des procédures d'accompagnement des Directions départementales pour la réalisation d'inspection-contrôle, des tableaux de bord de suivi budgétaire et de reporting. Mais, loin des problématiques opérationnelles, elles souffrent d'un manque de reconnaissance de la part des opérateurs et des Directions départementales. Leur utilité est contestée au niveau départemental.

« La DRJSCS n'est pas en capacité d'animer sur aucun des BOP. La DREAL avait, elle, développé un Club logement. Ils nous réunissaient régulièrement et c'était plutôt intéressant. La DRJSCS n'en est pas là. » [Chef de pôle Cohésion sociale (IPASS) DDCSPP - 2012]

Les tensions sont importantes entre les deux niveaux de déconcentration, impactant la qualité de l'action publique territoriale.

L'ancien domaine de l'Action sociale, issu des DRASS et DDASS, constitue l'une des ossatures des nouveaux services déconcentrés de la Cohésion sociale. Lors de la réforme, ce domaine n'a pas fait l'objet d'un véritable investissement stratégique ou cognitif, héritant de nombreuses missions hétéroclites et pour partie résiduelles, mais néanmoins régaliennes et sous la responsabilité du Préfet et se constituant par défaut. Durement ponctionnés par les transferts en direction des ARS et collectivités, les services de la Cohésion sociale peinent de ce fait à se structurer.

Laissés en gage aux Préfets dessaisis de leurs prérogatives sanitaires, les services départementaux de la Cohésion sociale deviennent des services techniques directement sous tutelle préfectorale, ce qui remet en cause une partie des logiques d'action de l'État déconcentré : autonomie d'action, équilibre entre prérogatives techniques et politiques dans les territoires. Les DRJSCS restent, elles, directement liées aux administrations centrales, mais leur positionnement d'animation et de gestion est contesté par le niveau départemental opérationnel. Quelques années après la réforme, la question du sens et des prérogatives d'intervention des nouveaux services de la Cohésion sociale reste posée.

3.3 La Cohésion sociale, prise de contrôle des corps de l'Action sociale sur les personnels Jeunesse et Sports

La Cohésion sociale est désormais l'intitulé institutionnel de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine social. Elle amène deux dynamiques contradictoires. La première est une redéfinition large du domaine traditionnel de l'Action sociale. À la vision réparatrice de l'intervention de l'État, il s'agirait d'adjoindre les dimensions de prévention, de médiation, de développement des capacités d'agir citoyennes, voire d'éducation.

La seconde dynamique est une résistance des personnels à cette redéfinition des finalités de leur action, en partie due à l'absence d'un travail sur le sens lors des réorganisations de la RGPP. Le passage à la Cohésion sociale peut être ainsi analysé davantage comme une prise de contrôle des corps de l'Action sociale sur les petits corps en disparition de l'ACSE et de Jeunesse et Sports qu'un élargissement du domaine d'expertise de l'action sociale.

3.3.1 Définition de la notion de Cohésion sociale

Caroline Guibert Lafaye et Annick Kieffer (2012) cherchent à caractériser les discours qui se construisent autour de cette référence à la cohésion sociale et aux inégalités. La notion peut s'appréhender en référence à la recherche d'une certaine homogénéité sociale et culturelle d'une

société : la cohésion sociale renvoie *« à la solidarité, à l'équité, au sentiment d'appartenance et au capital social, à la confiance. (…) La cohésion est d'autant plus forte que les inégalités et les écarts de situations individuelles sont faibles. Elle nourrit un sentiment d'appartenance collective, qui se délite lorsque les inégalités sont perçues comme intolérables »* (p.197).

Un nouveau sens pour l'action de l'État social ?

Émanant principalement des institutions publiques et politiques, la référence à la cohésion sociale *« est relayée par les médias, mais on ignore dans quelle mesure elle constitue, comme telle, une préoccupation réelle des citoyens ».* Les auteures expliquent que la notion renvoie aux formes plurielles de la solidarité, à la fois institutionnelle (solidarité « froide ») et interindividuelle (solidarité « chaude »). *« La solidarité dite « chaude » se conçoit comme une solidarité de proximité, souvent intrafamiliale ou locale, alors que la solidarité dite « froide » repose sur les structures de l'État social ainsi que sur des formes de redistribution organisées par un pouvoir centralisé. Alors que la seconde forme de solidarité est institutionnalisée et associée à des politiques sociales de l'État, la première est plutôt informelle et repose sur des liens interpersonnels »* (Guibert Lafaye & Kieffer 2012 p.202). Elles expliquent ainsi que les institutions de l'État social constituent des modes de régulation fondateurs d'une cohésion nationale visant la réduction des écarts sociaux par la recherche d'une redistribution équitable et par la production de biens collectifs, tels que les soins de santé ou l'éducation.

Pour Jacques Donzelot, cette notion connaît un développement institutionnel aussi important que récent, qui peut préfigurer la recherche d'une nouvelle manière d'appréhender les questions de solidarité à toutes les échelles (locales, nationales, internationales). *« Le social se trouve désormais défini comme la lutte contre l'exclusion afin de préserver la cohésion dans la perspective de l'accroissement de la compétitivité »* (Donzelot 2008). Succédant à la logique du progrès social et aux politiques de compensation des inégalités entre les individus (« social de compensation »), la cohésion sociale vise à valoriser la compétitivité de l'individu, via ses réseaux, sa connectivité, son capital social (« social de compétition »). Elle cherche à restaurer le consentement à l'autorité de l'État, non plus par la réduction des inégalités sociales, mais par l'augmentation des chances des individus. Elle permet d'envisager le passage d'un mode de pensée selon lequel « l'État protège » vers celui d'un « État qui rend capable ». Néanmoins, le chercheur rappelle l'évidence de la nécessité de penser la complémentarité de ces approches et met en garde contre les travers

d'une notion qui peut également être appréhendée comme un élément de la remise en cause de l'État Providence au profit de la compétitivité néolibérale (Donzelot 2006, 2008).

La notion de cohésion sociale est donc une réorientation du sens donné à l'intervention de l'État social. Sous ce point de vue, l'Action sociale est considérablement élargie, ne s'appliquant plus à la seule réparation sociale, mais cherchant à générer des capacités d'agir des individus et des groupes pour développer du lien social. La définition de l'État social excède dès lors la seule péréquation territoriale des ressources de protection. Son application exige une prise en compte de l'ensemble des entités qui concourent au maintien et au développement du lien social au niveau territorial. Elle contient ainsi un potentiel de développement de nouvelles missions d'intervention, de médiation, d'accompagnement qui prennent en compte l'ensemble des acteurs territoriaux. L'Action sociale reste en effet *« un maquis d'interventions régulatrices ou socialisatrices, spécialisées ou globales dont les finalités paraissent être le soutien, la médiation, la correction, la compensation, la restructuration… d'un unique objet, le lien social ou ses avatars (la cohésion sociale ou le mieux-être social) »* (Chauvière 1992 p.73).

Méfiance à tous les étages en ce qui concerne la Cohésion sociale

Pourtant, à l'heure actuelle, cette vision de la cohésion sociale ne s'applique pas. Pour les personnes chargées de la mise en œuvre de l'État social, la notion reste largement indéfinie ; une notion « fourre-tout » inopérante, parfois contre-productive. Elle est dénoncée comme une « idéologie molle » qui suscite le compromis en raison des interprétations multiples et fluctuantes dont elle peut faire l'objet ; *« un concept mou et des contours flous »*, une expression *« lestée de toute la matière qui fait l'angoisse d'une société quant à sa solidité matérielle et morale »* (Saint-Martin 1999).

Il manque un travail sur le sens à tous les étages de la mise en œuvre des politiques publiques qui s'y rattachent. À l'heure actuelle, cette orientation n'est pas perçue de la même façon par les différents acteurs institutionnels, qui essaient de tirer le contenu vers le sens qu'ils y mettent. En tant que nouvelle référence institutionnelle, la cohésion sociale doit s'imposer et cherche à regrouper des ensembles préexistants de dispositifs et de politiques publiques.

Pour les travailleurs sociaux et les associations des secteurs sanitaire, social et médico-social, le « social » continue d'être considéré comme les dispositifs de réparation destinés à pallier aux

problématiques de pauvreté, d'exclusion, de migrations, de handicap, de santé mentale, de tutelle, de dépendance, etc. Il s'agit de l'aide aux publics en difficultés, qui se décline de plus en plus fréquemment sur le modèle des publics vulnérables, à protéger. Ce domaine social investi par l'État a généré un nombre considérable de dispositifs encore en place.

Le passage à la Cohésion sociale demande une évolution des cadres de pensée et d'intervention pour tous les services concernés. Les services de l'Action sanitaire et sociale, amputés de la dimension sanitaire, doivent repenser la cohérence de leur intervention dans le cadre de la loi Hôpital Patients Santé Territoires (HPST). L'ACSÉ continue son travail de réduction de l'écart à la moyenne dans les quartiers concernés par la Politique de la ville. Jeunesse et Sports, intégrés à cette approche, donnent leur propre définition de la cohésion sociale en la considérant comme partie intégrante de l'éducation populaire.

> *« Recherchez l'histoire et vous verrez que le mot Cohésion sociale n'existait pas. C'est à un moment qu'on a rajouté ça parce qu'on s'est aperçu qu'on ne pouvait pas dire que l'État ne ferait plus de social. (…) Il faut voir ça par rapport à d'où on vient. Il y a le mot « social ». Avant le social c'était l'Action sociale, la DDASS. Le mot social était constamment rapproché de la notion de réparation sociale. Donc nous-mêmes on se disait c'est pas nous Jeunesse et Sports ça. Maintenant, la cohésion sociale qu'est-ce que c'est que ça ? Pour beaucoup de personnes, c'était la réparation, les pauvres, les démunis, etc. Il a fallu qu'on se penche sur la définition du Conseil de l'Europe : le « bien vivre ensemble ». Mais c'est nous ! Bien sûr, c'est Jeunesse et Sports, nous sommes au cœur de la cohésion sociale ! Qu'on fasse une activité de randonnée ou du théâtre, on vit quelque chose ensemble, on va apprendre à communiquer, on ne va plus être tout seul chez nous, c'est ça la cohésion sociale. Toute la dynamique. Je pense que mes collègues le pensent vraiment. Mais pour les autres collègues qui viennent des Affaires sociales… »* [Conseiller d'éducation populaire et de Jeunesse DDCS - mars 2013]

Considérations symboliques sur les acronymes des administrations de la Cohésion sociale

On peut noter à ce stade un hiatus dans l'utilisation rhétorique de la notion de Cohésion sociale. La Direction générale de la Cohésion sociale intègre certaines administrations et se structure autour de l'ancienne Action sociale. Ce faisant, elle se distingue d'autres Directions. Les administrations de la Politique de la ville – notamment la Délégation interministérielle à la Ville (DIV) et l'ACSÉ – ne sont pas fondues dans cette direction malgré la référence commune à la notion de Cohésion sociale. De même, la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) reste autonome de la DGCS.

Cette anomalie concernant l'appellation des services se retrouve au niveau déconcentré : les Directions régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DRJSCS) distinguent dans leur acronyme la Jeunesse, les Sports et la Cohésion sociale. Les Directions départementales de la Cohésion sociale (DDCS) ne font quant à elles pas référence à Jeunesse et Sports, sans que l'on sache si ces missions se fondent dans la Cohésion sociale ou si Jeunesse et Sports en est écarté. Ajouté aux difficultés liées à l'évolution du vocable du domaine social, ce choix de sigles ne clarifie pas le positionnement des services de l'État vis-à-vis des partenaires.

> *« On ne comprend pas trop. Ne serait-ce que dans le sigle. Autant je trouve que c'est clair DDCS. Mais aller sortir la DRJSCS, alors là… on ne sait pas ce que vient foutre le sport avec la cohésion sociale. (…) Direction des Affaires sanitaires et sociales c'était clair ! Non ? Je ne sais pas. J'avoue que je ne sais pas bien ce qu'il y a dans ces missions Jeunesse et Sports. Pour moi Jeunesse et Sports ça n'a strictement rien à voir avec la cohésion sociale telle que je l'exerce ici.*
>
> Pour vous qu'est-ce que c'est le sens de ce vocable Cohésion sociale ?
>
> *C'est l'intégration de publics difficiles dans la société. L'idée de conserver une cohésion, une inclusion sociale. Je ne pense pas que la jeunesse et le sport renforcent cette idée-là. Pour moi c'est une autre idée. C'est du loisir, du développement personnel, etc. On est sur d'autres situations. La Cohésion sociale on en parle pour des publics en difficultés, ou des publics vulnérables, à protéger. Quelqu'un qui fait du foot, il n'est pas en difficulté. »* [Directeur Union départementale des associations familiales (UDAF) - octobre 2012]

Ces considérations concernant l'appellation des services sont d'ordre symbolique. Néanmoins, elles ont des effets performatifs sur le fonctionnement des services et le rapport entre l'État et les territoires. S'ajoute à cela le fait que le travail de convergence sur le sens politique des nouveaux services est un échec (nous y reviendrons). Au niveau des administrations centrales et régionales, la Cohésion sociale renvoie de fait à l'ancienne administration des Affaires sociales et apparaît comme le nouveau nom des services s'occupant de réparation sociale. Au niveau départemental, les agents de Jeunesse et Sports vivent mal l'invisibilisation de leurs missions et ce qu'ils considèrent parfois comme une « annexion » par l'Action sociale[78].

78 Entretien avec un CEPJ – DDCSPP mai 2012

3.3.2 Une définition alternative de la Cohésion sociale : concurrences et convergences ratées entre domaines d'action publique

Des tentatives de convergence des pratiques professionnelles entre l'Action sociale et Jeunesse et Sports ont existé, mais sont restées lettre morte. Les petites administrations de la Jeunesse et des Sports ne sont pas parvenues à occuper une place significative dans le processus de réformes. Elles les subissent, fortement affaiblies.

> *« Vous aviez l'interstice : ce qui restait du domaine social, et puis Jeunesse et Sports. La Jeunesse au sens large, c'est de la cohésion sociale. Mais dès lors que vous avez un ministère qui traite de l'éducation… On a du mal à rabouter tout ça. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Affaiblissement de l'administration centrale de la Jeunesse

Le mandat de Nicolas Sarkozy correspond à un moment d'affaiblissement politico-administratif important de la Jeunesse et de sa direction métiers, la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative (DJEPVA). En 2007, la Jeunesse disparaît des intitulés ministériels, rattachée au ministère de la Santé et de la Cohésion sociale. En 2009, les administrations de la Jeunesse font l'objet d'une réorganisation importante, avec la création d'un Haut Commissariat à la Jeunesse, sous la direction de Martin Hirsch, puis de l'Agence nationale du Service civique. En 2010, les Sports deviennent un ministère à part entière, tandis que la Jeunesse et la Vie associative prennent la forme d'un secrétariat d'État rattaché, cette fois, à l'Éducation nationale. Ces rattachements successifs sur le quinquennat de la RGPP montrent l'indécision qui concerne cette administration et l'incertitude dans laquelle elle se trouve dans le contexte de « modernisation ». Le rattachement de l'administration de la Jeunesse et des Sports aux plates-formes ressources humaines et budgétaires de la Santé et de Cohésion sociale est tout à fait conjoncturel : cette administration était là au moment de la RGPP, mais elle aurait pu être rattachée à l'Éducation nationale…

L'alternance de 2012 amène un rééquilibrage partiel des administrations avec le retour d'un ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire de plein exercice, mais la réforme a eu un effet important, ayant considérablement impacté une petite administration en déliquescence. La réforme des rythmes scolaires (2013) est confiée au ministère de l'Éducation

nationale, alors que la politique de Jeunesse de l'administration Hollande développe largement le service civique, sous la responsabilité de l'Agence du service civique (Ihaddadène 2018).

L'administration des Sports s'en sort mieux, notamment dans le sens où elle bénéficie de la manne financière et communicationnelle du sport de haut niveau. Le Comité international olympique (CIO) et le Centre National pour le développement du sport (CNDS) distribuent d'importants subsides dans les territoires, alimentés par les redistributions du droit à l'image et des rediffusions. De plus, les Sports ont été représentés politiquement par un Secrétariat d'État, puis un ministère de plein exercice, entre 2007 et 2012. Toutefois, la politique sportive s'oriente principalement sur le développement du haut niveau, de l'olympisme et de la compétition, prenant peu à peu ses distances avec la dimension sociale et d'intégration par le sport, le sport de loisirs et les pratiques amateurs, les logiques d'Éducation populaire[79].

> *« La Jeunesse et les Sports est un domaine en France qu'on ne sait pas bien rattacher et qui ne cesse d'aller et venir entre l'Éducation nationale, les Affaires sociales… Non seulement on ne sait pas où les mettre, mais surtout on n'a pas de vision. Il y a la vision du sport éducation, mais il y a la partie compétition qui a pris une place considérable. La Jeunesse, c'est à la fois une dimension sociale, une dimension sanitaire, une dimension éducative. Ce qui fait que ça va d'un côté ou de l'autre selon la personnalité des ministres. Mme Bachelot aimait bien le sport… »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Se pose également un problème de rapport de force en matière de ressources humaines. Au sein du Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS), le poids démographique de l'administration des Affaires sociales et de la Santé (environ 1 000 agents en central) s'avère sans commune mesure avec celui de l'administration Jeunesse (environ 600 agents à l'échelle de la France).

> *« Ce qui s'est passé, c'est que le modèle Santé s'est imposé. Il y avait beaucoup plus d'intérêt à porter attention aux logiques de réformes autour des ARS que le reste. La culture Jeunesse et Sports, empirique, a été relativement niée. » [Inspecteur général Jeunesse et Sports - février 2014]*

> *« La logique RGPP a mis en place un mastodonte : le Secrétariat général des ministères sociaux. Cette nouvelle instance a plus de poids que les Ministères eux-mêmes. Là-dedans, l'IGJS a complètement perdu son rôle par exemple. On peut regarder aussi la logique BIEP, qui remet en cause les logiques statutaires et de métiers. Ça m'énerve. Le BIEP agit comme si les fonctions étaient dissociées des logiques statutaires. Le bon fonctionnaire étant celui qui sait faire tout, le généraliste. Il reste néanmoins les problématiques métiers : on ne peut pas enlever les métiers… »* [Inspecteur général Jeunesse et Sports - mai 2014]

79 Entretien collectif avec des CEPJ – DDCS septembre 2014

Ce rapport de force défavorable se traduit par l'inaudibilité des revendications professionnelles des corps minoritaires. La DJEPVA n'est à l'heure actuelle pas capable d'imposer ses revendications politiques face aux Affaires sociales, ni de relayer les revendications de ses agents au sein de ces gigantesques structures de gestion.

L'expertise d'intervention des corps de Jeunesse et Sports fortement affaiblie

La confrontation avec les autres types d'expertise et d'intervention territoriale, désormais quotidienne au sein des directions de la Cohésion sociale, est révélatrice de la crispation des agents de Jeunesse et Sports autour de leur identité professionnelle. Ils se sentent clairement menacés par la réorganisation et par la domination d'un modèle gestionnaire, déléguant l'intégralité de ses missions aux acteurs de terrain – principalement les associations. Les Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse n'interviennent pas selon cette logique de prescription, prônant une vision « légaliste » du projet associatif, à l'inverse de la gestion parapublique des problématiques sociales (*cf.* Chapitres 4 et 5).

> *« La culture Jeunesse et Sports, c'est passer par les associations : prise en compte et respect de la logique associative. C'est l'inverse d'une logique de tutelle ou d'exigence de la part de l'État. L'idée et le projet sont premiers et qu'il faut mettre en place des dispositifs d'accompagnement pour former les associatifs et à accompagner. C'est n'est pas du tout la même logique au niveau Santé-Social : ce sont de grosses associations, fonctionnant sur le mode du prix de journée. Elles ont un fonctionnement sur le mode de la tutelle. Il s'agit d'opérateurs. »* [Inspecteur général Jeunesse et Sports - février 2014]

En l'absence de projet politique énoncé en faveur de la Jeunesse – à l'exception notable du Service civique –, la vision Affaires sociales de la Cohésion sociale tend à s'imposer pour les acteurs de la Jeunesse. Les politiques de Jeunesse se déclinent de plus en plus autour de leur dimension sociale : intégration, travail-emploi, service civique, etc., au détriment des politiques éducatives, de formation permanente, de Vie associative et de loisirs (Angot & Cottin-Marx 2014).

> *« L'activité de l'Institut national de la Jeunesse et de l'Éducation populaire (Injep) a été fortement repositionnée autour des dimensions sociales des politiques de jeunesse. Au détriment d'un positionnement historique sur le temps libre et les politiques éducatives. On le constate même dans la définition des périmètres de nos interventions quotidiennes. (…) Aujourd'hui, je travaille plus avec les Missions locales qu'avec l'Éducation nationale. Ce qui n'était pas vrai auparavant. Je suis arrivé à l'Injep il y a 10 ans, en pleins Contrats éducatifs locaux, on travaillait avec l'Inspection d'Académie. Il y a un repositionnement fort. Et la plupart des chargés d'études et de recherches sont pour l'essentiel sur des problématiques sociales. »* [Cadre INJEP - février 2014]

Cette orientation n'a pas été fondamentalement remise en cause suite à l'alternance en faveur du Parti Socialiste en 2012, comme l'illustre la réforme des rythmes scolaires (2013). Cette réforme a été confiée au ministère de l'Éducation nationale et aux communes. Au niveau central, ni le Secrétariat d'État à la Jeunesse ni la DJEPVA n'ont été consultés ; au niveau déconcentré, les Inspections académiques n'ont pas sollicité les services Jeunesse en DDCS[80].

L'« ingénierie sociale » comme plate-forme politique commune ? Un travail sur le sens inachevé

Des groupes de travail interministériels pilotés par l'Inspection Générale des Affaires sociales (IGAS) ont contribué à la définition des missions des nouvelles Directions régionales et interministérielles, établie par les décrets de mise en œuvre de la RéATE en 2010. Le travail entamé par l'IGAS[81], notamment, visait une certaine convergence des logiques d'action des différents groupes professionnels autour de la notion d'« ingénierie sociale ».

Définie par Georges Gontcharoff, *« l'ingénierie sociale est d'abord un art combinatoire, jouant dans la pluridisciplinarité et dans l'interinstitutionnel. De même qu'un ingénieur technique sait combiner et faire collaborer tous les corps de métier concourant à une même œuvre, l'ingénieur social est un diplomate, capable de faire travailler tous les acteurs si divers et si exclusifs ensemble, en respectant la légitimité de chacun. On peut dire que c'est un agent de passage du sectoriel au global. L'ingénierie sociale sollicite la notion de compétence collective, la mobilisation des savoirs (savoirs académiques, connaissance des politiques et des dispositifs, connaissance de terrain et des acteurs)[82]. »*

L'intérêt de cette notion est de valoriser la capacité des agents à mobiliser des ressources au service d'un projet collectif ou encore une maîtrise d'œuvre intelligente. Le rapport Morel contient la volonté de développer une approche intégrative, valorisant les savoirs des différents ensembles fusionnés et le lien avec les acteurs partenaires. Dans ses préconisations, ce rapport proposait de construire des formations fédératrices pour les différents réseaux et de valoriser cette fonction d'ingénierie sociale en partageant une vision et une animation commune dans les différentes directions de l'administration centrale qui la compose (DGCS, DS, DJEPVA). Prenant

80 Entretien collectif avec des CEPJ – DDCS septembre 2014
81 IGAS, *Rapport du groupe de travail sur l'ingénierie sociale,* présidé par Annick Morel, 2011
82 Georges Gontcharoff, entretien dans *Informations sociales,* « De l'ingénierie sociale. », mai/juin 1990/n° 4, cité dans IGAS, *Rapport du groupe de travail sur l'ingénierie sociale, op.cit.*

en compte le rôle attendu des nouvelles Directions régionales (observation, analyse des enjeux, conduite de projets, évaluation), l'ingénierie sociale paraissait également un bon outil pour l'accompagnement méthodologique des Directions départementales interministérielles (IGAS 2011).

Ce rapport n'est finalement pas parvenu à provoquer une convergence des pratiques, en raison notamment de l'absence de soutien politique qu'il a suscité. Le fait qu'il soit resté lettre morte à l'heure actuelle est déploré par une partie des professionnels au sein des services déconcentrés, notamment en Directions régionales.

> *« Il y a eu une grosse consultation des organisations syndicales à l'époque. On avait rencontré tout le monde. Elles étaient partantes. Et aujourd'hui encore il y a des Directions régionales qui nous demandent pourquoi on n'a pas mis en œuvre ce projet. Tout simplement parce qu'on a été inondés par un quotidien qui était le contrôle interne comptable, la réduction des effectifs, l'absence d'articulation entre le niveau régional et départemental, l'augmentation exponentielle des commandes ministérielles. On est tombés dans cette dichotomie entre ce qu'il fallait faire et ce qu'on était capables de faire. »* [Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports - juin 2013]

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cet échec, parmi lesquelles son incomplétude (notamment sur les questions éducatives), l'incompatibilité des approches professionnelles et culturelles de l'ingénierie et de la cohésion sociale (*cf. infra*) et le manque de soutien politique et technique au moment des réformes.

> *« Premier constat, c'est au niveau du sens qui s'est imposé. Le concept d'ingénierie sociale n'était pas suffisamment tourné sur la dimension éducative de notre ministère. Ça n'a pas fonctionné parce que la valence éducative de ce document n'est pas suffisamment mise en valeur. Alors la dimension éducative, c'est parfois aussi un refuge pour les personnels pour ne pas affronter des réalités sociales. Je le dis quand même. Si tout est éducatif, tout ne se résout pas par l'éducatif. Deuxième raison : c'est que globalement, je pense que les fonctionnaires des Affaires sociales, par culture professionnelle, pensent qu'il ne peut pas y avoir d'insertion sociale sans action sociale. Et je pense que les fonctionnaires de ma maison pensent que l'action sociale ne sert à rien en matière d'insertion sociale. C'est un pansement, qu'on pose sur une blessure. Et tant que la blessure n'est pas cautérisée, on a mal. (…) Il faut introduire de l'éducatif pour passer de l'un à l'autre. C'est-à-dire qu'il ne faut pas réparer les gens, il faut leur raconter ce qu'il leur est arrivé. Pour qu'ils comprennent ce qui s'est passé. C'est de la psychologie. Vous vous êtes cassé la gueule, on vous met un pansement, mais on pourrait vous remettre des pansements toute votre vie, mais vous qu'est-ce que vous pensez de cette affaire, comment vous l'avez vécu ? Le comment et le pourquoi introduisent chez la personne un autre rapport à la société. (…) Et la troisième raison, c'est vraisemblablement parce qu'il n'y avait pas une personne au niveau central, pendant la réforme, qui connaissait notre ministère. Il n'y a pas eu les personnes-ressources à cette époque, pour animer les réseaux métiers dont je vous parle depuis tout à l'heure. Et ça, c'est parce qu'il y a eu des erreurs de casting au niveau central. C'est-à-dire qu'on a été vraiment dans une OPA agressive. Pas*

> *amiable. Ça ne tient pas à Annick Morel qui a compris ça. Elle a eu l'intelligence de chercher à comprendre. Elle est venue me voir un soir : « J'ai tout compris, c'est un petit bijou ce truc, il ne faut pas casser Jeunesse et Sports. C'est à manipuler doucement. Plus je gratte plus je comprends des trucs. C'est de l'expérimentation et il y en a partout. Donc il va falloir resserrer, mais j'ai compris. » »* [Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports - juin 2013]

Le travail de construction d'une culture professionnelle commune entre l'Action sociale et Jeunesse et Sports reste possible, mais n'a toujours pas, à l'heure actuelle été menée.

L'échec de la fusion des corps d'inspection des Affaires sociales et de Jeunesse et Sports

L'absence de convergence des pratiques professionnelles au niveau central est également illustrée par l'échec de la fusion des corps d'inspection de l'IGAS et de l'IGJS entre 2009 et 2012.

> *« Avec les Inspecteurs des Affaires sanitaires et sociales, il n'y a pas tant de distance que ça à l'action. Il y a de quoi développer une culture commune. On n'est pas interchangeables. Mais il y a bien quelque chose de nouveau à créer. Il y a une logique de formation à mettre en place. Dans les histoires personnelles des agents, beaucoup ont déjà travaillé sur des thématiques communes. Mais par exemple sur les vacances organisées handicapées, je n'ai jamais réussi à travailler ça ensemble. Pourtant ce serait central. »* [Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports - juillet 2013]

L'idée de simplification est présente dans ces mouvements de regroupement. En ce qui concerne les statuts de la fonction publique, l'ambition des réformes est également de réduire le nombre de corps de la fonction publique et de faire converger les pratiques professionnelles. Pour l'ancien Secrétaire général des ministères sociaux, en poste entre 2008 et 2010, les corps de la Jeunesse et des Sports ne représentent qu'une partie minime des ressources humaines qu'il a sous son autorité. Pour lui, la convergence des corps des Affaires sanitaires et sociales et de Jeunesse et Sports est réputée avoir eu lieu.

> *« Dans la Cohésion sociale, on avait cette particularité de Jeunesse et Sports : des petits corps de rien du tout si je puis dire. On s'est efforcé de rassembler tout ça et que ça se passe bien. Et les corps de Jeunesse et Sports n'en ont pas souffert, au contraire, ils ont plutôt profité de la convergence vers le haut des rémunérations. »* [Ancien Secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2017]

Dans la réalité, ce rapprochement envisagé entre 2009 et 2012 n'a jamais eu lieu. La fusion des corps d'inspection n'a finalement pas abouti en raison d'une importante mobilisation syndicale des Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports contre le projet.

La première raison de cette mobilisation est statutaire. Les Inspecteurs de Jeunesse et Sports considèrent que les IJS et les IASS ne sont pas sur les mêmes niveaux de corps et de responsabilités. Les IJS sont en effet des cadres de catégorie A+, ayant vocation à encadrer des équipes de conseillers techniques et pédagogiques (cadres de catégorie A). Les IASS sont des cadres A, encadrant des équipes d'agents de catégories B et C. Les services de l'Action sanitaire et sociale sont traditionnellement dirigés par des Inspecteurs principaux (IPASS), niveau supplémentaire inexistant dans l'administration de la Jeunesse et des Sports[83]. Pour les syndicats d'IJS, ce rapprochement constitue un risque de dépréciation du niveau de responsabilité du corps[84].

La seconde raison de cette mobilisation et de la mise en échec du projet de rapprochement est professionnelle. En tant que groupe professionnel, les IJS défendent des pratiques d'inspection propres à leur environnement d'intervention. Il y a de très nettes différences entre les pratiques d'inspection et de contrôle dans le domaine de la Jeunesse et des Sports et dans celui de l'Action sociale. Elles tiennent à la nature des établissements concernés par ces contrôles, ainsi qu'au lien de travail entre les services et les établissements. Les IASS interviennent dans de gros établissements recevant des publics spécifiques : établissements hospitaliers pour personnes âgées dépendantes, maisons de retraite, hôpitaux psychiatriques, établissements hospitaliers, centres d'accueil de demandeurs d'asile, orphelinats, etc. Les inspections ont lieu non de manière routinière, mais souvent de manière lourde, en cas de problème avéré. Les contrôles peuvent dans ce cas durer plusieurs jours et consistent en une revue complète de la gestion budgétaire et humaine de la structure. Les IJS interviennent dans des structures beaucoup plus petites (un directeur, quelques animateurs) et fréquemment associatives : établissements sportifs (clubs de sport), accueils collectifs de mineurs (centres de loisirs, colonies de vacances). L'inspection est nettement plus légère : conformité par rapport au Code du sport ou au Code de l'action sociale et des familles, conformité des locaux, encadrement suffisant, etc.

> *« Le dénominateur commun c'est surtout dans l'intitulé. On est inspecteurs. Mais on n'est pas du tout sur le même champ. En termes d'inspection-contrôle, ce n'est pas du tout pareil. Nous on mène des contrôles des établissements sportifs et des Accueils collectifs de mineurs (centres aérés, colonies de vacances…), tout au long de l'année, avec les conseillers. C'est vraiment quelque chose de normal, dans une routine : le contrôle dure une demie-journée, on tape le rapport, en une journée c'est fini. (…) Les collègues IASS, c'est vraiment une inspection de la structure. C'est vraiment de fond en comble. Autant sur les ressources humaines, les ressources budgétaires, la manière dont est gérée la structure… Par exemple ils ont été mobilisés sur une inspection début*

83 Entretien avec un Inspecteur de la Jeunesse et des Sports en DDCSPP (mars 2012)
84 Entretien avec une déléguée du personnel (Syndicat SEP) (février 2015)

juillet, on ne les pas vu de la semaine. Ils étaient plusieurs mobilisés, c'était une structure énorme, ça a énormément de suites. Nous c'est plus léger. » [Inspecteur Jeunesse et Sports DDCSPP – 2012]

Certains syndicats posent le problème exactement dans ces termes, considérant que :

> « L'action et l'expertise des personnels Jeunesse et Sports se sont dilués au sein de structures pour lesquelles la réparation sociale dans l'urgence est la priorité absolue, en particulier en période électorale. Les politiques éducatives et d'éducation populaire ont paru subversives par nature ; les agents susceptibles de les mettre en œuvre ont été « mis au pas » par des hiérarchies ignorant tout de leur domaine et dont le dogmatisme méprisant n'a pas trouvé de garde fou au niveau ministériel. Jusqu'aux concours de recrutement qui prévoient désormais pour les CEPJ la présence d'inspecteurs IASS qui n'ont aucune qualification ni formation pour ce type de recrutement.
>
> « Les techniques spécifiques d'inspection pédagogique propres à ce secteur ont dû être formatées au sein de missions transversales « Inspection/Contrôle/Évaluation » par analogie avec le contrôle spécifiquement financier des établissements sociaux. Pour autant le contrôle des vacances adultes handicapés – on y déplore chaque année des décès – est tombé en déshérence faute d'implication des ARS qui refusent leur participation alors que tous les médecins leur ont été transférés.
>
> « Les critères d'évaluation de ces politiques sont en fait des indicateurs liés à la mise en œuvre de la LOLF au nom d'une culture de résultat. »[85]

Syndicat EPA, personnels techniques et pédagogiques. Lettre d'information, septembre 2012

Ce processus de rapprochement des corps d'inspection a été abandonné en 2012 par Valérie Fourneyron, quelques mois après son arrivée en tant que ministre des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative, donnant suite aux revendications des IJS. Cet échec a des conséquences que l'on commence à mesurer, qui ne vont pas forcément dans le sens de la pérennité du corps des Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports.

Les positions « conservatrices » des syndicats d'IJS ont été mal perçues par les corps d'inspection de l'ASS qui dénoncent leur « corporatisme » et un coup d'arrêt aux rapprochements déjà effectués de fait sur le terrain.

85 Syndicat EPA, personnels techniques et pédagogiques. *Lettre d'information*, septembre 2012

> *« Moi je trouve que c'est complètement contre-productif ces logiques corpo. On travaille tous dans le même sens, au bénéfice du même public, et si chacun peut ajouter ses compétences aux compétences de l'autre, je ne vois pas en quoi ça peut nuire. Moi j'impose de réaliser des inspections communes, mais ce n'est pas une tendance partagée, loin de là. »* [Directrice DDCS (IPASS) - février 2012]

Avec le recul, pour certains membres de l'administration de Jeunesse et Sport, cette mobilisation constitue une erreur stratégique à long terme.

> *« Il y a eu une erreur stratégique importante à mon sens, c'est le refus de la fusion avec les IGAS. Cela aurait contribué à donner du sens à la notion de Cohésion sociale. Il fallait défendre dans le processus de fusion la logique d'ingénierie sociale défendue par beaucoup à Jeunesse et Sports. Il y a eu une forte crispation autour du statut des inspecteurs, le BAFA, la formation, les identités professionnelles… Les syndicats et la DJEPVA ont plutôt vu les choses par le petit bout de la lorgnette et on est passé à côté d'une logique de convergence vers un nouveau corps de la Cohésion sociale… »* [Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports - 2014]

Le mouvement d'*exit* que constitue l'arrêt du processus de rapprochement affaiblit le petit corps des Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports, dans un contexte post-RGPP qui continue d'éroder les effectifs de fonctionnaires. Les recrutements d'IJS ont nettement ralenti alors que le corps enregistre de nombreux départs à la retraite (non remplacés pour 50 % d'entre eux entre 2010 et 2012). Par ailleurs, le mouvement d'érosion du corps est accentué par la création du corps des Directeurs et Directeurs adjoints de services déconcentrés. Les directeurs de DRDJS et de DDJS sont majoritairement IJS ou IPASS. Ils ont intégré ces fonctions en 2010 (et le statut avantageux proposé) selon la répartition proposée par le Secrétariat général du Gouvernement. Désormais focalisés sur le management interne de services plus gros et dont les missions sont plus diversifiées, ces agents ont changé de métier et n'exercent plus leurs fonctions spécifiques de terrain. Un IJS parle en ce sens d'une « extinction en cours du corps des inspecteurs »[86].

> *« Les Inspecteurs Jeunesse et Sports encore plus que les Conseillers techniques et pédagogiques, on a vraiment les caractéristiques d'un corps en extinction. Il y a deux logiques. Déjà il y a de moins en moins de formations et de recrutements d'inspecteurs. Il y a une logique d'assèchement du corps, alors même qu'il s'agissait déjà d'un petit corps. Et puis d'un autre côté, les inspecteurs deviennent en fait des Directeurs régionaux ou départementaux ou des chefs de pôles dont la vocation est plus large que Jeunesse et Sports. Cela fixe les gens sur des missions managériales internes et réoriente les savoir-faire et l'action quotidienne des agents. Il y a moins d'IJS sur des emplois fonctionnels. Il y a plus de mobilité des IJS vers ces statuts qui sont une nouvelle haute fonction publique à part entière. »* [Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports - 2014]

86 Entretien avec un Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports (2014). Nous aborderons dans le Chapitre 5 les problématiques relatives à l'autre corps de catégorie A du ministère de la Jeunesse : les Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ), eux aussi soumis à cette logique d'extinction.

Cet échec constitue un des marqueurs de la difficulté pour les écologies professionnelles de Jeunesse et Sports et de l'Action sociale à travailler ensemble, à élaborer un référentiel commun de compétences et à donner du sens à la notion de Cohésion sociale[87].

***

Lors des réformes, la notion de Cohésion sociale s'impose comme une rhétorique nouvelle, potentiellement à même de faire converger les pratiques des différents groupes professionnels en présence. Toutefois, plusieurs dynamiques s'opposent à cette finalité : une focalisation des réformes sur l'aspect organisationnel des fusions et sur l'aspect gestionnaire des réductions d'effectifs qui crispent les parties en présence ; un manque de travail sur le sens des fusions et la convergence des pratiques, qui se traduit par l'échec des rapprochements envisagés entre corps de fonctionnaires.

Au final, la Cohésion sociale s'impose par défaut. Elle ne fait pas consensus entre les administrations fusionnées sous cette appellation. De fait, elle constitue la nouvelle rhétorique des missions de travail social, de réparation, de protection et de gestion de l'urgence sociale, traditionnellement affiliées à l'administration de l'Action sociale. Cette notion n'est pas parvenue à intégrer les logiques de prévention, de réduction des inégalités sociales et d'émancipation citoyenne, plus proche des positions professionnelles des corps de Jeunesse et Sports, qu'elle est également censée recouper (Donzelot 2006).

Le passage à la Cohésion sociale apparaît à ce titre davantage comme une prise de contrôle des corps de l'Action sociale sur les nouvelles organisations centrales et déconcentrées, où les missions et les corps de la Politique de la ville et de Jeunesse et Sports constituent les prises de guerre de cette nouvelle administration.

87 Selon le journal en ligne Acteurs Publics, la fusion des corps généraux d'inspection serait à l'ordre du jour. Un nouveau corps d'Inspecteurs généraux de l'Education, de l'enseignement supérieur et de la recherche (IGESR) réunirait les Inspections générales de l'Éducation nationale (IGEN), de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), de la Jeunesse et des Sports (IGJS) et des Bibliothèques (IGB) (Acteurs Publics – 16 juillet 2019)

Conclusion du Chapitre 3. La Cohésion sociale comme domaine aux contours incertains

La RGPP et la loi HPST déclenchent l'éclatement du domaine historique des Affaires sanitaires et sociales. Les réformes touchent dans un premier temps les administrations centrales, avec la création d'un Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales, plate-forme géante de gestion des ressources budgétaires et humaines de nombreuses administrations de l'État social : Santé, Action sociale, Travail, Jeunesse et Sports, ACSÉ. Dans le cadre de la RGPP, les hauts fonctionnaires de cette nouvelle administration s'attellent de façon prioritaire à la lourde et large réforme du système de Santé, via notamment la création des ARS.

Les autres missions et services de l'État social n'ont pas bénéficié d'une réelle dynamique de réforme, à l'exception notable de la convergence entre les politiques d'hébergement (ex-Affaires sanitaires et sociales) et d'accès au logement (ex-Équipement)[88]. La notion de Cohésion sociale est néanmoins utilisée par les administrations centrales pour regrouper un certain nombre de missions et services. Dans les services déconcentrés, cet ensemble hétéroclite est composé : des services « résiduels » de l'Action sociale, anciennement assurés par les DRASS/DDASS et subissant la décentralisation ; des services de la Jeunesse et des Sports, dont le rattachement était indéterminé ; des missions de la Politique de la ville descendues des Préfectures ; des nouveaux pôles dynamiques de l'Hébergement-Logement.

Pourtant, au-delà de sa dimension rhétorique et circonstancielle, la notion de « cohésion sociale » est potentiellement porteuse de sens. Issue du vocabulaire européen, elle élargit le spectre de l'action sociale « réparatrice », assurée traditionnellement par l'État social et ses établissements, aux dimensions de prévention, de socialisation, de médiation, voire d'éducation des citoyens, en vue de réaffirmer le lien social et redonner à chacun des capacités d'agir (*empowerment*).

Toutefois, la mise en œuvre des nouvelles administrations de la Cohésion sociale n'a pas débouché sur une convergence des points de vue sur cette définition élargie. Nous montrons à ce titre les échecs de rapprochement entre les corps d'inspection de l'Action sociale et de Jeunesse et Sports (IGAS et IGJS), la décision lors de l'alternance de 2012 de rattacher la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de Vie associative (DJEPVA) au ministère de l'Éducation

88 Cette convergence est issue du vote de la loi MOLLE (2009) et concerne les administrations centrales et déconcentrées départementales. Nous la traitons de manière spécifique dans le Chapitre 4.

nationale, les conflits culturels et identitaires qui ont émaillé les tentatives de rapprochement des administrations de l'Action sociale et de Jeunesse et Sports au niveau local. Au vu de ces difficultés, nous constatons que la réforme travaille très peu le contenu professionnel des missions de ses services. Il s'agit davantage de la prise de contrôle des corps de l'Action sociale sur d'autres corps plus petits, afin de se maintenir dans une fonction publique d'État en pleine mutation.

La Cohésion sociale apparaît ainsi davantage comme une nouvelle frontière de l'État social que comme une tentative fructueuse et porteuse de sens pour la redéfinition des politiques étatiques. L'évolution vers les services de la Cohésion sociale a globalement fragilisé le positionnement territorial de l'État en ce qui concerne les politiques sociales. Néanmoins, deux champs maintiennent malgré tout une présence territoriale : celui de l'Hébergement-Logement, où le sens politique est maintenu ; et celui de Jeunesse et Sports, qui résiste à l'extinction de ses prérogatives.

Chapitre 4

L'Hébergement-Logement comme politique : le maintien d'une expertise territoriale de l'État structurante… départementale

NB : Le terrain sur lequel ce chapitre se fonde est issu d'observations et d'entretiens réalisés dans deux régions françaises. Il n'a pas vocation à être représentatif de ce qui se passe en Ile-de-France, qui accueille près de la moitié des populations sans-abris, défavorisées et migrantes et dont les services déconcentrés sont structurés différemment. A Paris, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) a en effet été directement structurée sur ce nouveau secteur d'action publique, avec un rôle régional affirmé de pilotage des DDCS et des Systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Par ailleurs, nous simplifions ici notre étude de ces dispositifs en ne traitant pas la question des demandeurs d'asile et migrants, du Dispositif national d'accueil (DNA) et des Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

Si l'on se penche sur la structuration des Directions départementales de la Cohésion sociale, un élément retient notre attention : la récurrence de pôles « Hébergement-Logement » en leur sein. Les préfigurateurs ont quasi systématiquement fait ce choix d'organisation entre 2007 et 2010, sous l'autorité des Préfets départementaux. Cette tendance homogène s'oppose à la diversité des choix effectués en ce qui concerne les autres pôles[89]. Cette récurrence nous renseigne sur la structuration d'un champ d'action publique sur l'hébergement et l'accès au logement dans cette période. Cela nous intéresse comme indice de la constitution potentielle d'un champ d'expertise au sein des services déconcentrés. La description du processus d'émergence de ces pôles nous amène à nuancer certaines observations du Chapitre 3 : une partie des services des nouvelles DDCS ne relèvent pas du « résiduel », mais bénéficient de choix politiques en faveur de la structuration d'un nouveau champ d'action publique dans le domaine de la Cohésion sociale.

89 Nous avons recensé, dans les DDCS et DDCSPP, des pôles : égalité, égalité des chances, accès aux droits, accueil-intégration, insertion, inclusion sociale, solidarité, discriminations, accompagnement des familles, populations vulnérables, politique de la ville, dynamiques territoriales, politiques éducatives et citoyenneté, développement territorial, jeunesse, sports, promotion du sport, métiers du sport, vie associative, droits des femmes, etc., ainsi que des mix variables entre ces différents pôles thématiques.

On relève en effet l'émergence, à la fin des années 2000, d'une approche alternative des politiques sociales du logement, portée à l'échelon européen par des associations et certaines personnalités politiques. Reposant sur le principe de la « présomption de capacités » (Eyraud & Vidal-Naquet 2008), la logique du « *Housing first* » (« Logement d'abord ») propose de faire débuter le parcours de réinsertion des personnes défavorisées par l'accès à un logement social. Cette approche reçoit un certain écho durant cette période d'évolution de l'État social. Les mobilisations européennes et nationales de la société civile et des opérateurs de politiques publiques débouchent en 2009 sur le vote de la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions (MOLLE) et sur l'affichage d'une « Refondation » des politiques d'hébergement et d'insertion. Cette loi institue le rapprochement des missions de coordination des dispositifs d'hébergement d'urgence – anciennement assurées par les DDASS sur le terrain – et des missions sociales liées à l'accès au logement et à la prévention des expulsions – auparavant positionnées en DDE et en Préfecture.

Des pôles hébergement-logement structurant dans les nouvelles DDCS

En termes organisationnels, la mise à l'agenda politique de l'hébergement-logement représente une opportunité pour les jeunes DDCS de se positionner sur les thématiques qui les concernent. L'articulation de ces missions hébergement et logement implique de nouveaux dispositifs, qui se construisent dans la configuration Cohésion sociale. Nous aborderons dans ce chapitre l'instruction du Droit au logement opposable (DALO), la construction des Systèmes intégrés d'accueil et d'hébergement (SIAO), l'élaboration des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et la gestion du Contingent préfectoral.

Le regroupement apparaît cohérent pour beaucoup d'agents au sein des services. Il est considéré comme pertinent par les directions et comme une valeur ajoutée de la RGPP, comme en témoignent ces extraits d'entretiens.

> *« Ça, c'est une plus-value de la RGPP, on a créé un pôle qui assure la continuité entre l'hébergement pur et le logement. Je me rends compte que c'est très bien que ce soit réuni. Il y a une réelle cohérence. Avant, sur pas mal de volets, il y avait trois interlocuteurs, trois voix de l'État : DDASS, Préfecture, DDE. Maintenant il n'y a plus que moi, en accord avec moi-même. C'est plus pratique. Vis-à-vis des partenaires extérieurs, c'est même beaucoup mieux. »* [Chef de pôle hébergement-logement (Attaché Équipement) DDCS - mai 2011]

> *« La pertinence de la réforme elle est sur ce pôle-là. Parce que faire travailler sur le même site des gens qui s'occupent de logement et de l'hébergement, dans la mesure où l'objectif c'est de faire accéder tout le monde au logement, ça a du sens. (…) Avant les collègues qui étaient en DDASS ne connaissaient pas du tout*

l'organisation de l'accès au logement, la demande de logement sociale, la contrainte des bailleurs, ça leur était totalement étranger. Eux s'occupaient du public qui était dans les structures d'hébergement : qu'ils soient bien dans les structures, qu'elles répondent bien en termes de prise en charge. Mais ce qui se passait après ou avant les structures, ce n'était pas leur problème. Les collègues de DDEA connaissaient et avaient des relations avec les bailleurs sociaux, mais ne savaient pas du tout quels étaient les publics qui étaient en structure d'hébergement et donc quels étaient les besoins en termes de logement pour offrir une réponse à ces personnes-là. » [Directrice départementale (IPASS) DDCS - mars 2011]

En outre, ces pôles représentent un poids lourd dans la définition de la notion de Cohésion sociale située en DDCS, qui s'exprime notamment à travers la prééminence du budget opérationnel de programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » vis-à-vis des autres BOP. Ce budget représente à l'échelle française 1,2 milliard d'euros en 2011. Les services gestionnaires héritiers des DDASS maintiennent ainsi une prééminence de l'aspect *treasure* du rôle de l'État dans ce domaine (Hood 1983).

Trois problèmes dans la structuration de l'hébergement-logement

Nous montrons dans ce chapitre que l'axe politique et administratif hébergement-logement est prégnant dans le contexte de la RéATE, lors de la constitution des administrations de la Cohésion sociale. Il permet de structurer les services de manière homogène en fonction d'une conception de l'action sociale départementale confiant à cet échelon le suivi de ces politiques. Ainsi, il permet d'asseoir un pôle d'expertise au sein des services déconcentrés départementaux. La structuration de ce nouveau pôle d'expertise pose néanmoins trois problèmes :

- Le premier est d'ordre « culturel ». La convergence entre hébergement et logement reste centrée sur la logique « réparatrice » de l'Action sociale, excluant quelque peu les approches « préventives » et « éducatives » du social. Du fait de la concordance du calendrier législatif et du calendrier des réformes, les administrations sociales s'organisent pour déployer une expertise autour de ces sujets. Ce domaine de convergence s'est imposé comme un élément politique fort au moment de la réforme. Il a pris en quelque sorte toute l'énergie disponible dans la définition de la Cohésion sociale, dans les services centraux et déconcentrés. C'est cette vision Hébergement-Logement de la Cohésion sociale qui s'impose culturellement dans les administrations de l'État social et qui tend à embarquer l'ensemble de la redéfinition du champ. Le maintien de cette

expertise territoriale de l'État s'accompagne ainsi d'une nouvelle approche gestionnaire du social, centrée sur l'urgence.

- Le deuxième problème réside dans le fait que cette convergence de l'hébergement et de l'accès au logement ne concerne que les services départementaux. Alors que les Directions départementales se structurent de manière interministérielle, les services régionaux et nationaux restent sectoriels, dissociant les deux entrées[90] : DREAL et DRJSCS, DGCS et DHUP/DIHAL. La grande majorité des DDCS/PP constituent des pôles Hébergement-Logement à même de porter les dispositifs imaginés par la nouvelle loi (SIAO et CCAPEX notamment). Mais les DREAL et les DRJSCS, qui gèrent chacune une partie des budgets opérationnels de programmes, ont plus de difficultés à se positionner comme pôles de ressources ou de coordination de ce pan de la Cohésion sociale. Cette asymétrie d'organisation pénalise la mise en œuvre des politiques et va à l'encontre de la logique de régionalisation affichée par la RGPP.

- Le troisième problème porte sur les tensions générées par le pilotage renforcé de l'État de dispositifs précédemment assurés par les structures associatives de terrain. La conception gestionnaire de l'action étatique se heurte à la revendication, par les opérateurs, d'une certaine autonomie territoriale de gestion de leurs dispositifs. En tant que prestataires de ces politiques pour l'État, ils dénoncent un pilotage gestionnaire centralisateur, invasif en matière de *reporting,* peu utile sur le terrain.

Ainsi, les réformes de modernisation apparaissent très fortement influencées par le contexte politique dans lequel s'effectue la réforme. Nous présentons dans une première partie cette politique du « Logement d'abord » et la formalisation institutionnelle du lien entre hébergement et logement comme horizon de réforme de l'action sociale départementale. Dans une deuxième partie, nous aborderons la mise en œuvre du SIAO comme dispositif opérationnel de cette nouvelle politique structurante de l'« hébergement-logement ». Dans une troisième partie, nous interrogerons la structuration centrale/départementale de l'animation de cette politique.

90 Excepté en région parisienne.

1. De l'hébergement institutionnel au « Logement d'abord » : une « refondation » des politiques d'hébergement et d'accès au logement

Les politiques sociales relatives à l'hébergement des personnes démunies et à l'accès au logement des plus pauvres sont des champs traditionnels d'intervention de l'État social. Il s'agit de politiques historiquement structurées, objet d'accumulation de très nombreux dispositifs. Entre 2007 et 2012, une volonté politique cherche à opérer une convergence de ces politiques, afin de favoriser la construction de « passerelles » entre les dispositifs de l'hébergement et de l'accès au logement.

Le « logement d'abord », notion issue des politiques européennes à la fin des années 2000, constitue une nouvelle manière d'aborder ces deux domaines de politiques publiques et préside à leur rapprochement. La transcription de cette politique en France en 2009 conduit à l'affichage d'une « refondation » des politiques nationales qui concernent l'accès au logement des plus pauvres : sans-abri, personnes menacées d'expulsion, demandeurs d'asile.

Ces rapprochements entre hébergement et logement dans les nouveaux services déconcentrés de l'État représentent concrètement la mise en œuvre administrative locale de cette refondation. Au moment de la réforme de réorganisation que constitue la RéATE, ces rapprochements structurent le fonctionnement des nouveaux services départementaux de la Cohésion sociale dans le sens où ils constituent un pôle cohérent, au sein de chaque DDCS, de portage d'une politique en construction.

1.1 Un arsenal législatif sur l'hébergement, l'insertion, l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées

Les politiques d'hébergement et d'insertion des personnes défavorisées d'une part et les politiques d'accès et de maintien dans le logement d'autre part sont constituées de la sédimentation d'un nombre important de dispositifs et de programmes de politiques publiques.

Ces deux pans de l'intervention de l'État social s'amplifient depuis les années 80 et l'évolution économique vers un plafonnement structurel de la croissance et un chômage de masse. Durant les années 2000, d'importantes mobilisations des acteurs de ces politiques conduisent à une nouvelle étape de législation proposant une convergence des dispositifs et une coordination dans ce champ. Nous présentons ici un panorama rapide de ces lois et dispositifs.

1.1.1 Deux politiques publiques importantes à rapprocher, historiquement mises en œuvre par deux ministères différents

L'hébergement institutionnel : l'État social et ses partenaires

L'hébergement institutionnel finance d'une part les dispositifs d'urgence, composés des centres d'hébergement d'urgence (CHU), des nuitées d'hôtel mobilisées pour loger temporairement des personnes sans-abri faute de place dans les CHU, ainsi que des places temporaires ouvertes pour faire face notamment aux vagues de grand froid et d'autre part les centres d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS). Cette politique vise une mise à l'abri provisoire aux personnes et familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion.

L'État (ministère des Affaires sociales et de la Santé) finance, via ses services déconcentrés (DDASS puis DDCS) des partenaires (associations, établissements), gestionnaires de structures d'accueil : CHU, Centres de stabilisation, CHRS, Centres maternels, Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), Lits halte soins santé, etc. Selon leur projet, les structures apportent un certain nombre de services et de prises en charge : santé, addiction, suivi psychologique, accompagnement à la vie active, intermédiation locative, etc. « Durant la prise en charge, un accompagnement social vise à permettre aux personnes hébergées de recouvrer leur autonomie personnelle et sociale et d'accéder à un logement de droit commun[91]. » Néanmoins, le constat est fait que *« l'allongement des durées d'hébergement et l'absence de relogement remettent en cause l'objectif même du « parcours d'insertion ». (...) Malgré l'accompagnement dispensé, la sortie du dispositif demeure fortement dépendante de l'offre de logement, et les modalités d'intervention ne suffisent pas à garantir auprès des bailleurs la capacité des personnes hébergées à occuper un logement. Si les équipes des structures d'hébergement attendent beaucoup d'une action sur l'offre,*

91 Article L. 345-1 du Code de l'action sociale et des familles.

elles sont également appelées à interroger leurs pratiques et à accentuer l'accompagnement qu'elles dispensent vis-à-vis de l'objectif logement » (Lanzaro 2013 p.42).

L'accès au logement : le volet social de l'Équipement

Parallèlement, les politiques d'accès au logement sont historiquement portées par le ministère de l'Équipement, en partenariat avec les bailleurs sociaux. Le logement social est largement mobilisé par l'État pour mettre en œuvre le droit au logement. Si 65 % de la population française a un revenu qui les rend éligibles au parc social, des critères de priorité visent « les personnes mal-logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence » et les « personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition »[92]. L'État conserve auprès des organismes HLM le droit de proposer des candidats à l'attribution d'un logement social. Il dispose d'un contingent de 30 % de logements réservés, dont 25 % sont destinés aux personnes ciblées comme prioritaires. Une des difficultés de cette politique provient des demandes de garanties des bailleurs sociaux vis-à-vis des populations à loger. Ces organismes peuvent considérer les plus précaires comme des populations « à risques », *« en raison de leur éloignement du logement ordinaire pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, de la modestie de leurs ressources et de leur situation souvent précaire. Elles seraient plus sujettes que les autres demandeurs de logement à présenter des difficultés pour l'occuper et s'y maintenir selon des usages conformes aux attentes des bailleurs sociaux. Il est ici autant question du paiement du loyer, des charges et d'une assurance habitation que de l'occupation paisible du logement et des parties communes, de l'entretien du logement et de ses équipements »* (Lanzaro 2016 p.3).

Dès les années 1990, une activité législative en faveur d'une convergence des dispositifs

Les dispositifs sociaux qui concernent l'accès au logement et le maintien dans le logement se fondent sur un historique législatif important. La loi Besson du 31 mai 1990[93] vise la mise en œuvre d'un droit au logement. Dans chaque département est créé un Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et un Fonds de solidarité logement (FSL), pilotés conjointement par l'État (DDASS) et le Conseil Général. En 1998, la Loi

92 Code de la construction et de l'habitation
93 Décret d'application n° 90-794 du 7 septembre 1990

d'orientation de lutte contre les exclusions[94] conforte le rôle des associations et préconise l'intervention des pouvoirs publics sur un certain nombre de thématiques : la prévention des expulsions locatives, la lutte contre l'insalubrité des logements, la réduction de la précarité dans l'habitat, l'accroissement de l'offre de logements pour les personnes défavorisées (mobilisation du parc vacant), l'accroissement de la mixité sociale (réforme des attributions HLM), l'organisation de l'accueil des plus démunis (notamment via la mise en place d'un numéro départemental unique et centralisé, le 115). Ces deux lois constituent le socle d'une évolution importante du droit au logement durant la décennie 2000 et d'une relative convergence des dispositifs de logement et d'hébergement présents dans les DDASS et DDE.

Les lois Solidarité et renouvellement urbain (2000) et le Plan national de rénovation urbaine (2003) fixent aux communes et aux bailleurs des programmes d'amélioration du parc locatif social et des obligations de résorption de l'insalubrité. L'acte II de la décentralisation (2004) développe considérablement les responsabilités des collectivités locales (Conseils généraux et communes) en matière d'aides à la pierre, de construction de logements sociaux, de salubrité de l'habitat, de constitution de lien avec les associations, etc. Le FSL est intégralement transféré aux Conseils généraux en 2005 et prend désormais en compte les factures d'énergie, d'eau et de téléphone, ainsi que les aides aux associations pratiquant la médiation locative et l'Aide à la gestion des budgets familiaux (AGBF)[95]. Le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) continue de coordonner l'action publique départementale en faveur de l'accès au logement des plus pauvres, regroupant, sous l'autorité des DDASS, une trentaine d'organisations : État, Conseils généraux, grosses collectivités locales, principaux bailleurs sociaux, UNPI (propriétaires privés), Caisse d'allocations familiales, FNARS (Fédération nationale des associations de réinsertion sociale), associations intervenant dans le domaine du logement et des organismes spécialisés. Par la suite, la loi de Programmation et de cohésion sociale (loi Borloo - 2005) puis la loi portant Engagement national pour le logement (2006) fixent des objectifs aux mairies pour développer la production de logements et de logements sociaux, ainsi que l'accession et renforcer la lutte contre l'habitat indigne.

94 Décret d'application n° 99-987 du 22 octobre 1999

95 Ces aides sont assurées notamment par les Unions départementales des associations familiales (UDAF).

1.1.2 2006-2009 : les mobilisations en faveur de la « refondation » des politiques en faveur des personnes défavorisées

Mobilisations collectives des acteurs de l'insertion et du logement et nouveaux paliers législatifs

Pendant l'hiver 2006-2007, de fortes mobilisations associatives ont lieu concernant les personnes sans-abris. Ces actions très médiatiques, notamment celles des Enfants de Don Quichotte en janvier 2007 sur le canal Saint Martin à Paris, conduisent à une mise à l'agenda politique des problématiques liées à l'insuffisance de l'hébergement institutionnel et de l'accès au logement. L'État promulgue en janvier 2007 un Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (PARSA), puis vote la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable (DALO)[96]. Cette loi précise que le droit au logement et le droit à l'hébergement sont garantis par l'État avec une possibilité de recours judiciaire, ce qui implique une écriture dans le Code de l'action sociale et des familles.

Le droit au logement opposable (DALO) entre en vigueur en deux temps. Depuis le 1er janvier 2008, il concerne les personnes dans les situations les plus difficiles : sans domicile fixe, travailleurs pauvres, femmes isolées avec enfants, personnes en logement indigne ou insalubre. Depuis le 1er janvier 2012, il concerne toute personne éligible aux logements sociaux. Au niveau national, la loi prévoit la réunion trimestrielle d'un comité de suivi, présidé par le président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD). Au niveau territorial, des commissions de médiation, conjointement gérées par les collectivités territoriales et les DDASS puis les DDCS, délivrent des avis que l'État et les collectivités se doivent d'appliquer.

Le droit à l'hébergement opposable (DAHO) repose sur deux principes désormais inscrits dans le Code de l'action sociale et des familles :

- l'inconditionnalité de l'accueil : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » (article L. 345-2-2) ;

96 Loi n° 2007–290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

- la continuité de l'accueil en hébergement : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation » (article L. 345-2-3).

Le vote de la loi DALO entraîne le déclenchement d'une mission parlementaire sous la direction d'Étienne Pinte (député UMP). Publié en juin 2008, ce rapport très politique dénombre 100 000 personnes sans abri, 600 000 logements indignes, 900 000 personnes sans domicile personnel, 3 500 000 personnes mal-logées. Il préconise le renforcement du pilotage national et régional et l'organisation d'un accompagnement coordonné autour de la personne. En décembre 2007, la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS) organise une Conférence de consensus regroupant un grand nombre d'opérateurs et de professionnels du secteur de l'insertion sociale. Cette conférence met en évidence que les difficultés du secteur ne sont pas uniquement budgétaires, mais qu'elles proviennent également de l'absence de coordination des acteurs et de politique publique claire et de la nécessité de travailler au niveau local sur la base de diagnostics territoriaux renforcés[97].

Loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions (MOLLE)

Ces mobilisations des acteurs de l'insertion sociale débouchent sur une nouvelle étape législative en 2009. La loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions, dite loi MOLLE, est votée le 25 mars 2009, dans le contexte de la RGPP et de préfiguration des nouveaux services déconcentrés de la Cohésion sociale. Elle est le résultat d'un travail commun entre l'État et les associations du secteur de l'hébergement et du logement qui a débouché fin 2009 sur le constat partagé que le système répondait imparfaitement aux besoins : *« De nombreuses personnes sont contraintes de vivre dans la rue ou dans des hébergements inadaptés, les plus désocialisées se retrouvent les plus exclues du dispositif, des personnes stagnent en hébergement alors même qu'elles seraient aptes à accéder au logement. Par ailleurs, la gouvernance du dispositif reste sur un mode de gestion de crise dans l'urgence, qui ne permet ni d'assurer pleinement l'effectivité des principes de continuité et d'inconditionnalité de l'accueil ni d'atteindre l'objectif du « logement d'abord », qu'il soit adapté ou autonome[98] ».* Ce constat conduit le Secrétaire d'État au logement Benoist Apparu à

97 Conférence de consensus « Sortir de la rue » - *Rapport du jury d'audition,* 5 décembre 2007
98 *Ibid.*

lancer une « Stratégie nationale 2009-2012 de prise en charge des personnes sans abri ou mal-logées » visant à l'organisation d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Cette politique est fondée sur trois principes fondamentaux, transcrits dans la loi MOLLE : inconditionnalité de l'accueil en CHRS et continuité de la prise en charge des personnes ; égalité face au service rendu ; adaptabilité des prestations aux besoins des personnes[99].

Cette loi porte des modifications profondes concernant les thématiques du droit au logement, de l'accès et du maintien dans le logement, qu'elle rapproche des thématiques de l'hébergement d'urgence.

Un certain nombre de dispositifs sont créés. Dans chaque département un dispositif départemental nommé Système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) est instauré pour favoriser un travail coordonné des intervenants de la veille sociale, de l'hébergement et du logement, grâce à une interconnaissance entre les acteurs de l'hébergement (notamment des associations gérant des dispositifs d'accueils et de réinsertion) et du logement (notamment des bailleurs sociaux).

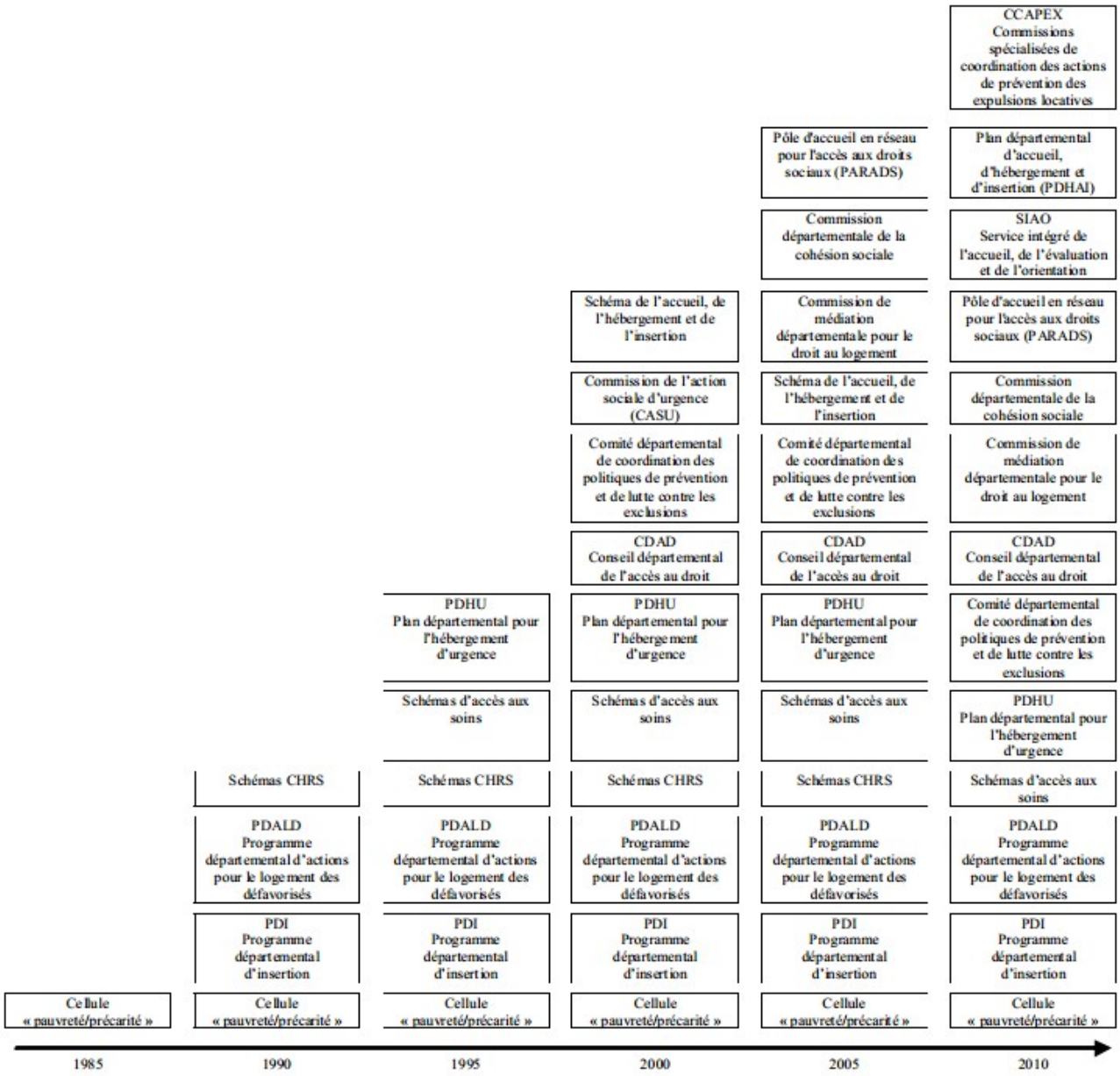
Par ailleurs, la loi crée au niveau départemental une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) chargée « d'optimiser le dispositif de prévention des expulsions en coordonnant l'action des différents partenaires concernés ». Ces commissions émettent des avis destinés aux instances décisionnelles (Caisses d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole, Conseils généraux en charge du FSL, services de l'État) et des recommandations à l'intention de l'ensemble des partenaires œuvrant à la prévention des expulsions. Les compétences des Commissions départementales concernant l'Aide personnalisée au logement (CDAPL) sont quant à elles intégralement transférées aux Caisses d'allocations familiales et aux Caisses de la Mutualité sociale agricole.

Enfin, la loi MOLLE rend obligatoire l'inclusion dans le PDALPD du Plan départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (PDAHI). Alors que ce volet de politique publique relevait exclusivement de l'État, la fusion de ces deux plans départementaux vise un copilotage des dispositifs par l'État et les Conseils généraux.

On constate ainsi une très forte activité législative entre 1990 et 2009 qui tend à faire converger les politiques publiques d'hébergement et d'accès au logement. Le tableau ci-dessous, proposé

99 Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions

par Julien Damon (2009), montre la multiplication des dispositifs en direction de ces populations. On note à ce stade que les deux principaux dispositifs issus de la loi – SIAO et CCAPEX – doivent être impulsés par les services départementaux de l'État : DDCS et DDCSPP. Cette activité politique débouche à la fin des années 2000 sur un nouveau principe d'accompagnement des populations dans le logement, appelé « logement d'abord ».



Accumulation des dispositifs de lutte contre l'exclusion - représentation à l'échelon départemental.

(Damon 2009)

1.2 Le « Logement d'abord » comme nouveau principe cardinal des politiques en faveur des personnes défavorisées

La mise à l'agenda politique du mal-logement débouche en 2008 sur la déclaration de cet enjeu comme « chantier national prioritaire ». Le calendrier politique coïncide avec un investissement de la Commission européenne sur cet enjeu. En 2010, déclarée « année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion », est organisée une Conférence de consensus sur le sans-abrisme. Elle résulte de la collaboration entre la Présidence belge, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA), et la Commission. Le principe anglo-saxon *Housing first* (« Logement d'abord »), visant à accélérer le relogement des personnes, est retenu comme le modèle devant être mis en œuvre par les institutions et les professionnels du secteur. En France, ces évolutions débouchent sur la « refondation » du secteur et sur la création d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Cette politique vise à la convergence de deux grands programmes publics : l'hébergement institutionnel et les politiques d'accès au logement. Il s'agit de tendre vers une coordination de ces dispositifs, afin de faire évoluer l'approche « par étape » du « parcours d'insertion » des personnes prises en charge vers une approche « dirigées vers le logement » (DIHAL, DHUP, DGCS 2011).

Typologie de l'exclusion et complexité des dispositifs d'accueil et d'hébergement

En 2010, les travaux de la Conférence européenne de consensus débouchent sur une typologie de l'exclusion liée au logement. Elle se présente sous la forme d'une grille, dite ETHOS (*European Typology on Homelessness and housing exclusion*), visant à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et le suivi des politiques. Cette grille illustre la complexité des situations qui doivent être traitées par l'action publique et les gestionnaires de structures intervenant dans ce secteur :

Catégorie conceptuelle		Catégorie opérationnelle		Définition générique
SANS-ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Dormir dans la rue (pas d'accès à un hébergement d'urgence) / Sans abri
	2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence
SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 3.2	Foyer d'hébergement d'insertion Logement provisoire
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Foyer d'hébergement destiné aux femmes
	5	Personnes en hébergement pour immigrés	5.1 5.2	Logement provisoire /centre d'accueil des demandeurs d'asile Foyer pour travailleurs migrants
	6	Personnes sortant d'institutions	6.1 6.2	Institution pénale Institution médicale
	7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement	7.1 7.2 7.3 7.4	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile Logement accompagné Logement de transition avec accompagnement Logement ordinaire assorti d'un accompagnement
LOGEMENT PRECAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8.1 8.2 8.3 8.4	Provisoirement hébergé par la famille ou par des amis Sans bail de (sous-)location Occupation illégale d'un bâtiment Occupation illégale d'un terrain
	9	Personnes menacées d'expulsion	9.1 9.2	Application d'une décision d'expulsion (location) Avis de saisie (propriété)
	10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police lié à des violences domestiques
LOGEMENT INADEQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires et non conformes aux normes	11.1 11.2 11.3	Habitation mobile/ caravane Bâtiment non conforme aux normes Habitat provisoire
	12	Personnes en logement indigne	12.1	Habitation (occupée) déclarée inhabitable conformément à la législation nationale
	13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée

Source : Julien Damon, Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'UE, avril 2009

Grille ETHOS (FEANTSA 2010)

L'action publique à destination des personnes sans-abri ou en passe de le devenir représente un « parcours de prise en charge ». Il s'avère à la fois coûteux pour les finances publiques et tellement complexe pour le bénéficiaire qu'il en devient rédhibitoire. Ce parcours peut être résumé ainsi, ce qui permet de mettre en exergue la complexité du dispositif[100] :

- La première étape du dispositif est un numéro d'appel d'urgence (115), géré de manière centralisée par une association départementale : le SAMU social. Sa vocation est d'orienter par téléphone une personne vers une solution d'hébergement d'urgence, dans une logique

100 D'après le tableau réalisé par BARBOT Cyrielle, CHADOURNE-FACON Lucie, FRIMAT Mathieu, KARAKOUZIAN Guillaume, MESNARD Anne-Claire, SOILMI Sidi (2012), *in* « Évaluation de la prise en charge des personnes sans abris. Le cas des Enfants du canal », *Rapport du Groupe commandité et tutoré du Mastère d'Action publique*, Ecole des Ponts ParisTech, DIHAL, sld. Julien DAMON

de mise à l'abri. Son avantage réside dans une gestion centralisée. Cependant, la durée d'attente téléphonique est un frein à la démarche.

- Des maraudes et équipes mobiles sont assurées de manière plus ou moins organisée par des acteurs publics (pompiers, police) ou associatifs (SAMU social).

- Des accueils de jour sont proposés par des associations à destination de personnes dont l'état psychologique est stabilisé puisqu'y accéder constitue une démarche active. Ils sont destinés avant tout à créer du lien social, mais également à orienter les sans-abris vers un hébergement.

- Les Centres d'hébergement d'urgence (CHU) de premier niveau sont destinés à « la mise à l'abri ». Centres gratuits, ils proposent des chambres de manière anonyme pour des durées d'une nuit à une semaine. Ils sont fermés la journée ; les personnes doivent retourner à la rue chaque matin. Ils sont destinés aux personnes seules, en très grande majorité aux hommes.

- Des centres dits de deuxième niveau peuvent accueillir ensuite ces personnes pour des durées allant de la semaine au mois, parfois renouvelable. Cet accueil fait l'objet d'une contractualisation avec les bénéficiaires. Certains centres sont ouverts le jour, d'autres non. Ils proposent des dispositifs d'accompagnement, dans une logique d'insertion.

- Des chambres d'hôtel sont largement financées pour pallier le manque de place en CHU et CHRS. Elles permettent d'accueillir notamment des familles et des femmes sans-abri qui ne peuvent être accueillies dans les centres classiques, mais aussi des demandeurs d'asile. Le suivi dans ce cadre est souvent minimaliste, ce qui ne facilite pas l'accès au logement. Certaines familles peuvent parfois y résider plusieurs années faute de dispositif.

- Les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) proposent un hébergement de longue durée pour les personnes qui nécessitent un accompagnement social long avant l'accès au logement. Ils ont vocation à réinsérer socialement et administrativement la personne. L'objectif est de la rendre autonome avant l'accès à un logement de droit commun. Les hébergements proposés sont souvent individuels et font l'objet d'une « sélection à l'entrée ». La durée peut aller de 6 mois à 2 ans. Ces derniers peuvent être gérés soit par le monde associatif, soit par les communes. Certains foyers sont spécialisés

pour certains publics (ex : Foyers jeunes travailleurs). Les personnes participent financièrement à leur accueil.

- Le dispositif Solibail propose des logements classiques issus de l'offre privée diffuse. Des associations sont mandatées par l'État pour effectuer une recherche immobilière de biens privés. Le propriétaire confie son bien en gestion à une association, qui la loue à un ménage sans logement pour une durée maximale de 18 mois. Le ménage paye un loyer en fonction de ses revenus. La différence de loyer entre ce que le ménage peut payer et le prix classique du marché est prise en charge par l'État. Adapté à un logement classique, le ménage peut alors intégrer plus aisément un logement de droit commun.

- L'accès au logement renvoie à la galaxie du logement social. Le principe est que le logement est aidé par les pouvoirs publics déclenchant un conventionnement avec l'État et fixant un plafond de loyer et de ressources pour les occupants. Il peut donner droit à l'Allocation personnalisée au logement (APL) (Barbot *et al.* 2012).

Le tableau suivant permet de se faire une idée et de comparer les coûts à la nuitée des différents dispositifs existants :

Type de structure	Coût à la nuitée.
Centre d'hébergement d'urgence y compris mission d'accueil (accueil de jour, maraudes..)	43 €
Centre de stabilisation	45 €
L'hôtel	17,00 €
Centre d'hébergement et de ré-insertion sociale.	50 €
Solibail (coût pour un ménage)	25 €
Logement social classique (APL).	8 €

Source : Barbot et al. 2012

Au vu des différences entre les coûts à la nuitée, ce tableau souligne l'intérêt économique que représente un accès au logement le plus tôt possible. Le fait d'identifier les personnes présentes

dans les CHU et CHRS les plus aptes à occuper un logement afin de les diriger rapidement vers le logement est intéressant en termes d'économies d'échelles (Barbot *et al.* 2012).

Principes du « Logement d'abord » et de l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

Sous l'influence des politiques européennes précitées, les programmes de 2007-2010 mobilisent un principe anglo-saxon de gestion des parcours d'insertion, dit *« housing first »*. Littéralement traduit « Logement d'abord », ce principe consiste à poser le logement comme un prérequis et comme la première étape dans le processus d'insertion. Il positionne en opposition au parcours « en escalier » traditionnel, obligeant la personne sans abri à passer par toutes les étapes du centre d'hébergement d'urgence (CHU) au centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), à l'hébergement provisoire à l'hôtel ou en Maison relais et enfin au logement. Il part des constats que les centres d'hébergement sont saturés, que l'accueil provisoire dans ce type de structure ne débouche pas suffisamment sur une solution de logement ordinaire, et qu'une partie (30 %) des personnes hébergées dans un centre d'insertion « présentent l'ensemble des conditions requises pour accéder à un logement social »[101].

Le « Logement d'abord » instaure la nécessité pour les pouvoirs publics de proposer un accompagnement conséquent et évolutif vers le logement. En 2010, l'État instaure une nouvelle mesure d'intervention sociale : l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL). Ce dispositif finance des postes de chargés de mission « logement » au sein des structures d'hébergement, visant à « préparer les hébergés au logement » et des mesures d'accompagnement social lors de l'entrée dans le logement. *« L'accompagnement vers et dans le logement est une prestation individuelle ou collective, fournie sur une période déterminée, à une personne dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale »*[102]. L'accompagnement peut concerner aussi bien la recherche de logement que l'aide aux premiers pas dans le logement ou au maintien dans les lieux et le traitement des difficultés locatives ; il peut aussi favoriser la vie sociale dans et au dehors du logement. Il nécessite, bien sûr, du temps de travail social, ce qui signifie la création de postes de travailleurs sociaux (138 postes créés en 2010 et 35 renforcés d'après la DGCS). L'enveloppe consacrée à

101 Avant-propos de la loi de Programmation et de cohésion sociale (2005), cité par Lanzaro 2013.
102 « Référentiel de l'accompagnement vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée » - janvier 2011

l'AVDL était de 4,4 millions d'euros en exécution 2009, 12 millions en 2010, 14 millions en 2011 inscrits dans les BOP[103].

Pour Marie Lanzaro (2016), ces évolutions législatives conduisent à l'institutionnalisation d'une catégorie d'hébergés « prêts au logement[104] », le caractère « prêt au logement » se mesurant en fonction de la capacité de la personne hébergée à « pouvoir louer », à « savoir louer » et « habiter un logement » de droit commun et, enfin, à « savoir s'adapter à son environnement »[105]. Cette définition apporte des garanties aux bailleurs quant à la sécurisation du parcours des plus précaires, les assurant que les besoins en matière d'accompagnement social sont évalués et que, le cas échéant, leur relogement sera accompagné socialement. Avec ce type de politique, l'État renoue avec le principe de sélection des personnes à reloger en fonction de leur aptitude. *« Elles contribuent à institutionnaliser un tri entre les personnes qui pourraient accéder à un logement de droit commun et celles qui relèveraient d'une autre forme d'habitat. Ce tri à la « logeabilité » s'inscrit dans une histoire longue d'éducation sociale des familles par les politiques du logement et les dispositifs qu'elles instituent »* (Lanzaro 2016 p.2).

Un budget conséquent, exprimant la convergence des dispositifs… mais dont l'hébergement se taille la part du lion

Les financements des politiques d'hébergement et d'accès au logement ont convergé à partir de 2009, suite aux lois MOLLE et HPST, regroupant dans le programme 177 « Accueil, Hébergement insertion » les programmes 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » et 109 « Accompagnement des publics en difficulté ».

Depuis 2011, cette politique intègre la veille sociale, qui finance les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) (*cf. infra*), des équipes mobiles dont les Samu sociaux et des structures d'accueil de jour, ainsi que les crédits dédiés au financement de différentes formes de logement adapté (maisons-relais, pensions de famille, intermédiation locative, aide à la gestion locative sociale, aide au logement temporaire).

---

103 Cour des comptes - *Rapport d'évaluation de la politique publique d'hébergement des personnes sans-abris,* novembre 2011

104 Circulaire du 16 septembre 2009 aux préfets relative à l'accès au logement des personnes hébergées

105 « Convention de coopération FNARS Île-de-France, AORIF, AFFIL – Pour accompagner les parcours résidentiels et renforcer les partenariats entre associations d'insertion et bailleurs sociaux », citée par Lanzaro 2016.

Tableau 3 : Evolution des crédits « consommés » consacrés à la veille sociale, à l'hébergement et au logement adapté

(en M€)

	2006	2007	2008	2009	2010
CP	753,02	874,95	998,71	1 083,65	1 130,17
Evolution n/n-1		*+16,19 %*	*+14,14 %*	*+ 8,50 %*	*+ 4,29 %*

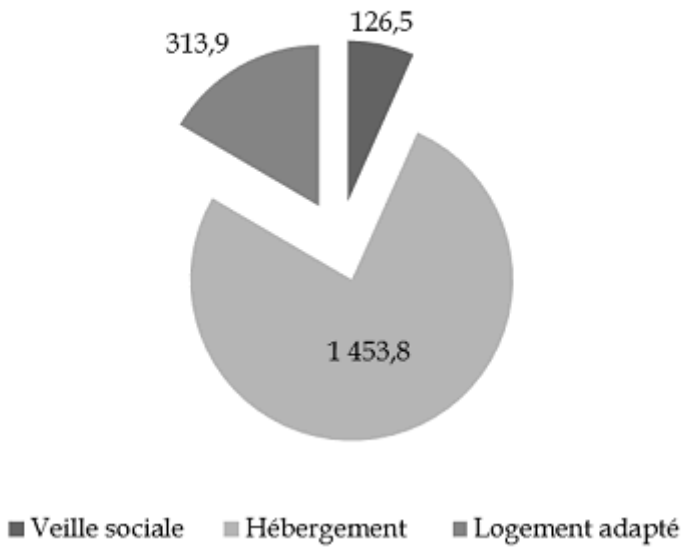
Source : RAP de la mission « Ville et logements »

Cour des comptes - Rapport d'évaluation de la politique d'hébergement des personnes sans-abris, novembre 2011

Cette politique représente 1,2 milliard d'euros en 2011 et 1,89 milliard d'euros en 2018 (Projets de loi de finances 2011 et 2018). On remarque son augmentation conséquente entre 2006 et 2010, puis une relative stabilisation depuis 2010.

On remarque également dans ces budgets, dont le taux de croissance est constant depuis 2011, que la partie hébergement représente près de 80 % des investissements dédiés à cette politique.

(en millions d'euros)



Crédits de l'action 12 du programme 177 (2018)

Ainsi, les budgets en faveur des politiques d'hébergement, de veille sociale et de logement adapté ont convergé entre 2007 et 2010. Mais la part relative à l'hébergement d'urgence reste largement prédominante dans la politique publique. Ce point nourrit la critique des associations vis-à-vis d'une « refondation » qu'ils jugent incomplète et inaboutie. Malgré les convergences, cette politique sociale reste largement centrée sur l'urgence et la dimension palliative de la gestion du flux des personnes en difficulté. La politique reste centrée sur l'hébergement, sur les structures d'accueil type CHRS, sur le paiement et la rotation des chambres d'hôtel. L'accès au logement est sous-doté par rapport aux demandes des associations et de l'ambition que représente le déploiement du « logement d'abord ». En matière de construction, de soutien aux bailleurs, les financements sont peu élevés au vu du coût que cette politique exigerait.

1.3 Critiques d'une « refondation » incomplète, dans le contexte RGPP

Dans les textes de loi et les circulaires d'application des années 2007-2010, les principes de la « refondation » et du « logement d'abord » sont bien présents. Mais malgré ces innovations institutionnelles, leur mise en œuvre est largement critiquée par les acteurs de la recherche et du milieu associatif, qui dénoncent un manque d'investissement des acteurs étatiques et du logement, ainsi que l'importante contradiction entre l'affichage politique et les implications budgétaires de la RGPP.

Une première critique est formulée en amont. Certains acteurs soulignent que les dispositifs d'insertion des lois DALO et MOLLE agissent insuffisamment sur les sources d'insécurité et de vulnérabilité et sur les processus qui alimentent l'exclusion du logement, fragilisent les parcours et alimentent les craintes des bailleurs appelés à reloger les plus modestes. Dès lors, l'affirmation et la mise en œuvre de ce droit au logement ne suffisent pas à garantir l'accès au parc social et l'insertion dans le logement[106].

106 Voir les critiques renouvelées dans les Rapports annuels sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre.

Risques de substitution des dispositifs et non atteinte des bénéficiaires envisagés

Au sujet de l'accompagnement social des personnes, une problématique identifiée s'avère la multiplication des cadres juridiques entre les dispositifs de droit commun (qui concernent les CHRS), le système d'agrément de l'AVDL, ou encore de commande publique (mesures d'accompagnement des bénéficiaires du RSA). Cela conduit, selon la Cour des Comptes, *« à un empilement et un cloisonnement de dispositifs qui pourtant remplissent des missions proches voire similaires. Cela conduit à mettre des personnes dans des cases administratives qui ne tiennent compte ni de la singularité des personnes ni de la continuité des parcours »*[107].

Par ailleurs, l'approche par le « logement d'abord » nécessite une évolution importante des pratiques des professionnels et des institutions du secteur, notamment de l'État et des agents des DDCS. Un professionnel du secteur associatif exprime les difficultés qu'il rencontre dans le montage de projets d'accès au logement. Il identifie un frein autour du fait que les agents territoriaux ne se font pas les relais de cette orientation nationale, notamment en ce qui concerne la catégorie de personnes « très éloignées du logement ».

> *« Moi j'y crois au Logement d'abord. Je suis un militant de ce truc-là. Vous l'avez compris. Mais la première fois que j'ai présenté un projet Logement d'abord à la DDCS, ils m'ont jeté. Ils m'ont dit : monsieur P., ça ne marchera jamais. Ils me disent : il y a deux types de publics, monsieur P. Le public que vous présentez, très éloigné du logement, ça ne marchera jamais. Vous n'y arriverez pas. - Alors que c'est quand même le cœur de cible de la circulaire ! - Et puis il y a le public que vous avez dans vos structures, qui est proche du logement, peut-être que lui ça le fera. Montez-nous un projet sur ces deux publics. Donc je monte un projet, à contrecœur… en disant le public proche du logement, ça n'a pas de sens. C'est de l'intermédiation locative, c'est… Voilà : on me demande de faire du rhabillage de quelque chose qui est aujourd'hui financé par le FSL, tout simplement, et je vais le faire financer par l'État. Ça n'a pas de sens. Ça ne sert à rien. Donc je leur monte le projet, avec 10 logements proches du logement et 12 éloignés du logement… Et bien la réponse a été écrite : on prend 20 personnes proches du logement et on en accepte 2 éloignées à titre expérimental. »*
> [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

Ce militant associatif pointe la problématique de la répartition des rôles et des politiques publiques entre l'État et le Conseil départemental. Pour lui, le rôle de l'État est celui de prendre en charge les personnes très éloignées du logement. Sinon, il y a une substitution de l'AVDL avec les dispositifs existants de l'intermédiation locative ou de l'accompagnement social des personnes proches du logement. La Cour des Comptes a également pointé cette problématique dans son rapport de 2011. *« Certaines DDCS, telles celles de la Somme ou du Calvados, ont pointé*

107 Cour des comptes - *Rapport d'évaluation de la politique publique d'hébergement des personnes sans-abris,* novembre 2011

les précautions à prendre pour « étudier l'articulation de l'AVDL avec les dispositifs déjà existants » et pour que « l'AVDL ne se substitue [pas] à l'accompagnement social de droit commun (l'ASLL - accompagnement social lié au logement) financé par le FSL », une DDCS exprimant ses doutes sur l'existence même de différences entre ces divers dispositifs[108]. »

Sont ainsi pointées la mauvaise répartition des rôles, des dispositifs et des publics bénéficiaires entre l'État et les administrations décentralisées, de même qu'une certaine frilosité des services déconcentrés pour déployer l'approche « logement d'abord » sur les personnes les plus éloignées du logement. Alors que ce public est le cœur de cible de la « Refondation » la mise en œuvre concrète du dispositif est freinée au niveau de l'État territorial.

Critiques sur l'insuffisance de l'accès au logement social

Une revendication classique des acteurs de l'hébergement vis-à-vis des politiques de logement social concerne la relation entre la demande sociale et l'insuffisance de l'offre de logements. Elle pointe le manque de mobilisation du secteur du logement et de la construction. Pour Marie Lanzaro (2016), la stratégie de l'État se contente de mobiliser les logements disponibles et contraint les acteurs du relogement à « faire avec » cette offre, déjà réputée insuffisante et inadaptée au regard de la demande sociale. *« C'est toujours l'offre disponible qui conditionne l'attribution, et non le besoin qui génère la réponse »* (Lévy-Vroelant & Vanoni 2014). Selon certaines structures associatives, la politique du Logement d'abord n'atteint pas son objectif faute de disponibilité de logement mobilisable.

> *« Il n'y a pas de continuité. Ce n'est pas vrai du tout. Moi je suis d'accord avec les orientations de la refondation de Benoist Apparu, il n'y a pas de souci. Mais ne mettons pas la charrue avant les bœufs. Où sont les logements ? Il y a 3 millions de mal-logés en France, où sont les logements ? Moi je dis 3 millions de mal-logés en France, 300 000 personnes hébergées en moyenne, plus tous ceux qui sont à la rue, qu'est-ce que c'est que cette histoire d'accès au logement et le plus vite possible ? »* [Directeur de structure adhérente à la FNARS, novembre 2012]

Le manque de logement (variable selon les territoires) est un élément prégnant de la critique. Nous avons pointé dans ce sens le financement limité de la thématique logement. Le problème est également celui de la mobilisation des bailleurs sociaux, qui doit être orchestrée par l'État.

108 *Ibid.*

> *« La refondation, ça signifie qu'il faut faire le tour de tous les bailleurs sociaux. Il faut qu'on arrive à développer une synergie avec les bailleurs, pour développer une offre de logement adapté. Vous vous rendez bien compte que ces personnes-là ça va être rock'n'roll l'occupation du logement. On ne va pas les mettre n'importe où ! Il va falloir qu'on arrive à faire du sur-mesure. Et pour ça il faut que les bailleurs sociaux se mobilisent ! »* [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

En 2011, le travail de convergence des problématiques d'hébergement et de logement en est à ses balbutiements. La mise en œuvre du « logement d'abord » exige un travail important avec les bailleurs sociaux. Dans ce travail de mise en lien, les structures porteuses de ce mouvement se considèrent insuffisamment soutenues par l'État.

Une logique économique de réduction des coûts : la convergence tarifaire des nuitées d'hébergement au détriment de l'accompagnement des demandeurs

Une autre critique plus radicale concerne la cohérence globale de la politique. La « refondation » est considérée dès 2011 comme un échec par les associations de la Conférence de consensus et donne lieu à une crise de confiance entre l'État et les opérateurs. Ces derniers dénoncent un affichage sur le Logement d'abord servant à réaliser des économies sur les structures d'hébergement dans le contexte RGPP. Cette crise débouche en juillet 2011 sur la démission très symbolique de Xavier Emmanuelli, fondateur du SAMU social. Pascal Noblet (2014) évoque une « tromperie » : *« Talonné par Bercy réclamant instamment des mesures d'économies budgétaires, Benoist Apparu a vu dans la perche que lui tendait le mouvement associatif l'opportunité d'afficher des intentions vertueuses tout en réduisant les crédits. Cyniquement, l'ordre fut donné de ne plus créer de place nouvelle d'hébergement, et même d'en supprimer, au motif que la véritable solution résidait désormais dans l'accès direct au logement, alors que la crise du logement ne faisait par ailleurs que s'aggraver et que parmi les personnes qui s'adressent au dispositif d'hébergement un contingent croissant de familles étrangères déboutées du droit d'asile ou sans-papiers ne peuvent pas réglementairement accéder au logement social. Au fil des mois un climat de crise s'est installé. Les associations, qui avaient initialement salué la volonté de « refondation » affichée par le ministre, se sentirent bientôt flouées. Le conflit atteignit symboliquement son climax à l'été 2011 quand le fondateur du SAMU social, Xavier Emmanuelli, figure emblématique des efforts réalisés en direction des sans-abris depuis une vingtaine d'années, démissionna en guise de protestation. Le flot des critiques eut finalement raison de la manœuvre politique. Des crédits furent quand même débloqués*

en fin d'année, mais le mal était fait. L'épisode a porté atteinte au « logement d'abord » avant même qu'il ne trouve à s'appliquer » (Noblet 2014 p.17-18).

L'une des raisons de cette crise provient du fait que les décrets d'application de la « refondation » du secteur de l'hébergement-logement contiennent des directives visant la convergence tarifaire des nuitées dans les structures d'hébergement. L'objectif est de simplifier une politique tarifaire auparavant négociée au niveau local et au cas par cas par les DDASS, en imposant un coût moyen par nuitée en centre au niveau national. Les associations ont largement protesté contre cette mesure qui normalise, selon elles, à outrance des réalités complexes de prise en charge. Ce professionnel pointe par exemple la polysémie de l'appellation « CHRS », qui regroupe dans les faits un certain nombre de variables spécifiques, plus ou moins intégrées, selon l'historique de la structure porteuse.

> *« Pendant longtemps, c'est l'intérêt de notre secteur, c'est que les textes réglementaires étaient assez flous sur les CHRS, suffisamment pour nous permettre pendant 50 ans de construire toute une série de dispositifs, de machins, de trucs qui ont tous l'homologation CHRS, mais qui recouvrent des choses très différentes. Ce qui fait que quand on nous dit 15 340 € la place, qui est le coût national, ça ne rend compte de rien ! Ça ne correspond à rien. C'est simplement le budget de l'État dépensé sur l'hébergement, avec le nombre de places installées. Sauf que le nombre de places, c'est pas forcément le bon critère… En fait, vous avez un dispositif comme celui que j'ai ici qui va dans la finesse, dans l'accompagnement des personnes au plus profond des choses, ça ça coûte plus cher évidemment que de payer une mise à l'abri uniquement sur la nuit avec une remise à la rue le lendemain, où vous avez simplement deux vigiles qui tiennent la boutique, et où il n'y a même pas de restauration, pas d'accompagnement social, aucun travail de fait… Si vous faites une moyenne de ça et que vous dites que vous allez comparer les coûts… Donc nous on souhaite effectivement avoir une étude sur des groupes homogènes de structures qui nous donne à voir la réalité. Parce qu'on mélange des carottes et des navets. Voilà. (…) C'est une erreur que de penser qu'on peut supprimer les CHRS pour les remplacer par du Logement d'abord. Parce qu'il faut continuer à produire un cadre contenant et exigeant pour un certain nombre de publics, de manière à ce qu'il règle les problèmes, les difficultés qu'il rencontre. »* [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

Les structures associatives dénoncent une utilisation de la logique d'accès au logement dans l'optique unique de réduire le nombre de places d'hébergement. La cohérence globale de la politique est alors dévoyée par ces logiques de simplification, qui ne rendent pas justice à la complexité des statuts des structures accueillantes. En effet, les structures d'hébergement simple sont nettement moins coûteuses que les centres d'accompagnement à la vie active (AVA) ou les structures proposant un travail sur l'insertion ou prenant en compte les problématiques de santé, d'accompagnement psychologique ou addictologique, etc. Les opérateurs évoquent également le manque d'informations dont dispose le gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme.

> *« Parfois, les orientations détruisent les outils, et là on est en danger de destruction d'un outil important. Par exemple, les AVA, les Centres d'accompagnement à la vie active, il y a des choses quand même assez surprenantes. Je vais vous donner une anecdote, qui illustre bien je trouve. En 2011, nous sommes dans la région durement touchés par la convergence tarifaire. Sur les budgets 2011. C'est la première grande fracture. Et la FNARS nationale se mobilise. (…) On porte devant Benoist Apparu cette question des AVA. M. Apparu était accompagné de ses principaux conseillers. Vous êtes assis ? Il y en a un qui dit : « mais c'est quoi les AVA ? » … Les conseillers proches du ministre ne savent même pas ce qu'est un AVA, alors que c'est dans le Code de l'action sociale et des familles depuis 1979 ! [frappe son bureau] Les bras m'en tombent… Scandale ! On croit rêver ! Parce que c'est quand même un dispositif central dans l'insertion par l'économique. Et donc dans l'insertion tout court des personnes… »* [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

Les opérateurs dénoncent le manque d'investissement dans la compréhension des problématiques auxquelles ils sont confrontés et un manque global de mobilisation dans le cadre d'une politique très ambitieuse et exigeante (Refondation, Logement d'abord). Le *turn-over* politique et la temporalité relativement courte des politiques publiques sont également évoqués comme un problème par rapport aux situations que doivent gérer les associations et la temporalité de l'insertion.

***

La politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées connaît une mise à l'agenda européen et national inédite à la fin des années 2000, qui donne lieu à une série de lois et de dispositifs ambitieux, à une révision de la finalité de ces politiques de l'État social (« logement d'abord ») et à une convergence des programmes de politiques publiques auparavant cloisonnés, tant sur le plan politique (ministère de l'Équipement / ministères sociaux) que juridique (Code de l'action sociale et des familles / Code de la construction et de l'habitation).

Pourtant, les critiques sur la mise en œuvre de la politique publique sont immédiates après les décrets d'application. Le financement est resté largement focalisé sur l'hébergement, alors que le lien avec les politiques sociales du logement et de l'insertion par le logement demeure limité, pas assez intégré dans le droit commun.

> *« Ils ont pensé la politique publique, ou en tous cas le financement de la politique publique, avec une obsession : celle de l'hébergement. L'obsession de la mise à l'abri et de l'hébergement. Sauf que ce n'est pas le tout d'héberger les personnes, de les mettre à l'abri. Il faut, et c'était le sens de l'aide sociale, il faut les remettre debout et leur donner la possibilité de retrouver une autonomie. Si vous ne faites que de*

> *l'hébergement et de la mise à l'abri, que du curatif et pas du préventif, ça ne sert à rien. C'est une vision… pauvre ! C'est dramatique je trouve de ne pas avoir une vue globale… J'espère que la nouvelle équipe… on travaille à les former, mais c'est fou quoi. Il faut redire toujours les mêmes choses. Réexpliquer, recommencer… [soupir]* » [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

On note ici également l'expression d'une vision tronquée de la Cohésion sociale, orientée vers le curatif, perdant de vue le préventif. On peut pointer la responsabilité du contexte RGPP de réduction budgétaire dans les difficultés à financer davantage la part insertion par le logement ; tandis que les nouveaux dispositifs d'action publique se confrontent à la jeunesse de services déconcentrés peu soutenus et pauvres en expertise.

2. Le Système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) comme instrument structurant mais imparfait de la politique départementale d'hébergement-logement

Les lois DALO et MOLLE ont impliqué une « Refondation de la stratégie nationale du service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Trois principes structurent cette politique d'hébergement-logement : celui de « l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement », celui de « la continuité de l'accueil en hébergement » et celui du « Logement d'abord ». Ces principes légaux produisent des effets en termes d'affichage institutionnel, d'organisation du secteur, de positionnement professionnel pour les agents de l'État et pour les partenaires délégataires, en charge de l'application de la politique. Les Systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont le principal outil de cette politique volontariste, devant permettre d'améliorer l'accueil, l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être.

Ces changements interviennent dans le contexte des fusions de services de la RéATE, au moment précis où l'organisation évolue. On remarque que les préfigurateurs des nouvelles DDCS/PP ont systématiquement fait le choix de constituer des pôles appelés « hébergement-logement » en leur sein, montrant la prégnance des directives nationales en ce qui concerne le lien entre ces thématiques. Le pilotage relève des services déconcentrés à l'échelle départementale et du Préfet de département, alors que les Directions régionales (DRJSCS et DREAL) ont en charge l'animation du dispositif à l'échelle régionale et répartissent les crédits d'État par délégation du Préfet de région, notamment au travers du Programme 177 pour l'Accueil, l'Hébergement et l'Insertion (AHI).

2.1 Principes et intérêts d'un dispositif intégré sur l'hébergement-logement

Principes et missions du SIAO

Selon les services de l'État, le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) départemental est l'outil clé de la « refondation » du dispositif d'accueil d'urgence et du lien qui doit s'opérer avec

la filière logement (« logement d'abord »). Il a pour objet « d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état[109] ». Il s'agit d'améliorer la mise en réseau des acteurs et des moyens de la veille sociale via une plateforme unique et intégrée d'accueil, d'évaluation des demandes et d'orientation, afin de favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion et le logement ordinaire. Les préconisations sont celles des textes issus de la « refondation » : *« des services extrêmement flexibles : aide individualisée, dispensée à domicile, à la demande, de proximité, service d'urgence 24 h/24, une aide intensive reposant sur l'établissement d'une relation très forte entre les partenaires »* (DIHAL, DHUP, DGCS 2012).

La dimension participative de la stratégie nationale de « refondation » et l'évolution de la doctrine d'État sur cette question ont débouché sur une mobilisation importante des associations des secteurs de l'hébergement d'urgence et de l'accès au logement. L'État (DDCS) a utilisé cette mobilisation pour organiser ces acteurs autour de réseaux fédératifs préexistants (SAMU social, associations d'accueil et de réinsertion des adultes) ou a favorisé la création de structures *ad hoc* : Groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), Groupements d'intérêt public (GIP), Groupement de coopération solidaire (GCS), associations, etc. Deux types d'opérateurs doivent être constitués en septembre 2010 dans chaque département, avec l'incitation à constituer un opérateur unique :

- Les « SIAO Urgence » ont pour mission : de coordonner l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence (CHU, CHRS) ; de réguler et contribuer à l'observation locale de l'hébergement d'urgence (base de données des prises en charge, suivi des situations, prévention) ; de coordonner les acteurs de la veille sociale (rencontres, maillage territorial).

- Les « SIAO Insertion » ont en charge : la gestion directe de l'attribution des places d'hébergement d'insertion (CCAS, places d'hôtels, etc.) ; l'identification et l'orientation des personnes ayant besoin d'un logement de transition ou adapté ; le recensement des besoins en logement ordinaire[110].

On note que les directives de 2011 n'ont pas imposé directement un opérateur unique. Bien que les choix des partenariats locaux s'orientent majoritairement vers une structure unique, une

109 Article L 345-2 du Code de l'action sociale et des familles.
110 D'après IGAS (2012), Annexe 9 : Description des missions des SIAO

trentaine de départements établissent deux structures coexistantes. Cette convergence vers un opérateur unique est néanmoins souhaitée dès 2012[111], puis est imposée par la loi ALUR en 2014.

Le dispositif SIAO doit établir une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et des logements de transition (dimension de pilotage et d'observation). L'objectif est de suivre en temps réel les places disponibles dans chaque structure opératrice. Concrètement, le SIAO réalise un diagnostic territorial de l'offre en matière d'hébergement, d'insertion et de logement, et élabore un logiciel de gestion des places, ainsi qu'une grille d'évaluation commune aux opérateurs. Il a en charge la régulation des parcours et des orientations concernant les demandeurs. Il reçoit les dossiers de personnes sans abri ou risquant de l'être et évalue finement leur situation et leurs besoins afin d'orienter le demandeur vers la structure adaptée. Dans le cadre théorique du Logement d'abord, les orientations sont réalisées en priorité vers le logement. Ces regroupements d'opérateurs de l'hébergement et du logement autour du montage du SIAO ont permis aux protagonistes de se rencontrer, de mieux se connaître et d'élaborer la plateforme, constituant un événement fondateur.

Construire la légitimité politico-technique des jeunes DDCS en s'appuyant sur les réseaux partenariaux existants

Ce dispositif a eu un rôle important dans la structuration du positionnement territorial des DDCS/PP. L'instauration de ces structures relativement flexibles se fonde en grande partie sur les structures d'interrelation préexistantes entre les structures sociales et les DDASS, qu'il s'agit d'élargir. Ces négociations sont d'abord l'occasion de remettre du lien entre les administrations publiques, notamment entre les domaines sanitaires (ARS, hôpitaux), sociaux (veille sociale, administration pénitentiaire, CAF), médico-sociaux (établissements, associations diverses) et du logement (bailleurs).

> *« Dans le SIAO il y aura une commission Veille sociale au niveau départemental où sera représenté le SPIP (détention), l'ARS – même si ce n'est plus un service d'État en tant que tel –, les établissements sanitaires (administration hospitalière), les bailleurs (entrée dans le logement), les CCAS et toutes les structures de la Veille sociale (115 - Samu social, etc.). On élargit, avec le SIAO. On reprend l'existant et on ne recrée pas une nouvelle usine à gaz parce que ça fonctionnait bien. Chacun a déjà suffisamment de choses à régler au*

111 Circulaire du 29 mars 2012, relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation : *« Si dans un premier temps l'existence de deux SIAO (urgence/insertion) par département a été admise, il convient désormais d'organiser la convergence vers un SIAO unique, intervenant à la fois dans ces deux domaines »*.

quotidien et les uns et les autres on n'a pas forcément le temps de s'amuser en réunion tout le temps. Donc on reprend l'existant en incorporant le domaine sanitaire. C'est surtout un besoin de redonner du lien et de maintenir du lien entre intervenants sanitaires et sociaux. Sachant que nos publics ont bien souvent des problématiques sanitaires et sociales. Donc on voit sur le terrain, quand les uns et les autres ne fonctionnent pas de concert, qu'il y a des éléments de discorde, de non-coordination qui conduisent à des dysfonctionnements. Donc le SIAO était pour nous l'occasion de proposer aux uns et aux autres de plus travailler ensemble, de plus se rencontrer. D'ailleurs les établissements sanitaires et l'ARS ont été tout à fait parties prenantes dans cette logique. De la même manière, on a une prison sur le territoire et on a les mêmes problématiques avec les sortants de détentions qu'on est parfois amenés à héberger. Donc à cet égard on a souhaité que le SPIP fasse le lien. » [Inspecteur ASS DDCS - mai 2011]

Un rapport de l'IGAS (2012)[112] souligne la « souplesse » de ce dispositif et de sa construction, « qui s'est adaptée aux contextes, blocages et particularités locales » et qui a permis « de ne pas casser les dynamismes locaux préexistants au SIAO. » Sur la partie SIAO Urgence, la préexistence du 115-SAMU social a servi de base de construction du dispositif et a permis un apprentissage commun intéressant. On note l'intérêt exprimé au sein des DDCS de reconstruire des instances pour faire perdurer le lien entre le sanitaire et le social.

Selon l'association Aurore, les SIAO ont fait évoluer les pratiques du secteur. *« La transparence nécessite des modifications dans le fonctionnement des services : mieux formaliser les projets d'établissement, verbaliser la philosophie qui anime l'équipe accueillante et, plus pragmatiquement, transmettre au SIAO, au jour le jour, les informations sur les places disponibles… Même s'il est a priori bienvenu, le SIAO bouscule le fonctionnement traditionnel des associations. Le secteur s'était jusque-là développé sans coordination. Le SIAO est un nouveau pion sur l'échiquier de l'hébergement et se pose en intermédiaire. Il remet en cause un mode opératoire pas toujours formalisé qui pouvait par exemple consister à garder une place vacante dans l'attente d'un candidat dont le profil correspondra mieux aux spécificités du service[113]. »*

2.2 Un manque de soutien technique du niveau national

La construction des SIAO à partir de 2010 est corrélative de la construction des DDCS/PP. La description de ce processus est révélatrice des difficultés rencontrées par ces nouveaux services et leurs agents pour se structurer et se (re) légitimer dans les jeux d'acteurs territoriaux.

112 IGAS, *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation*, RM n° 2012-019P, fév. 2012
113 Association Aurore - *Les SIAO : ces nouveaux acteurs de l'hébergement et de l'insertion* – Aurore.org oct. 2011

Globalement, les DDCS se sont senties bien seules pour élaborer techniquement ces dispositifs. Si les décrets d'application de la loi MOLLE et les directives d'orientation interviennent dès 2010, les agents territoriaux soulignent le manque de soutien technique pour la construction de ces structures : manque d'accompagnement sur le terrain, logiciel inefficient, manque de retours d'expérience, manque d'expertise.

Appliquer les directives nationales au pas de charge

En tant que services de l'État, les DDCS/PP sont responsables de la mise en œuvre des SIAO. Les négociations autour de l'élaboration ont eu lieu au sein de chaque département. Elles ont été conduites au pas de charge dans des services de la Cohésion sociale en pleine construction. Les temporalités fixées par l'administration centrale ne font aucun cas du chantier que représente la constitution des DDCS/PP : le calendrier proposé est une mise en œuvre au 1er septembre 2010, alors que les DDCS/PP sont créées au 1er janvier 2010 et rencontrent parfois des difficultés de recrutement et de stabilisation de leurs équipes.

> *« [amusé] Alors le SIAO c'est une belle histoire ! C'est à l'origine une circulaire d'avril 2010 qui nous demande de le mettre en place en septembre 2010. (…) Sachant ici qu'au 1er janvier 2010, quand la DDCS a été mise en place, dans le service hébergement, il n'y avait que D. et le chef de pôle qui avait le côté logement à gérer. Ni F. ni moi-même n'étions là. C'était des postes vacants. Donc ce n'était pas possible qu'on se mette cette mission, avec tout ce que ça comporte comme travail. On a fait des réunions de concertation, un cahier des charges, on a conclu un GCSMS qu'on va signer aujourd'hui. Je me suis mis sur le dossier quand je suis arrivé, au mois de septembre. Et on va le rendre opérationnel en sept 2011. Ça veut dire que pour le rendre vraiment opérationnel, il nous aura fallu un an.*
>
> Ça veut dire quoi le rendre opérationnel ?
>
> *C'est mettre les acteurs d'accord entre eux. Les former au nouveau logiciel, établir un cahier des charges. Petite image : ce n'est pas pour me plaindre, mais je m'y mettais de 17 à 19-20h le soir. Donc il a fallu un peu de temps pour accoucher de quelque chose. Et une fois qu'on avait accouché, ce document martyr il a fallu le faire circuler et chacun a voulu y mettre un peu sa patte et ça a pris un peu de temps. Une fois que ce cahier des charges a été validé, il a fallu faire valider le GCSMS. Là aussi on a commencé au mois de décembre et le groupement ne va être signé que maintenant. Parce qu'on a des associations qui nous ont tirés dans les pattes, qui ont fait de l'obstruction de manière intempestive. Même les personnels de terrain se demandaient pourquoi leurs dirigeants faisaient de l'obstruction. C'est ça qui nous a retardés. »* [Inspecteur ASS DDCS - mai 2011]

La conjonction entre la mise en œuvre du dispositif SIAO et de la constitution des DDCS/PP est évidente. Mais la temporalité exigée, très courte, met en difficulté les agents. L'autonomie laissée aux acteurs territoriaux pour le choix du type de structure à mettre en œuvre (association, groupement de coopération, groupement d'intérêt public, etc.) montre à la fois un choix délibéré de l'administration centrale de laisser faire les acteurs de terrain et un non-choix, effectué par défaut, de laisser faire le terrain sans intervention. Dans cet entre-deux paradoxal, les agents expriment l'intérêt du laisser-faire et le manque de soutien technique du niveau central.

Un système d'information non opérationnel

Un des enjeux des nouvelles structures SIAO, qui font converger les demandes d'accueil, est la construction d'un système d'information commun, permettant une répartition des bénéficiaires plus efficiente entre les structures et centralisant de manière efficace les remontées d'information du terrain. Le SI-SIAO doit en effet théoriquement nourrir un observatoire départemental des demandes et des prises en charge, afin de construire des statistiques pour améliorer le dispositif au fil de l'eau. Il s'avère que le système d'information n'est pas fonctionnel à la date de constitution des structures. Le reporting s'organise alors au niveau de chaque structure selon un bricolage autour des outils utilisés préalablement (logiciel 115, logiciel Progedis de la FNARS, tableurs Excel des structures, tentatives d'utilisation du SI-SIAO défaillant, etc.)

> *« Les Administrations centrales ont voulu créer un logiciel État pour lequel on a eu de magnifiques reliures plastifiées et tout. Mais un logiciel qui n'est pas fonctionnel au jour d'aujourd'hui. Encore une belle histoire. Donc on a choisi de prendre le logiciel qu'utilisait le 115 avec une extension SIAO. Ce qui permet de garder la base de données 115 tout en ayant l'extension SIAO et de répondre aux nouvelles demandes du ministère. »*
> [Inspecteur ASS – DDCS mai 2011]

En 2018, le Projet de loi de finances confirmait le caractère effectif de l'outil informatique dans seulement la moitié des départements français. *« Le développement d'un outil informatique (SI-SIAO) se poursuit. Selon les informations communiquées par la DGCS à votre rapporteur, 50 départements utilisent d'ores et déjà le volet « insertion » de ce logiciel, et 6 départements le volet « 115 », une « phase de déploiement en masse » étant en cours*[114]*. »*

Ces difficultés dans la structuration d'un système d'information continuent de nuire de manière importante à la centralisation de l'information et à la construction des observatoires régionaux par les Directions régionales (*cf. infra*) *« Force est de constater qu'il aura fallu 7 ans aux services de*

114 Projet de loi de finances 2018

l'État central pour enfin stabiliser une version de SI-SIAO, ce qui a produit des tensions, mais aussi des différenciations dans les systèmes d'observation, qui nuisent à l'observation régionale. Au niveau départemental, certains ont fait le choix du logiciel Progedis de la FNARS (nouvellement dénommée FAS), d'autres ont choisi SI-SIAO, d'autres ont « bricolé » leurs outils. Si tous les SIAO passent au SI-SIAO aujourd'hui, certains craignent de perdre l'historique de leurs données. De fait, nombreux sont les SIAO à mobiliser un double système de comptabilité. Ils gardent donc une exploitation de leurs données propres sous tableurs Excel[115]*. »*

Les difficultés rencontrées par la construction d'un système d'information opérationnel montrent la technicité de la politique partenariale à construire, les attentes vis-à-vis de l'État sur cet aspect et le manque de préparation de la réforme.

Des Directions départementales affaiblies, peu dotées en expertise

Du fait de la structuration départementale des SIAO, les DDCS/PP sont nommées pilotes du dispositif. Cela constitue un premier hiatus par rapport à l'affichage politique de la régionalisation des politiques de Cohésion sociale (*cf.* Chapitre 2). Rappelons que la RéATE a organisé les répartitions d'effectifs entre directions régionales et départementales largement en faveur de l'échelon régional et que la RGPP poursuit un travail annuel de compression des effectifs. Dès 2012, la Modernisation de l'action publique (MAP) poursuit (dans une moindre mesure) ce travail de compression des effectifs, alors que les lois MAPTAM et NOTRe[116] organisent la décentralisation d'un certain nombre de compétences sociales.

Ainsi la question des moyens humains des DDCS/PP pour piloter le dispositif SIAO est largement posée. En 2010, les DDCS/PP sont des structures jeunes, fragilisées par les compressions d'effectifs annuelles. Nous avons montré qu'elles sont en sous-effectif au vu des missions de pilotage qui leur incombent et que les lignes hiérarchiques se multiplient : rapprochement de la tutelle préfectorale, interministérialité, coordination territoriale des Directions régionales. Le sujet de l'expertise interne pour assurer ce pilotage se pose également : bien que ce soient souvent les personnels des anciennes DDASS (dotés d'une forte expertise du travail social) qui suivent le sujet *« les services de l'AHI sont gérés par de nouveaux fonctionnaires qui doivent s'aguerrir à des sujets complexes et sensibles politiquement, en particulier au regard de*

115 Collège coopératif Auvergne Rhône-Alpes, *Mission d'étude - SIAO en Auvergne-Rhône Alpes*, mars 2018, p.27

116 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République

la médiatisation importante à laquelle ces questions donnent lieu, et donc aux sollicitations rapides qui peuvent venir des services préfectoraux tant départementaux que régionaux[117] *».*

Les errements de la convergence des politiques territoriales, entre intégration départementale et régionalisation

Entre 2010 et 2014, l'intégration n'était pas opérationnelle entre le Plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) et le Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) – anciennement co-pilotés par les Conseils généraux et respectivement par les DDE et les DDASS. Cela explique en partie le non-recouvrement des missions accès au logement et hébergement-insertion en ce qui concerne les politiques territoriales.

En 2010, la logique RéATE de la régionalisation a conduit à la constitution de programmes régionaux sur l'hébergement (PRAHI) par les DRJSCS, faisant la synthèse des différents programmes départementaux (PDAHI), obligeant ainsi leur maintien sous leur forme strictement hébergement. Les DRJSCS, responsable de la construction du PRAHI, n'intègrent alors pas les missions logement, dont l'animation est positionnée en DREAL. Du côté des DREAL, il n'y a pas de demande de synthèse des différents plans départementaux sur le logement (PDALPD) à l'échelle régionale. Les agents soulignent ainsi que la synthèse régionale est très loin d'être satisfaisante.

> *« Ce qui a été compliqué avec cette régionalisation, c'est que le ministère demandait à la région de faire un PRAHI, synthèse des PDAHI. Nous, vu qu'on avait aussi une partie logement que la DR n'avait pas, il fallait faire un truc différent. Eux, ils ont collé les orientations des trois départements, mais il y a des choses qui ne pouvaient pas se retrouver dans les trois, puisqu'on avait des particularités. Donc ça fait un truc énorme… À l'origine le PRAHI était censé être une synthèse des trois… mais comme on n'avait pas vraiment les mêmes orientations et qu'on ne pouvait pas dire on supprime ça et ça, ils ont élargi. Et c'est devenu une usine à gaz. Quand il a été question de monter des indicateurs pour suivre cette synthèse régionale, ça a pas été simple. »*
> [Responsable SIAO (Inspecteur ASS) - DDCSPP septembre 2012]

Sous Hollande, la Modernisation de l'action publique (MAP) opère la jonction entre les politiques territoriales et réaffirme la départementalisation des politiques sociales. En 2014, l'article 34 de la Loi ALUR[118] fusionne les PDALPD, les PDAHI, le schéma de la domiciliation et le schéma de l'accueil des demandeurs d'asile. Outre les prérogatives de ces plans et schémas, le Plan

117 Collège coopératif Auvergne Rhône-Alpes, *Mission d'étude - SIAO en Auvergne-Rhône Alpes*, mars 2018, p.26
118 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) comprend également des mesures destinées à répondre aux besoins d'accompagnement social, aux besoins de résorption de l'habitat informel, à la lutte contre la précarité énergétique, à la prévention des expulsions, etc. et associent les organismes d'aide aux personnes en situation d'exclusion par le logement, les organismes agréés au titre de la maîtrise d'ouvrage d'insertion, de l'ingénierie sociale et de l'intermédiation locative. Le rôle de pilotage départemental des DDCS/PP se trouve réaffirmé. Au même moment, la loi MAPTAM instaure la réintégration des DDCS des départements chefs-lieux des nouvelles grandes régions dans des Directions régionales et départementales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DRDJSCS). Ce retour amorcé vers la réintégration des anciennes DRDASS vise un pilotage plus pertinent de politiques décidément départementales. Il faudra étudier les processus de convergence issus de ces rapprochements.

2.3 Les réticences des acteurs locaux vis-à-vis de la tutelle des services sociaux

Les acteurs de terrain sont critiques vis-à-vis du SIAO en particulier, du positionnement de l'État en général. Parmi les partenaires de l'État dans les instances intégrées, plusieurs sources critiquent la recentralisation des politiques sociales portée par les réformes de l'hébergement-logement. Le SIAO est utilisé comme un moyen de renforcer le contrôle de l'État central et des Préfectures de région sur le secteur, tout en resserrant la vis budgétaire.

2.3.1 Difficultés de convergence entre acteurs de l'hébergement et du logement

Les DDCS/PP rencontrent des difficultés dans l'élargissement de leurs prérogatives au domaine du Logement, auparavant chasse gardée de l'Équipement et coordonné au niveau du Préfet de région. Les acteurs du logement résistent au passage vers la Cohésion sociale, qui passe par l'élargissement du dispositif. Le témoignage de cet agent responsable de la construction du SIAO dans son département montre la difficulté de la mobilisation des bailleurs.

> *« C'est surtout en fait qu'avant, [les bailleurs] faisaient leur petite cuisine dans leur petit monde et que là on leur demande de participer à un truc où il y a de nouveaux acteurs. Et ils ont peur grosso modo de partager leur pouvoir. Parce qu'ils considèrent qu'ils ont le droit de gérer les choses comme ils l'entendent et ils ne veulent pas que d'autres institutions ou partenaires s'immiscent dans leur gestion. (…) Je parle notamment des bailleurs sociaux. Ils auraient voulu qu'il y ait deux GCSMS : un où ils auraient été tout seuls, ceux qu'on appelle les 6 copains, et un autre où il y aurait 40 acteurs dont l'État. Eux gardant leur pleine et entière liberté, les autres c'est : vous participez, mais on ne vous donne pas la parole. »* [Inspecteur ASS DDCS - mai 2011]

Le lien avec les bailleurs constitue une problématique récurrente dans le fonctionnement des politiques d'hébergement-logement, dans les SIAO en particulier. Une hypothèse est la temporalité nécessaire à la construction d'une légitimité des services de la Cohésion sociale à intervenir dans un champ du logement auparavant chasse gardée de l'Équipement et des Préfectures. Aux yeux de l'IGAS, la partie Insertion des SIAO n'est pas encore opérationnelle. *« Le lien des SIAO avec le secteur du logement est trop faible. La méconnaissance réciproque des bailleurs et des associations gestionnaires de CHRS, des attentes et des difficultés de chacun, explique en partie les échecs de relogement des ménages hébergés. Des partenariats doivent être mis en place et donner lieu à une contractualisation et à l'élaboration d'outils communs qui permettent d'identifier les ménages « prêts à sortir » »* (IGAS 2012 p.4).

On constate ici la difficulté pour les jeunes DDCS à revendiquer leur positionnement institutionnel et à construire leur légitimité à intervenir dans un environnement riche en technicité et en interlocuteurs, a fortiori encadré anciennement par l'Équipement. La défiance vis-à-vis de l'État social est importante par rapport à l'évolution de son positionnement entre retrait et réinvestissement des territoires.

> *« Le bailleur, lui, il veut répondre à ses propres besoins qui sont de lui permettre d'avoir des équilibres sécurisés pour ses opérations sur le long terme. Voilà. Alors que moi ce n'est pas ça. Je considère que les bailleurs font un métier qui peut effectivement comporter des risques, je ne veux pas qu'ils soient en faillite, mais ils doivent répondre à un besoin social quoi ! Tous les textes sont là ! Avec vous je le dis comme ça, je ne le dis pas comme ça devant eux, mais c'est des… donc du coup, ils disent : « oui, mais faire du T1 ou du T2 ça coûte plus cher, il faut faire une salle de bains, une cuisine… Et le loyer est moins cher parce qu'il est au m², et du coup on a du mal à équilibrer nos opérations ». Je vais dire peut-être, mais je sais que dans le département, il y a des bailleurs sociaux qui sont assis sur des tas d'or ! Le rôle d'un bailleur social ce n'est quand même pas de faire du cash-flow ! C'est de faire son métier, qui lui a été délégué par l'État, et d'ailleurs on a eu du mal à faire passer ça à la Commission européenne que c'était un service public délégué et que du coup ils étaient affranchis de la concurrence. Mais du coup qu'ils le fassent ! »* [Chef de pôle Hébergement-Logement DDCS (Attaché Équipement) - juin 2012]

Cette difficulté de coordination a été traitée par l'administration Hollande. La loi MAPTAM crée, dans toutes les régions, un Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH ou CR2H), co-présidé par le Préfet de région et par le Président du Conseil régional, qui vise à faire converger les concertations en matière d'habitat et d'hébergement et à favoriser la cohérence des politiques locales. Il émet un avis sur différents thèmes comme la satisfaction des besoins en logement, les orientations de la politique de l'habitat dans la région, la programmation annuelle des aides publiques au logement dans la région, les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux ainsi que les politiques menées en faveur des populations défavorisées et des populations immigrées. Toutefois, cet élargissement renforce la fonction hiérarchique du Préfet de région au détriment de la coordination locale et augmente la charge de gestion d'une instance (le CRHH) déjà surchargée. Cette affirmation de l'autorité du Préfet de région sur le domaine de l'hébergement rencontre un certain nombre de réticences de la part des acteurs du monde social historiquement structurés au niveau départemental (Préfets de département, Directions départementales, associations délégataires, etc.). Il y a en tous cas un enjeu important à définir un mandat politique aux SIAO, pour que la thématique de l'hébergement y soit traitée de manière effective.

2.3.2 Critiques sur la recentralisation des politiques d'hébergement-logement

Un instrument national uniformisé, donc centralisateur

De nombreux acteurs locaux délégataires soulignent la problématique de la construction nationale d'un dispositif uniforme de gestion, quelle que soit la situation territoriale. Le dispositif apparaît adapté en situation de tension, quand la demande d'accueil est très élevée et que le nombre de structures est important. Il l'est moins dans les petits départements ruraux où les structures sont disséminées et la demande est plus lâche. Imposer un dispositif national, pensé sur le modèle des métropoles, risquerait de casser les dynamiques de régulation établies localement entre les différentes associations qui assurent l'accueil et l'insertion.

> *« Le SIAO, on pense le dispositif à Paris, à partir des grandes agglomérations. Ça a du sens à Lyon ou Paris. Ma collègue de Lyon qui est à l'origine de ce dispositif, je comprends bien. Vous avez une agglomération avec plein de CHRS, plein d'associations diffuses qui ne se parlent pas, qui ne se connaissent pas. Vous pouvez avoir des demandes très fortes sur un CHRS et d'autres qui ont des places vides. C'est incohérent, il faut*

> *remettre les choses en commun. Dans le département ici ça s'applique comme ailleurs, sauf que nous on a trois associations qui ont depuis toujours travaillé ensemble. Est-ce que ça vaut le coup de casser la dynamique ? Est-ce qu'on peut aménager cette orientation pour essayer d'en tirer le truc le plus intéressant en l'adaptant au niveau local ? Non. On ne peut pas.* » [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

Ce mouvement montre la centralisation d'un dispositif pensé au niveau national. En s'imposant comme le pilote des dispositifs SIAO, l'État reprend le contrôle de la politique et des prestataires.

> *« Dans un contexte de réduction budgétaire, il me parait aberrant d'assister au mouvement de recentralisation des politiques sociales qu'on voit depuis 2010, notamment avec la loi HPST. On voit bien que l'État veut redevenir le pilote de la Cohésion sociale - pour notre secteur, mais pour d'autres secteurs, c'est pareil. Redevenir le pilote, tout en déléguant l'opérationnalité aux opérateurs, etc. Mais en redevenant le pilote, il recentralise. Et il tue l'initiative locale. Ça me parait paradoxal. Et ça, vous le voyez très clairement avec la réforme de Benoist Apparu. Vous avez la traduction concrète avec la mise en place des SIAO. »* [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

Les critiques sont virulentes en ce qui concerne la tutelle de l'État et la logique de séparation entre les fonctions de Principal et d'Agent. Fondamentale dans le schéma cognitif de l'« État Stratège », la logique de séparation entre les fonctions de pilotage et de mise en œuvre se confronte aux revendications liées à la territorialisation des politiques publiques et à l'autonomie des opérateurs.

Des structures porteuses particulièrement diversifiées, des interrogations par rapport aux structurations associatives

Le statut juridique des structures porteuses du SIAO diffère largement selon les départements et les choix effectués lors de la construction du dispositif : GCSMS, GIP, GCS, association. Dans le cas d'un portage associatif, les réalités sont très différentes d'un département à l'autre entre la Croix Rouge française, grosse structure gestionnaire nationale, et des associations locales militantes de l'insertion ou du droit au logement. Dans ce cas, l'État n'est pas présent dans les Conseils d'administration, donc plus éloigné du pilotage de ces structures, ce qui génère de fortes disparités entre territoires concernant le pilotage du dispositif par les DDCS/PP (*cf. infra*).

Par ailleurs, ces structures sont fréquemment un acteur local de l'hébergement. Elles cumulent le rôle d'animateur du dispositif et celui d'hébergeur, ce qui est critiqué notamment dans le contexte de passage vers l'appel d'offres à la fin des années 2010. *« Il s'agit de rester vigilant sur le risque*

d'être juge et partie dans un contexte de tension budgétaire et de forte concurrence entre acteurs du secteur. En effet, on peut craindre que les associations qui portent à la fois le SIAO et certaines structures d'hébergement, dans le contexte de la recomposition annoncée de l'offre, soit enclines à défendre leurs propres structures, en tant qu'hébergeur, au détriment d'une position peut-être différente, voire contradictoire du SIAO. C'est donc un risque (non avenu à ce jour) de partialité qu'il convient de connaître, notamment au regard de cette recomposition de l'offre d'hébergement qui semble aujourd'hui effectivement s'amorcer. Ainsi, qu'en sera-t-il de la position du SIAO, en tant qu'opérateur de l'accueil et de l'orientation, au sein de son association, qui pourrait voir menacée son offre d'hébergement d'insertion par exemple ?[119] »

Ces éléments empêchent l'organisation d'une véritable fluidité vers le logement, passant par des partenariats entre État, associations gestionnaires et bailleurs, par une simplification des procédures d'accès au logement social et par une identification précise et commune des demandeurs. *« Compte tenu des financements publics consacrés au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (plus d'un milliard d'euros chaque année), la mission recommande d'accélérer en 2012 la démarche de contractualisation avec les structures gestionnaires, sur la base d'objectifs précis et d'un référentiel coûts-prestations. Le positionnement ambigu de l'État par rapport au secteur associatif, très impliqué dans la réforme, aboutit à une confusion des rôles en matière de pilotage. La responsabilité de chaque acteur doit être clarifiée. L'État doit encourager la professionnalisation des opérateurs et s'assurer de l'adaptation de leurs projets sociaux aux besoins des usagers. Il doit contrôler le respect des engagements pris, et le cas échéant, sanctionner financièrement les structures concernées »* (...) *« Le début de reprise en main par l'État du pilotage de la politique publique de l'hébergement et de l'accès au logement est encore très frileux. Avec les SIAO, le choix a été fait de déléguer une mission régalienne à des opérateurs, mais l'État ne s'est pas doté d'outils lui permettant de contrôler ces opérateurs : le pilotage, le reporting et la culture de l'évaluation sont très faibles, voire inexistants »* (rapport IGAS 2012).

L'uniformisation vers des logiques de prestation

Les partenariats sont ainsi de plus en plus axés sur la prestation, selon une logique de « principal-agent », malgré le statut associatif d'une grande partie de ces structures. Pour ces agents, elles sont considérées comme des « opérateurs » ou des « prestataires ». Les prestations s'effectuent selon les cas via une délégation de service public, des subventions de fonctionnement

119 Collège coopératif Auvergne Rhône-Alpes, *Mission d'étude - SIAO en Auvergne-Rhône Alpes,* mars 2018, p.27

ou des appels à projets. Ces relations contractualisées impliquent un rapport direct entre État et associations, qui concerne particulièrement le contrôle de l'activité. Une grande partie des agents de ces pôles sont des gestionnaires de dossiers, s'assurant de la bonne utilisation des crédits affectés (*reporting*).

> *« Le pôle hébergement-logement, ils ont leurs notions, c'est clair, c'est cadré… et ils sont beaucoup dans la gestion. Le pôle hébergement c'est vider les foyers, gérer les places, avoir suffisamment de lits, payer les nuitées d'hôtel, les demandeurs d'asile, les déboutés, au jour le jour. Ce n'est que ça. Et faire avec les crédits qui sont alloués. On voit que l'impact financier il est… on est de plus en plus dans la gestion de dossiers. En termes de coûts. »* [Conseillère d'action sociale DDCS - 2012]

Toutefois, si la mise en concurrence des appels à projets fonctionne dans les plus grands départements, les départements ruraux voient souvent les services de l'État faire en sorte que les opérateurs se positionnent sur les orientations annuelles et politiques émises par les ministères.

> *« Nous dans notre département, on n'a pas beaucoup d'opérateurs, quand on a des dispositifs à mettre en place, on est presque à solliciter les opérateurs, à les inciter à mettre en place, que l'inverse. On n'en est pas à choisir entre des projets qu'on nous enverrait et faire un tri. C'est presque l'inverse d'un appel à projets en fait. Pour les nouvelles choses qu'on met en place, on est obligés de faire un accompagnement assez précis de l'opérateur pour finaliser les projets. On met beaucoup d'énergie, de temps là-dedans. »* [Conseillère d'action sociale DDCSPP - 2013]

Les fonctions de conseil et d'accompagnement au sein de l'État local est un rôle en voie de disparition. On voit là un rôle particulier des agents de l'hébergement, qui déploient des compétences techniques d'accompagnement et de pédagogie, à la manière de ce que défendent les conseillers jeunesse et sports (*cf.* Chapitre 5)

La critique de l'omniprésence de l'État dans les instances de régulation locales

Certains acteurs majeurs du dispositif émettent une critique importante par rapport aux évolutions du positionnement territorial de l'État après la RGPP et la loi HPST. Selon eux, la tendance de la loi est une forte recentralisation de la politique. En imposant le dispositif d'action publique (SIAO) et la forme des instances de régulation (GCSMS, GIS, appel à projets), en se positionnant à la fois comme pilote, opérateur et contrôleur de la politique, l'État brouille son positionnement et bride les marges de manœuvre associatives. Cela a pour conséquence de limiter les possibilités d'initiative et d'innovation et limite la portée du partenariat. Les acteurs soulignent l'importance de la conservation d'instances de régulations locales.

> *« Moi je veux bien que l'État pilote. Ce n'est pas un souci, au contraire. Mais qu'il ne soit que pilote. Aujourd'hui, la DDCS, avec les injonctions qui lui sont faites, vient sur l'opérationnel. Par exemple on a fait un GCSMS, l'État a demandé à être membre du GCSMS. C'est quand même assez paradoxal. Pour moi, l'État c'est le pilote. C'est lui qui donne le cap et c'est lui qui contrôle. Mais quand l'État vient travailler avec nous… Par exemple on a des réunions, j'ai mis en place une commission qui s'appelle « dispositifs ». Où l'ensemble des opérateurs sont présents et on réfléchit ensemble à la coordination de nos règlements de fonctionnement, de nos interactions, etc. Il est évident que dans ce genre de réunion on se frite. Parce qu'il y a de l'ajustement. C'est évident qu'il y a de la tension. Quand l'État impose sa présence dans ce genre de réunion, la dynamique de régulation qu'on pouvait espérer mettre en œuvre, elle n'existe pas. Parce que l'arbitre est présent. Donc on ne peut plus réguler. Donc on tombe très vite sur de la normalisation. Et la normalisation c'est de l'appauvrissement. Parce que ce qui est intéressant c'est qu'on soit complémentaires. Qu'on ne fasse pas exactement de la même manière, à partir du moment où c'est articulé. L'État n'a rien à foutre à cet endroit-là. Il nous empêche de travailler. Et alors ce qui est rigolo c'est qu'il n'est pas dans sa fonction de pilote. Il devient opérateur, comme nous. Il pense faire mieux que nous, je ne sais pas… mais il faut qu'il contrôle le truc, donc pour contrôler, il quitte la fonction de contrôle a posteriori et rentre dans le contrôle immédiat. Ça n'a pas de sens. Mais ça c'est logique, c'est aussi une orientation qui est donnée, qui est : tout le monde doit rentrer dans le même moule. Donc pour que tout le monde soit dans le même moule, il faut s'assurer qu'on va jusqu'à l'opérateur. Parce que vous vous rendez compte : si jamais vous laissez les opérateurs s'autoréguler, peut-être qu'ils vont vous pondre des projets qui ne sont pas dans la ligne de ce que le ministère nous demande… On est sur une recentralisation. Retirer de l'autonomie aux territoires, c'est… aberrant ! J'ai l'impression de revenir 40 ans en arrière, où l'État se pense vraiment les petits bras musclés. On est capables de tout faire. Mais attends… on va au-devant d'un échec… Et la loi HPST est redoutable par rapport à ça. Et la RGPP va aussi dans le même sens. »* [Directeur de structure adhérente à la FNARS - novembre 2012]

Les mêmes critiques sont exprimées par les Conseils généraux (départementaux), qui financent de plus en plus les politiques sociales.

> *« Avant l'État avait quelques moyens donc pouvait donner un certain nombre de leçons, maintenant il a de moins en moins de moyens, mais il continue à donner des leçons et à vouloir être toujours indispensable quelque part. En fait c'est pas forcément tant le contrôle qui pose problème qui est a posteriori un peu la mission de l'État. C'est d'être présent et de se considérer comme incontournable. On est présents, on est là, on doit pouvoir mettre notre veto quand il y a besoin, des choses comme ça. Ce n'est pas vraiment du partenariat. Et puis on sent, c'est le fonctionnement de l'État qui a des consignes qui viennent des administrations centrales, et on sent qu'ils sont obligés de mettre parfois en place des dispositifs pour lesquels ils ne sont pas forcément convaincus que ça va marcher d'ailleurs. Mais il faut imposer. Des fois il n'y a même pas le choix. On a une date, il faut mettre ça en place. »* [Directeur adjoint du pôle insertion-logement Conseil Général - novembre 2013]

Ainsi, c'est la tendance à la recentralisation de la politique publique d'hébergement-logement, inhérente aux lois HPST et à la RGPP, qui est critiquée ici. L'État apparaît comme « donneur de

leçon », considérant sa présence comme indispensable à tous les échelons de la mise en œuvre de la politique.

2.4 Les difficultés de l'articulation régionale / départementale : éloignement et concurrences entre les services déconcentrés

Nous voyons à travers le dispositif SIAO que le pilotage de la convergence hébergement-logement est assuré au niveau départemental. Cela est contradictoire avec les logiques RGPP de régionalisation. Un aspect contradictoire de la politique affichée de convergence de l'hébergement et du logement réside dans le fait que l'intégration des services de l'hébergement et du logement n'existe ni à l'échelon régional ni à l'échelon national. Les programmes du ministère du Logement restent gérés en DREAL alors que ceux de l'hébergement concernent les DRJSCS, qui n'ont par ailleurs pas autorité sur les directions départementales interministérielles, elles-mêmes placées sous la tutelle des Préfets de département. Cela nous renvoie à la complexité du pilotage et de l'animation régionale, mais aussi au rôle peu déterminé des Directions régionales. Cette politique intégrée de l'hébergement-logement est confrontée à la répartition des compétences au sein même de l'État, ainsi qu'à des concurrences de légitimité entre échelons. Le niveau régional (DRJSCS et DREAL) se construit alors autour de quatre fonctions :

- la fonction de responsable de budgets opérationnels de programme (RBOP) et de répartition budgétaire ;
- l'animation régionale des dispositifs : aide et soutien aux directions départementales (rappel du cadre, remontée des besoins, etc.), animation du club des SIAO ;
- le lien à l'administration centrale : demandes de remontées d'informations du niveau départemental vers la DGCS ;
- l'observation territoriale et la consolidation du système d'information régional (organisation *reporting*, production statistique, diffusion d'information diagnostique).

Aspect budgétaire : les réticences départementales à laisser la responsabilité budgétaire à un échelon lointain

La tarification des établissements est un enjeu de pouvoir entre les niveaux départementaux et régionaux. Les directions régionales cherchent à prendre ces missions initialement positionnées au niveau départemental. Les directions départementales y voient un risque de remise en cause de leurs prérogatives, car elles perdent ainsi leurs marges de négociation directe avec les structures de leur territoire.

> *« Jusqu'en 2010, la procédure budgétaire était départementale. La DDASS allouait les subventions pour les CHRS et pour les CADA. On discutait avec les associations, pourquoi tel montant, est-ce qu'on peut leur accorder, etc. C'est quand même un travail intéressant parce qu'au-delà du budget ça permet de voir le fonctionnement, etc. Notre grande crainte, c'est que dans l'avenir, on ne soit plus que la petite main de la région pour des tas de choses, et qu'on n'ait plus d'initiative, d'autonomie, et moins de dossiers intéressants.*
>
> Parce qu'il vous reste quand même… le travail de guichet, de terrain au contact avec les associations et les usagers…
>
> *Oui, mais déjà si la partie budget est faite en région et plus ici, on aura beaucoup moins de contacts avec les associations. Les usagers on les voit très peu finalement, parce que c'est les associations qui sont nos intermédiaires sur le terrain qu'on finance au final. Sauf peut-être sur le logement social, dans les commissions, on traite plus de situations individuelles. Mais sur l'hébergement c'est vraiment les intermédiaires associatifs… C'est vrai que sur le logement social peut être qu'il nous restera. La DREAL je la sens moins présente moins de consignes que la DRJSCS. Il ne nous restera peut-être plus de dossiers intéressants. Mais vraiment sur l'hébergement c'est là où on est le plus inquiets. C'est là où on sent que la région est en train de reprendre les dossiers intéressants.*
>
> Donc c'est vraiment à double tranchant : à la fois c'est bien d'avoir une animation politique, mais à la fois ça vous enlève des compétences.
>
> *Oui. C'est compliqué de trouver le juste milieu. Mais ce qu'on craint en plus c'est qu'à terme, on demande aux agents - parce qu'il y a toute une réforme de nos statuts en tant que fonctionnaire en plus de ceux qui sont non remplacés après leur départ en retraite – qu'on demande aux agents d'aller travailler à Caen. Si la région élargit son assise, c'est une crainte très sérieuse. »* [Cheffe de pôle adjointe Cohésion sociale (IPASS) – DDCSPP septembre 2011]

Cet exemple illustre l'incertitude du positionnement de certaines missions, ainsi que la volonté du niveau régional de prendre la main sur certaines prérogatives stratégiques restées au niveau départemental. On mesure ici les nouveaux effets de concurrences entre les niveaux de déconcentration. Le niveau régional cherche à s'affirmer dans le paysage régional, ce qui passe

par la construction de liens (ne serait-ce que de gestion) avec les structures locales. Le niveau départemental défend sa position de terrain et sa légitimité de proximité.

Aspect animation : construire une animation régionale sans être pilote

En 2012, l'IGAS pointe sévèrement un déficit d'animation régionale concernant les SIAO : *« Il y a un défaut d'animation régionale concernant les SIAO. Certaines DRJSCS se sont emparées du sujet, mais n'ont pas pu aller jusqu'au bout de la logique, n'ayant pas d'autorité sur les DDCS. »* Ce même rapport critique l'absence d'interministérialité dans le nouveau champ d'action publique. *« L'interministérialité est un échec. La coordination entre les secteurs du logement et de l'hébergement n'a jamais été effective entre les directions départementales de l'action sanitaire et sociale et les directions départementales de l'équipement et ne l'est toujours pas aujourd'hui entre les DDCS et les DREAL. Chaque service travaille encore en tuyaux d'orgue et il n'y a pas de mutualisation des moyens sur le terrain. La coordination au sein de l'État reste à parfaire. [Par ailleurs,] la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a fini de réduire les possibilités d'intervention de l'État. Elle est de plus intervenue au moment même de la création des SIAO, ce qui n'a évidemment pas aidé. »* (Rapport IGAS 2012).

Certains agents des DDCS/PP constatent néanmoins une évolution de l'animation régionale, qui traduit les orientations ministérielles et participe à construire des trames territorialisées.

> *«Les Directions régionales relaient la politique du ministère et ils l'impulsent. On a des plans à mettre en œuvre sur l'hébergement de la part du ministère, c'est eux qui nous donnent les grandes lignes de nos plans, ce qu'il doit y avoir absolument. Après au niveau de chaque département on peut les adapter un peu en fonction de notre contexte et nos particularités. Mais les grandes lignes, ils nous ont préparé des trames, et on devra rendre des indicateurs de résultat en fonction. Ce fonctionnement-là est intéressant. Mais on pourrait, je pense, leur demander encore plus dans cette optique-là. Souvent on se trouve laissé à nous même devant les consignes du ministère. C'est vrai que depuis que les consignes passent par le niveau régional, on a plus d'animation régionale avec des documents et des orientations assez claires. C'est peut-être le point positif de la réforme. »* [Cheffe de pôle adjointe Cohésion sociale (IPASS) DDCSPP - septembre 2011]

Les Clubs SIAO sont un des dispositifs d'animation, autour de quelques réunions annuelles d'échanges entre les responsables départementaux, proposés par les désormais DRDJSCS. Ces rencontres sont plébiscitées, mais pourraient être plus prospectives.

Aspect observation : nettement insuffisant

En 2012, l'IGAS souligne que les missions d'observation sociale ne se sont pas développées. Les SIAO se sont focalisés sur leur aspect utile, lié au fonctionnement quotidien du dispositif d'accueil et ont peu développé les missions de connaissance territoriale et de prospective. Par ailleurs, l'articulation entre PDALPD et PDAHI n'a pas encore trouvé une réelle application.

En 2018, le Collège coopératif Auvergne Rhône-Alpes évalue l'insuffisance de l'observation *« L'observation est bien un des attendus des missions des SIAO, mais ceux-ci n'ont pas toujours les compétences statisticiennes qui permettraient de l'exercer au mieux, à quelques rares exceptions près (cas de l'Isère par exemple ou de la mission veille sociale). Du coup, l'observation n'est pas nécessairement mise en débat dans les instances départementales de pilotage alors même que là réside son principal intérêt. Les services départementaux de l'État ne sont pas non plus des statisticiens et en plus sont souvent surchargés. Bref, cette fonction observation qui est déterminante reste encore fragile dans son exercice*[120]*. »*

Les acteurs locaux reprochent à l'échelon régional ce rôle de prescripteur de demandes d'information à faire remonter, qui prend énormément de temps pour des retours rares et peu utiles.

> *« On envoie régulièrement les indicateurs qu'on nous demande… pour qu'ils puissent faire des synthèses régionales des PRAHI. Parce que le ministère voulait avoir une synthèse régionale de ce qui se fait. (…) Maintenant, tout ce qui nous est demandé par le ministère transite par la région. Des choses toutes bêtes. Des indicateurs de performance par exemple. On reçoit le message par la région, la région reçoit le message, nous le transfert, nous laisse peu de temps pour recueillir ce qu'on nous demande, fait la synthèse des trois avec beaucoup de temps et remonte au ministère. Tout fonctionne comme ça maintenant. Tout nous redescend et quand on a des choses à remplir, on n'a jamais d'indications précises sur ce qu'il faut faire, quand on a des questions, les questions sont remontées au ministère en fait, des fois on n'a pas les réponses. Ce n'est pas la région qui crée la commande. Elle vient du ministère. Ils ont souvent l'habitude, mais c'est peut-être lié aux personnes, ils transmettent parce qu'ils sont sur d'autres trucs. L'urgence c'est de transmettre la commande pour que nous on remplisse, mais sans se poser la question de comment on peut faire pour avoir des réponses cohérentes des trois départements, est-ce qu'on doit se poser des questions… Ils transmettent, chacun y répond à sa manière, les réponses ne sont pas forcément cohérentes du coup, parce qu'on a interprété pas forcément de la même manière. Donc ça fait des trucs, je pense, pas toujours cohérents. Alors qu'avant, on recevait un message du ministère, on ne comprenait pas, on posait la question directement. Ça évitait l'échelon régional. Le ministère avait peut-être des soucis de cohérence, c'est autre chose. Mais cette réorganisation a rajouté un échelon. On le retrouve partout l'échelon de plus… de trop ! C'est plus compliqué ».* [Cadre en DDCSPP responsable SIAO (ex-DDASS) septembre 2012]

120 Collège coopératif Auvergne Rhône-Alpes, *Mission d'étude - SIAO en Auvergne-Rhône Alpes*, mars 2018, p.27

La charge de *reporting* que font reposer les Directions régionales sur le niveau départemental et sur les partenaires est problématique et insuffisamment légitime du fait du manque de retours sur cet investissement. Les partenaires sont en attente d'analyse et d'outils de mesure de leur action. Ce que les Directions régionales ne sont actuellement pas en mesure d'assurer.

L'enjeu infra-départemental et décentralisé des politiques d'hébergement-logement

La loi NOTRe[121] a considérablement renforcé les prérogatives des intercommunalités et des Métropoles sur les politiques sociales. Le cadre *infra*-départemental et décentralisé est ainsi invité à prendre une place croissante à l'avenir, auquel les services de l'État et les SIAO vont se confronter. Ainsi, dans son étude du fonctionnement des SIAO en Auvergne Rhône-Alpes, le Collège coopératif invite les SIAO à *« se doter d'une stratégie et d'un positionnement au regard des EPCI de leur territoire : extraction et analyse de données à cette échelle, participation aux Conférences Intercommunales du Logement, territorialisation de leur action. »*

La Fondation Abbé Pierre évoque la montée en compétence des collectivités, intégrée dans le PDALHPD. Mais elle critique l'absence de vision globale des différentes collectivités, qui permettrait une approche intégrée des problématiques de l'hébergement, du logement, de l'insertion et de l'accompagnement des bénéficiaires. *« L'élargissement des délégations de compétence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement »*[122]. Ces perspectives auront donc un impact fort sur les DDCS/PP dans la mesure où la pertinence de leur territoire d'action va être de plus en plus tendue entre le niveau départemental et *infra*-départemental.

121 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
122 Fondation Abbé Pierre, *Rapport sur le mal-logement,* 2018, p.359

***

Le dispositif SIAO illustre les difficultés liées à la concordance des temps entre les réformes de modernisation gestionnaires et organisationnelles (RGPP et RéATE) et celles de la politique publique de l'hébergement-logement.

La question des différents rôles de l'État est posée, dans un contexte de délégation de service public à des *street level organizations*. Le rôle de pilotage et d'arbitre concernant la mise en œuvre des politiques publiques est accepté par les opérateurs, de même que son rôle de contrôle a posteriori. Mais les acteurs soulignent la problématique d'un État qui intervient trop dans l'opérationnel. Dans les petites régions étudiées, où la situation de l'accueil est peu tendue, les acteurs soulignent l'importance de l'autorégulation et la nécessité d'instances de régulation sans arbitre. Les lois HPST et l'instauration du dispositif normalisé que représente le SIAO montrent une tendance à la recentralisation de la politique et une volonté de l'État de contrôler en permanence l'intégralité de la chaîne d'application de l'action publique. Ainsi, malgré les procédures d'appel d'offres et les marchés publics, l'État n'intervient pas « à distance », mais cherche au contraire à se positionner à tous les échelons de régulation de la politique, imposant la logique gestionnaire propre aux agents de l'action sociale et du logement.

3. CCAPEX et Contingent préfectoral : d'autres dispositifs sur la part sociale du logement, positionnés au sein de la Cohésion sociale

La loi MOLLE et la refondation de l'hébergement-logement préconisent la constitution d'un nouvel instrument de prévention des expulsions, participant à la volonté de maintenir les personnes dans leur logement. La Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions (CCAPEX) intervient en amont des décisions d'expulsion. Son positionnement en DDCS vise à enrayer les procédures d'expulsion considérées trop systématiques des anciens dispositifs préfectoraux, le constat étant que ces procédures contribuaient à expulser des personnes qui se retrouvent ensuite potentiellement au début du parcours de prise en charge et d'hébergement. Il s'agit ainsi d'une intégration par l'État social de procédures de l'Intérieur. Ces instruments consultatifs, partenariaux et préventifs contribuent à la constitution des DDCS et du rôle des agents de l'État dans les services déconcentrés départementaux.

3.1 Les Commissions de prévention des expulsions : un nouvel instrument de l'État social, seulement consultatif

La Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) est un dispositif départemental de prévention des expulsions locatives pour impayés dont le but est de réduire le nombre des jugements autorisant l'expulsion. Elle a été créée en même temps que la commission DALO par la loi d'Engagement national pour le logement (2006)[123]. Initialement facultative, la loi MOLLE la rend obligatoire en 2009, chargeant les services de l'État et le comité responsable du PDALPD de les instaurer. Cette commission doit coordonner les acteurs travaillant sur la prévention des expulsions : Préfecture, services sociaux de l'État et du Conseil général, Caisse d'allocations familiales, huissiers, associations, etc. Il s'agit de rendre leur travail plus efficace par une approche et un avis partagés sur les solutions pour éviter l'expulsion.

123 Loi ENL n° 2006-872 du 13 juillet 2006

3.1.1 Principe de la CCAPEX : réintégrer la prévention des expulsions dans l'État social

Des commissions consultatives, héritières des CDAPL

Les CCAPEX sont héritières des Commissions départementales des Aides personnalisées au logement (CDAPL), organisées par les services de l'Équipement[124]. Par cet organisme décisionnel d'examen des impayés de loyer, la direction départementale de l'équipement décidait de maintenir ou d'enlever l'Aide personnalisée au logement (APL) aux allocataires locataires des bailleurs sociaux en situation d'impayé de loyer.

La CCAPEX occupe un domaine d'intervention plus large, bien qu'elle soit uniquement consultative. Elle statue principalement sur les cas les plus complexes (l'aide du Fond de solidarité pour le logement a été refusée, l'APL est suspendue pour cause de non-reprise du paiement de loyer courant, les impayés sont liés à un loyer trop élevé par rapport aux ressources du ménage, etc.), qui nécessitent l'intervention de plusieurs acteurs et outils de prévention. La CCAPEX oriente, émet des avis, propose des solutions aux partenaires concernés par ces situations, pour venir en aide aux personnes qui la saisissent. En amont des décisions d'expulsion, et de manière à les éviter/limiter, les services des DDCS commanditent des enquêtes sociales sur les situations de personnes assignées à comparaître pour des impayés de loyer, mais aussi pour des troubles de voisinages, des problématiques d'hygiène, etc. Ce travail qualitatif, réalisé par des travailleurs sociaux ou des associations (notamment les Unions départementales des affaires familiales - UDAF), implique des entretiens avec les assistantes sociales des CCAS des communes, afin de constituer des dossiers qui concernent les personnes.

> *« Au cours de cette commission, au vu des éléments en leur possession, les membres de la commission disent : celui-là on va lui laisser une chance, on va lui proposer un plan avec son bailleur pour apurer la dette, si le bailleur est d'accord parce que lui est maître de sa décision. (…) C'est lourd, très très lourd. Plus lourd encore dans le privé que dans le public. Dans le public, les bailleurs sont quand même de grosses structures. Alors qu'un bailleur privé c'est à chaque fois un cas différent. Il n'y a jamais le même propriétaire ni le même locataire, les volontés des uns et des autres sont jamais les mêmes. »* [Secrétaire Administrative (ex-Agriculture) DDCS – mai 2012]

124 Cette commission a été transférée intégralement à la CAF au 1er janvier 2010, tandis que la CCAPEX se généralise.

Des commissions ont lieu plusieurs fois par mois, coprésidées par l'État et le Conseil général, regroupant un certain nombre de partenaires. Elles concernent soit le secteur privé (propriétaires particuliers, bailleurs privés, agences), soit le secteur public (bailleurs publics).

Des logiques d'actions différentes entre DDCS, Préfecture, ex-Équipement, et les partenaires

La création des CCAPEX, incarnation d'une politique volontariste de prévention des expulsions, rompt avec une certaine logique d'action préfectorale. Les DDCS ont pris une part variable, selon les territoires, des missions des Préfectures concernant les impayés de loyer, en y intégrant un travail social de prévention propre à l'action sociale. On constate une certaine volonté du législateur de séparer deux fonctions : l'une préfectorale et très régalienne (expulsion, indemnisation) et l'autre plus sociale de prévention et de recherche du maintien dans le logement. On mesure par la manière dont les dossiers sont traités les différences d'objectifs entre la Préfecture (traiter les dossiers d'expulsion) et la DDCS (limiter le nombre d'expulsions).

> *« [On devrait] travailler tous dans le même but. C'est-à-dire normalement limiter les expulsions. Mais nos collègues de Préfecture sont restées elles dans l'optique : on va jusqu'au bout. (…) S'il y a refus d'expulser, le préfet est condamné à verser des indemnités au bailleur. Donc l'État n'ayant plus de sous, tout le monde le sait, il préfère expulser. (…) C'est un peu incohérent pour moi : nous on fait tout ce qu'on peut pour éviter l'expulsion, elles sont restées dans l'optique on valide les expulsions. On n'a rien pu faire pour empêcher l'expulsion, donc elles sont dans le volet recours à la force publique, voire indemnité. C'est leur fonction hein. Mais je trouve que l'État aurait dû regrouper ses services. Les mettre en phase. »* [Secrétaire Administrative (ex-Agriculture) DDCS – mai 2012]

On voit la différence entre « les deux mains de l'État » (Bourdieu 1994) dans les positionnements de la DDCS et de la Préfecture. Cette différence n'a pas été perçue tout de suite par les partenaires de l'État. Dans un premier temps, l'évolution que représente la CCAPEX a été accueillie avec méfiance. La réaction initiale du Conseil général lors des premières enquêtes menées par la CCAPEX montre la vision des travailleurs sociaux au sujet de la Préfecture et de l'État. Il a fallu un certain temps pour faire comprendre que la DDCS et la CCAPEX n'intervenaient pas dans une logique coercitive, mais préventive.

> *« Le Conseil général a tiré énormément pour ne pas divulguer ses informations. Ils se sont fait tirer les oreilles. Parce que pour eux on rentrait dans l'intimité des gens. (…) Eux ont dit : c'est notre pré carré, on n'intervient pas dans la vie familiale. Vous n'avez pas à savoir si M. est alcoolique, si M. est ceci… Nous ça ne nous intéresse pas de savoir ça, sauf que s'il y a une addictologie, ça coûte cher. Donc ça peut grever un budget. Ça demande une aide sociale. Mais les travailleurs sociaux sont vraiment dans leur bulle et toute*

> *question est comprise comme une intrusion. Donc il a fallu batailler énormément pour avoir le soutien du Conseil général. Ça se passe beaucoup mieux maintenant. On leur a montré que notre but était d'éviter l'expulsion. Donc tous les renseignements qu'on pouvait avoir sur la famille nous aidaient non pas à enfoncer la famille, mais à tirer ce qu'on pouvait pour les aider. »* [Secrétaire Administrative (ex-Agriculture) DDCS – mai 2012]

Le travail social sur le logement, désormais assuré par les DDCS à travers ces commissions CCAPEX ou DALO, constitue une évolution intéressante. Certains agents soulignent que cette dimension est beaucoup plus valorisée en DDCS/PP qu'en Direction départementale de l'Équipement, où ces services n'ont jamais été pris au sérieux.

> *« Moi je n'ai pas regretté. Pas du tout, bien au contraire. Parce qu'avant avant, le directeur départemental de l'Équipement, la CDAPL il n'en avait rien à foutre. Il ne savait même pas trop que ça existait alors… [rire] Je vous donne une anecdote : en DDE j'avais la responsabilité du service SCAPL. En 2009 la Préfecture réunit tout le monde. On arrive à la réunion, le SGAD nous dit : - Votre service c'est comment déjà ? - SCAPL. - Ah oui c'est ça, et bien on va bientôt se faire trancher. Il explique rapidement la réforme. Et là mon directeur sort : « ah ben oui il y a deux jours de CDAPL ». Eh bien non : mon directeur ne savait même pas qu'on avait décidé de réduire à une journée de commission. Je prenais les décisions pour la CDAPL tout seul !! Tout ça c'était inscrit dans des règlements, c'était bien fait [claque des doigts]. Mais il ne savait même pas que c'était sur une journée. Le SGAD lui dit : « ben faudrait vous renseigner ». Pan ! [rire] Non, je ne regrette pas du tout d'être passé en DDCSPP. C'est clair ! »* [Secrétaire Administratif (ex-DDE) – DDCSPP octobre 2012]

Cette anecdote renvoie à la place limitée de la dimension sociale de l'habitat dans les anciens services de l'Équipement et montre la valeur ajoutée de la structuration de services intégrant dispositifs de l'habitat et politiques sociales en DDCS.

3.1.2 Difficultés recensées dans le fonctionnement de la CCAPEX

Le poids des enquêtes sociales

Une problématique demeure : le poids que ce dispositif fait peser sur les associations intermédiaires de travailleurs sociaux, alors que les budgets sont très limités. Pour l'UDAF interrogée, les enquêtes ne peuvent pas être considérées comme des enquêtes sociales, en raison du manque de moyens. De plus, deux enquêtes leur sont demandées, l'une en amont du jugement par la DDCS, l'autre en aval par la Préfecture. Ce problème de doublon n'était pas réglé en 2014.

> *« Des enquêtes on en fait 1 500 par an. On intervient dans le cadre d'une assignation à résiliation de bail. C'est le bailleur qui intervient auprès du tribunal d'instance. Et avant de pouvoir résilier, il doit être fait une enquête. Ce n'est pas vraiment une enquête sociale parce qu'avec les moyens qu'on a ce n'est pas possible. Pour faire 1500 enquêtes par an j'ai deux personnes. Alors que la convention a été signée initialement pour 900 enquêtes. On a toujours deux personnes. On peut rêver ! On va dire que c'est une enquête administrative de déclaration des personnes sur leur situation. C'est un peu tragique. On fait 4 ou 5 enquêtes par jour sur l'ensemble du département, donc si vous allez à l'autre bout ça ajoute de la complexité ! (…) Depuis 1998 ou 1999, on fait ce genre d'enquête. La qualité s'est effectivement dégradée. J'ai calculé, ça revient à un financement à 95 € l'enquête… Donc c'est une vérification de cet endettement. On ne peut pas rentrer dans la situation familiale ou faire des propositions, etc. Bien qu'on essaye. Dans les conclusions, on essaye de faire des propositions. »* [Directeur UDAF – octobre 2012]

Les conditions de réalisation des enquêtes sociales, confiées aux prestataires de l'État (ici les UDAF) ne sont pas satisfaisantes pour ceux qui les réalisent.

Construire et maintenir les CCAPEX : un travail de bricolage

Les contours des missions ont mis un certain temps à être clairement définis au niveau national. C'est au niveau de chaque département que les dispositifs se sont constitués, de manière performative, avec des configurations et une application qui peuvent être variables. Au sein des DDCS, ce sont les agents en charge de cette mission (parfois des catégories B et C) qui ont construit progressivement les contours ainsi que les logiciels de suivi. Les entretiens évoquent le bricolage conduit dans l'urgence en 2010 pour rendre opérationnelles les CCAPEX et l'absence d'outils nationaux permettant une mise en œuvre efficace.

> *« On est venus ici en 2010 pour préparer la CCAPEX et vraiment je pense qu'on est partis de rien. Une loi, un décret d'application. Donc il a fallu tout faire. Il n'y avait pas une trame. On avait les champs d'application de la CCAPEX, on savait qui on devait prendre comme partenaires dans la commission : les huissiers, les représentants des huissiers, les représentants des agents, les travailleurs sociaux, le CG, les CCAS… un panel de gens à réunir. Mais la CCAPEX était après au libre choix des préfigurateurs qui devaient monter la chose. »* [Secrétaire Administrative (ex-Agriculture) DDCS – mai 2012]

> *« Ce qui est dommage c'est qu'ils ont mis en route les CCAPEX sans outils. (…) Alors tout le monde s'est débrouillé. Parce qu'il y en a qui galèrent hein dans d'autres départements. Qui n'ont rien du tout. Nous ça va que ça a bougé à notre niveau, assez vite. Parce que ceux qui sont encore avec des tableaux Excel pour traiter le nombre de dossiers, je ne sais pas comment ils s'en sortent. En sachant qu'il n'y a pas plus de personnels. (…) Une personne qui n'a jamais fait l'ex-CDAPL et qui se retrouve en CCAPEX, ce n'est pas évident. Moi c'était beaucoup plus facile parce que je faisais la CDAPL et je savais comment ça se passait. »* [Secrétaire Administratif (ex-DDE) – DDCSPP octobre 2012]

Une fois encore, l'absence de soutien des administrations centrales pour la construction des dispositifs techniques de terrain, que ce soit sur l'application des politiques ou sur le suivi, est dénoncée. Les politiques sont descendantes, sous la forme d'injonction, sans que leur technicité, leur faisabilité ou leurs impacts ne soient évalués *a priori*. Charge au niveau territorial de construire le dispositif local, ce qui n'est pas un problème en soi, sauf dans le cas où les services de terrains sont affaiblis. Ce qui est précisément le cas.

Certains agents en souffrance

L'un des problèmes de la CCAPEX est sa dimension consultative, par définition pas toujours suivie d'effet, dans un contexte de déficit chronique de l'offre de logements.

> *« C'est lourd, parce que c'est un travail de partenariat qui n'est pas toujours récompensé. (…) La grande frustration c'est qu'on classe énormément de dossiers, parce que les personnes sont parties. Il y a des personnes qui partent d'elles-mêmes, comme on dit à la cloche de bois. On ne sait pas ce que ces personnes deviennent. Où elles vont, où elles vivent. On n'a pas de suivi de leur devenir. Pour la CCAPEX c'est très bien ! C'est une affaire classée. Si elles rendent les clés c'est super bien, parce qu'au moins la dette s'arrête, si elles ne rendent pas les clés, la dette continue. Les loyers continuent à agréger la dette. Donc moi quand je les ai au téléphone je leur dis : surtout, rendez les clés ! »* [Secrétaire Administrative (ex-Agriculture) DDCS – mai 2012]

Le manque de moyens humains et matériels se fait fortement sentir face à la précarisation d'une partie des locataires. La maîtrise des loyers et des charges locatives ainsi que l'évolution des revenus des ménages les plus modestes constituent des conditions de succès pour une politique de prévention des expulsions efficace. Il faut, dès les premiers signes de difficultés, être en mesure de les signaler afin que la CCAPEX reste une instance de prévention et non pas de recours.

Ces éléments renvoient également à l'exigence du travail social dans les instances de l'État et à la formation professionnelle des agents de terrain. Des témoignages de personnes en grande difficulté nous sont parvenus.

> *« Il faut rester en dehors et mettre le moins d'empathie possible. Ce qui est très dur pour moi. Je ne sais pas faire. Parce que ce sont des personnes, et non des dossiers ou des matricules. C'est très difficile. Moi j'essaye de composer avec les uns ou les autres. Trouver des arrangements. C'est bouffeur d'énergie. Je ne pense pas que je ferais ça des années. (…) J'ai une collègue qui est très optimiste par rapport à moi : qui dit, mais si même si on en sauve qu'un c'est toujours ça. Elle n'a pas les personnes que j'ai au téléphone. Ça peut être une demi-*

heure ou trois quarts d'heure au téléphone pour leur expliquer, pour les rassurer… Et les propriétaires qui m'appellent c'est : qu'est-ce que je dois faire ? Mais je ne suis pas assistante sociale moi ! je n'en ai pas les compétences, juridiquement je ne suis pas au point… Je me débrouille, je fais de l'empathie… Je vais rassurer ceux qui ont besoin de l'être… (…) Ce n'est pas considéré comme mon travail premier. C'est pour ça que je pense que je ne le ferai pas longtemps. Parce que c'est excessivement usant. On capte les problèmes des gens. Faut pas croire… Sauf à considérer que ce sont des numéros et qu'on se dit il est expulsé il n'a qu'à payer son loyer et point barre. Mais derrière c'est pourquoi il n'a pas payé son loyer. Les situations de certaines personnes… Au début je me disais c'est pas des affaires classées parce que les gens sont dans la rue. On ne sait pas où ils sont. J'ai dû sortir en pleurant de commission parce que je trouvais que mon travail ne servait à rien, m'avait demandé énormément d'énergie, de travail… (…) J'ai donné sans doute à la CCAPEX des pouvoirs qu'elle n'a pas. Il y a même des moments où je me suis demandé à quoi elle servait. Je me pose encore la question. Je pense que ça ne sert pas à grand-chose. » [Secrétaire Administrative (ex-Agriculture) DDCS – mai 2012]

Les DDCS regroupent des agents de différents ministères. Contrairement aux anciennes DDASS, certains ne sont pas formés au travail social et peuvent se retrouver en difficulté par rapport à des situations qui suscitent l'empathie. La CCAPEX constitue un guichet téléphonique pour les expulsables et les propriétaires privés. Ce rôle de travailleur social en lien direct (téléphonique) n'a pas été complètement mesuré au sein des DDCS. On voit ici que la dimension professionnelle du travail social est restée impensée par les réformes.

3.2 Une utilisation plus efficiente du Contingent préfectoral

Suite à la création des DDCS, certains dispositifs ont évolué favorablement. La gestion du Contingent préfectoral dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées est un exemple de forte évolution suite au rapprochement des programmes d'hébergement et d'accès au logement.

Ce dispositif donne au Préfet un droit de préemption sur 30 % du parc de logement social, soit pour des familles en situation de besoin (25 %), soit pour des fonctionnaires en recherche de logement social (5 %). Cette mission, auparavant assurée par le pôle social des DDE, donnait lieu à un certain nombre de dysfonctionnements : sous-utilisation du contingent, pilotage laissé aux bailleurs[125].

125 Entretien avec un Attaché de l'Équipement – DDCS 2012

> *« Il y a eu la renégociation du fameux PDALPD qui a permis de prendre en compte de manière plus ciblée tous les ménages en hébergement, sur la renégociation du Contingent préfectoral avec une meilleure connaissance des publics en difficulté puisqu'il y a vraiment toute la palette. Ce n'est plus coupé en deux, ça a permis de faire évoluer les choses, d'amener les bailleurs à se positionner autrement, à leur montrer qu'ils pouvaient sans risque héberger au titre du contingent préfectoral des personnes sortantes d'hébergement, qu'il n'y avait pas plus de risque avec ces personnes-là qu'avec les autres. (…) La Préfecture est très satisfaite. Ça faisait longtemps qu'était dans les tuyaux la révision du Contingent préfectoral, ça s'est fait en configuration DDCS parce que le responsable de pôle s'est fortement mobilisé là-dessus, a entraîné ses équipes sur une réflexion globale, a utilisé la connaissance qu'il avait antérieurement des bailleurs sociaux pour savoir quels étaient les points qui risquaient de frotter un peu et a essayé de mettre un peu d'huile dans les rouages pour faire accepter un certain nombre de choses et forcément, le corps préfectoral, préfet et SGAR, ne peuvent que se féliciter du résultat qui a été obtenu. Ça fait l'unanimité aussi du côté des structures. »* [Directrice départementale (ex-DDASS) DDCS - mars 2011]

Dans un département étudié, la DDCS convoque désormais chaque mois une Commission d'examen des situations spécifiques à l'hébergement, qui met en lien les populations hébergées et demandeuses et les bailleurs sociaux. Cette instance réunit à la fois les gestionnaires des structures d'hébergement et des bailleurs sociaux, rapprochant le besoin de l'offre, sous l'égide préfectorale. Elle se penche sur des cas concrets et invite les bailleurs sociaux à proposer des logements aux personnes qui sortent d'hébergement. Un des résultats est une augmentation du nombre et de la pertinence des situations d'accès au logement, qui s'avèrent plus nombreuses, variées, pertinentes.

***

Les CCAPEX constituent des exemples de dispositifs créés par la réforme. Ces commissions consultatives montrent une partie du travail de convergence des missions sociales de l'ex-Équipement et de la Préfecture, qui reviennent dans le giron de l'État social. Toutefois, la dimension seulement consultative de ces instances, de même que le manque de financement disponible pour approfondir les enquêtes sociales limitent la portée de ce dispositif. On a également pointé dans cette partie l'insuffisance de l'investissement des réformes sur la dimension professionnelle du travail social, qui met certains agents en difficultés.

Conclusion du Chapitre 4. L'Hébergement-Logement comme politique départementale de l'État social

L'hébergement d'urgence et l'accès au logement sont des segments non décentralisables des politiques sociales. L'État se doit de prendre en charge ces dispositifs lourds et finance en conséquence un certain nombre de dispositifs. Ces politiques ont fortement évolué à la fin des années 2000. La législation a consacré trois principes constitutifs d'une « refondation » des politiques d'aide à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées : « inconditionnalité de l'accueil », « continuité de l'accueil en hébergement » et « logement d'abord ». Ces politiques débouchent sur une forte dynamique de convergence entre des politiques auparavant distinctes sur les plans juridique, administratif et politique.

Ces principes institutionnels génèrent une nouvelle organisation des services déconcentrés au moment de la RéATE. On note que l'État départemental est établi comme animateur et pilote de la nouvelle politique d'hébergement-logement. Ce rapprochement s'effectue au sein des Directions départementales interministérielles de la Cohésion sociale (et de la protection des personnes). Cette convergence n'existe pas au niveau régional, alors même que les DRJSCS sont réputées piloter les politiques locales et constituent le maillon de dialogue avec les administrations centrales. Ainsi, la structuration historique des politiques sociales au niveau départemental a résisté aux logiques de régionalisation de la réforme de l'État… et les DDCS, fragilisées par la RéATE, se retrouvent bien seules pour gérer ces lourdes politiques régaliennes.

Au niveau départemental c'est un échelon en grande tension qui pilote ces nouvelles politiques sociales. Les exemples du SIAO et de la CCAPEX montrent que les nouveaux instruments sont complexes à mettre en œuvre. Ils essuient de nombreuses critiques des acteurs délégataires du terrain, qui évoquent notamment une tendance à la recentralisation du pilotage gestionnaire des dispositifs (tarification à l'activité, prix uniforme de journée, présence de l'État dans les instances techniques), une réduction des budgets et de l'autonomie d'action des opérateurs associatifs, une connaissance parcellaire de la diversité des problématiques et des acteurs dans le domaine (problème d'expertise).

Ces pôles hébergement-logement, constitués sur une législation *ad hoc* (lois DALO, MOLLE, HPST) et concomitante à la réforme organisationnelle de la déconcentration (RéATE), sont

particulièrement structurants au sein des nouveaux services déconcentrés départementaux de l'État. Ceci a deux conséquences : une priorisation de ces logiques à construire (dans l'urgence, au sujet de l'urgence) au détriment des autres missions de la cohésion sociale en interne (Jeunesse, Sports, Politique de la ville, handicap, etc.) ; une rupture avec les Directions régionales (DRJSCS et DREAL), qui ne sont pas directement concernées par les dispositifs départementaux du Logement d'abord. L'Hébergement-Logement est le sens réel donné à la Cohésion sociale au niveau central comme au niveau déconcentré.

Chapitre 5

Les petits corps de Jeunesse et d'éducation populaire : la remise en cause d'une expertise étatique déconcentrée atypique

L'administration de la Jeunesse et des Sports apparaît comme un des parents pauvres de la réforme. L'exercice de fusions/contractions des organisations et des effectifs que représentent la RGPP et la RéATE a constitué une forte remise en cause de ses domaines d'intervention. Les personnels de Jeunesse et Sports expriment largement un déclassement de leur expertise technique et pédagogique.

Au niveau central, le positionnement de cette administration a historiquement beaucoup varié selon les jeux de structuration des ministères, périodiquement rattachée à l'Éducation nationale, aux Affaires sociales ou établie en tant que ministère de plein exercice (Jeunesse, Sports, Loisirs). Durant la RGPP, ce domaine d'action publique n'a pas été réellement moteur de son destin, intégré de fait dans la fusion des administrations chargées des Affaires sociales (Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales). Aux niveaux déconcentrés, les agents déplorent avoir été séparés entre les structures régionales et départementales et avoir été fondus dans des services de la Cohésion sociale, qui nient la spécificité de leurs positionnements professionnels et leur expertise territoriale. Après la RGPP, comme une illustration de l'incertitude du positionnement de cette administration, le gouvernement Hollande rattache la Direction de la Jeunesse, de l'éducation populaire et de la Vie associative (DJEPVA) à l'Éducation nationale, mais la gestion des ressources humaines demeure au sein du Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS).

Cette administration est « atypique » au regard d'administrations plus grosses ou gérant de fortes sommes d'argent telles que l'Éducation nationale, la Santé ou les ex-Affaires sanitaires et sociales. Constitué de petits corps de cadres techniques et pédagogiques – inspecteurs, conseillers, professeurs de sport –, ce domaine d'action se caractérise avant la réforme par une

forte déconcentration, une expertise d'intervention *ad hoc* très proche du terrain, une autonomie d'action importante (Gurruchaga 2008). Elle intervient sur un spectre relativement large de politiques publiques, investi par de nombreux acteurs publics, parapublics ou privés, voire par d'autres corps de la fonction publique d'État : éducation, animation, jeunesse, formation, insertion professionnelle, vie associative. Elle revendique pour ses agents des domaines d'expertise spécifiques : pédagogie, formation, éducation populaire, accompagnement des associations, développement territorial.

Ce chapitre aborde le cas des Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ), « petit corps de l'État »[126], marginal par sa taille (450 agents en 2015). Positionnés principalement au niveau départemental de l'administration de la Jeunesse et des Sports[127], les CEPJ interviennent sur des missions d'accompagnement à la maîtrise d'œuvre, de conseils à la conduite de projets, de formation des élus, techniciens, associatifs et bénévoles. Fortement tournés vers la connaissance de leurs territoires d'intervention, ils revendiquent des savoir-faire et un positionnement militant de l'éducation populaire, reposant sur l'animation socioculturelle, l'accompagnement à l'émergence et à la structuration de projets associatifs et éducatifs, des méthodes visant la formation tout au long de la vie et l'émancipation des individus (Vennin 2017). Ils rapprochent ce métier du sens qu'ils donnent à l'exercice du service public. Les modalités d'intervention de ce corps à l'échelle départementale nous semblent illustrer les rôles intermédiaires de coordination, de médiation, de production de connaissances, de détection des problématiques locales et de coordination des acteurs territoriaux exercés par l'État au niveau territorial avant la réforme.

Nous analysons ici comment la RGPP et la RéATE impactent le groupe professionnel et l'exercice du métier de CEPJ. Focalisé sur les problématiques budgétaires, sur un retour à ses prérogatives régaliennes, sur les grandes manœuvres de la Santé et de l'Action sociale, l'État réformateur « oublie » d'analyser certains champs de politiques publiques moins prégnants. La vision préventive et éducative des problématiques sociales défendue par le domaine de la Jeunesse et des Sports s'avère absente des réflexions des réformateurs. La nouvelle organisation des services déconcentrés – et notamment la re-création de deux niveaux distincts de déconcentration – a conduit à l'incapacité pour ces agents de continuer à exercer pleinement leurs missions, notamment leur rôle de conseil-accompagnement des structures associatives. Sans projet

126 Nous utilisons cette expression « petits corps » pour souligner la différence avec les « grands corps de l'État » ou la « haute noblesse d'État » : hauts fonctionnaires, corps d'inspection issus de l'ENA, corps d'ingénieurs issus de grandes écoles, etc. (Bourdieu 1989). Recruté sur concours et positionné exclusivement en service déconcentré, le corps des CEPJ se situe à la marge et son destin dépend des décisions et des stratégies des « grands corps de l'État » (Jeannot 2008).

127 Au sein des anciennes Directions Régionales et Départementales de la Jeunesse et des Sports (DRDJS) et Directions Départementales de la Jeunesse et des Sports (DDJS).

institutionnel formalisé, cette administration a subi les réorganisations formelles, qui ont engendré une segmentation des domaines d'intervention des services et des agents. De plus, les décisions de recrutement prises par les nouvelles plates-formes de ressources humaines (SGMCAS) conduisent à une extinction à moyen terme de ce corps technique. Ces réformes questionnent le maintien du corps des CEPJ en tant que tel, de même que son expertise.

La faiblesse de la mobilisation des administrations centrales de la Jeunesse et des Sports explique en partie ces échecs de positionnement. On peut évoquer son absence dans les négociations de la RGPP et de la RéATE (invitation tardive de l'IGJS dans les travaux du Conseil de modernisation des politiques publiques), l'invisibilité de la DJEPVA dans la défense des revendications professionnelles de ses agents, le manque d'anticipation et finalement le refus par Jeunesse et Sports de la fusion des corps de l'IGJS et de l'IGAS[128]. Nous verrons que les CEPJ eux-mêmes ont participé à l'invisibilisation de leurs prérogatives : malgré quelques tentatives de protestation et de mobilisation à l'échelle nationale en 2010, le corps n'a pas élaboré de stratégie de défense efficace pour anticiper les effets de la réforme structurelle de la RGPP et pour contrer la désactivation du ministère de la Jeunesse en 2007 par l'administration Sarkozy. On note par exemple le refus de ce corps de définir dans un référentiel de compétences leur « utilité sociale » ou leur « valeur ajoutée territoriale » au moment des réformes. La résistance historique de ce corps à s'inscrire dans les référentiels nationaux de compétences s'explique par la volonté de ne pas figer et fermer une action professionnelle plurielle, territoriale et pédagogique. Si les raisons évoquées par ces corps peuvent paraître pertinentes au regard des valeurs qu'ils défendent, ce positionnement participe de la dynamique d'extinction.

Mais par ailleurs, le législateur a donné des instructions sur les fonctions d'expertise devant être assurées par les services déconcentrés régionaux. Celles-ci sont ambitieuses : pilotage, coordination, évaluation des politiques publiques territoriales, observation et implication aux côtés des acteurs[129]. Il y a ici un paradoxe entre la suppression d'une expertise territoriale de l'État correspondante à ces critères, d'une part, et l'affichage de la nécessité d'une montée en puissance de compétences d'analyse, de conduite de politiques et de coordination territoriale à l'échelon déconcentré régional, d'autre part.

Cette entrée par l'analyse des évolutions du corps des CEPJ nous permet de travailler l'hypothèse selon laquelle la « modernisation » s'appuie peu sur les compétences

128 Cet échec est relaté et analysé dans le Chapitre 3.

129 Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

professionnelles et l'expertise existante dans ses propres services. Nous pointons une tendance des réformes à favoriser l'abandon des fonctions de contacts, d'accompagnement et de conseils directs des agents de la fonction publique d'État au profit des interventions régaliennes de l'État Stratège (du « faire » au « faire faire »). Le changement organisationnel, la question des métiers, les interdépendances entre acteurs, les systèmes informels de gestion des problèmes publics territoriaux (Duran & Thoenig 1996) sont restés peu pensés par la réforme, ce qui paraît entrer en contradiction avec la volonté de réorganiser territorialement l'action publique et l'expertise de l'État. Ce paradoxe pourrait résulter d'un décalage entre la conception institutionnelle des réformes imaginée par les hauts fonctionnaires et le vécu de terrain des agents et des groupes professionnels en charge de la mise en œuvre des politiques publiques.

La première partie de ce chapitre est consacrée à la description du contexte des politiques de Jeunesse et d'éducation populaire et du travail de conseil et de coordination territoriale des CEPJ avant la réforme. La seconde partie envisage l'avenir incertain de ce corps de conseillers, soulignant des processus de division du travail inhérents aux réformes de réorganisation et mettant en perspective l'évolution de l'expertise de l'État dans les jeux d'acteurs territoriaux. Dans une troisième partie, nous montrons l'affaiblissement de la capacité d'intervention territoriale de l'État engendré par les réformes, sans que ce rôle d'accompagnement et de coordination des politiques soit réellement repris par d'autres acteurs publics (décentralisation) ou privés (externalisation).

1. « À Jeunesse et Sports on n'a pas de sous, mais on a des idées… » : champ et modalités d'intervention des CEPJ avant 2010

Les CEPJ représentent un corps original de la fonction publique d'État, proche du terrain et doté d'une forte identité professionnelle. Ils revendiquent un positionnement autonome, un fonctionnement peu hiérarchisé et des logiques d'action « artisanale », « *ad hoc* », « expérimentales », dans les territoires. Cette partie donne une description du champ et des modalités d'intervention des CEPJ et, partant, de l'État territorial dans les politiques de Jeunesse et d'éducation populaire avant 2010 : rôle réglementaire, compétences de pédagogie et d'accompagnement, expertise de terrain et d'intervention spécifique. Les agents revendiquent leurs compétences techniques et pédagogiques, territorialisées, peu directives, formatives, visant l'émancipation sociale et l'*empowerment* citoyen. Ce rôle de *soft power* (Hood 1983) est néanmoins affaibli par l'ambivalence de leur position au sein de l'État, par l'absence d'écriture d'un référentiel de leurs compétences et par l'absence d'anticipation des réformes.

1.1 Les CEPJ : institution, organisation, profession

En tant que cadres de terrain, les CEPJ sont situés très majoritairement dans les directions départementales de la Jeunesse et des Sports (DDJS) avant 2010. Ils exercent officiellement des fonctions regroupées en trois domaines[130] :

- Recrutés d'une part pour leurs compétences pédagogiques, ils organisent la formation des animateurs professionnels et bénévoles. Ils interviennent ponctuellement au sein de structures associatives investies dans l'animation (centres de loisirs), l'accompagnement des jeunes ou la formation des jeunes et des adultes. Ils accompagnent également les directeurs d'association ou de centres de loisirs, les conseils d'administration et les élus associatifs, et aident à la conception et à l'évaluation des projets associatifs.

130 Cette typologie (qui constitue presque une amorce de référentiel de compétences) est issue des plaquettes de recrutement au concours de CEPJ. Fonction-publique.gouv.fr, consulté en mars 2013

- Ces agents sont par ailleurs chargés de la mise en œuvre des politiques de l'État en matière de Jeunesse et de Vie associative (contrats et dispositifs ministériels, agréments, visites d'accompagnement des Accueils collectifs de mineurs[131], agréments de service civique locaux). Ils apportent conseil et expertise pour le développement de projets éducatifs locaux des collectivités locales, via l'intervention directe ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

- Le troisième aspect concerne leurs fonctions d'expérimentation et de recherche. Celles-ci leur confèrent une autonomie d'action dans le développement de projets spécifiques sur les territoires, dont l'objectif est de nourrir en expérience le niveau national.

Les politiques de jeunesse, l'intervention dans les champs de la vie associative, de l'éducation populaire, du développement local, recouvrent de nombreuses problématiques sociales. L'action publique qui concerne ces domaines se caractérise par une forte intersectorialité et une importante diversité des acteurs engagés dans la définition de l'action publique à conduire (Loncle 1998). Le ministère de la Jeunesse et des Sports définit néanmoins un certain nombre de dispositifs de contractualisations (Contrats éducatifs locaux, Cordées de la Réussite, Ville Vie Vacances, etc.), alors que le contrôle des établissements recevant des mineurs (colonies de vacances, centres de loisirs ACM) est un aspect régalien incompressible de ce champ.

1.1.1 Un petit corps de cadres techniques, pédagogiques et militants

Les CEPJ sont issus du corps des Instructeurs nationaux créés à la Libération, puis des Conseillers techniques et pédagogiques, contractuels de la fonction publique d'État, intervenant depuis les services déconcentrés auprès des acteurs de la jeunesse et de l'éducation populaire (mouvements catholiques et laïques de jeunesse, centres de loisirs, scoutisme, œuvres sociales, MJC, animation socioculturelle, etc.) (Héluwaert 2010). Le corps des CEPJ est spécifiquement créé en 1985, par la titularisation d'une partie des Conseillers techniques et pédagogiques. Il est alors constitué d'environ 400 agents et de plus de 1000 contractuels. Les titularisations augmentent fortement dans les années 1990 : on recense 850 agents titulaires en 1998. Puis les effectifs s'effondrent à la

131 ACM, nouveau nom des Centres de vacances et de loisirs (CVL) et des Centres de loisirs sans hébergement (CLSH).

fin des années 2000 : 622 en 2007, 450 en 2014. Les CEPJ sont un des quatre corps de la petite administration de la Jeunesse et des Sports (7000 agents en 2012), qui présentent la particularité d'être tous cadres (catégories A et A+) : Inspecteurs, Conseillers Techniques et Pédagogiques, Professeurs de sport. Historiquement, des personnels administratifs mis à disposition par les ministères de l'Éducation nationale ou des Affaires sociales interviennent à leurs côtés.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports est situé à l'avant-dernière position de l'ordre protocolaire ministériel. Selon les choix gouvernementaux, son rattachement varie : ministère de plein exercice, rattachement au ministère de l'Éducation nationale ou à celui des Affaires sociales. Cette administration est considérée par les hauts fonctionnaires comme « faible »[132] et par Bercy comme un « ministère dépensier »[133].

Le recrutement de ces agents se fait par concours, essentiellement externe. Les candidats doivent justifier d'une double spécialisation technique et éducative : des capacités administratives et juridiques d'une part et la maîtrise technique et pédagogique d'une spécialité artistique. Jusqu'en 2008, il existe une quinzaine de spécialités techniques : littérature enfance jeunesse, arts dramatiques, musique, audiovisuel, artisanat, etc. Ces spécialités diversifiées, qui font la spécificité technique de ce corps, sont considérablement simplifiées et normalisées suite à la réforme, comme l'évoque cet agent :

> *« Le moment où je suis arrivée, c'était la toute dernière promo avec des spécialisations un peu loufoques, artistiques. La même année que moi, on était 5 CEPJ musique, 3 CEPJ théâtre, sur une trentaine de personnes reçues. Le reste c'était du sciences économiques et juridiques. Une de mes épreuves, c'était dans une école de musique, on m'a donné une enveloppe à décacheter avec un Nocturne de Chopin, on m'a dit on revient dans 45 minutes et vous nous le jouez. C'était dans mes cordes, mais ça vous montre la particularité de l'entrée en CEPJ option musique. Aujourd'hui la seule spécialité qui sort c'est sciences économiques et juridiques. Donc déjà ça change tout de suite le profil. Ça ramène un peu plus en cohérence avec les métiers de l'État. »* [CEPJ DDCS – juin 2011]

Les agents utilisent ces spécialités techniques pour monter et coordonner des projets éducatifs qu'ils pilotent eux-mêmes dans les territoires, en partenariat avec les acteurs de terrain (MJC, Centres Sociaux, associations diverses). Ce rôle d'autosaisine permet l'expérimentation de projets spécifiques de territoires, qui sont ensuite remontés au niveau central, avant une éventuelle généralisation. On voit ici l'autonomie dont bénéficient ces agents, ainsi que la

132 « Faible », car peu prestigieuse, dont l'apport en matière d'action publique est considéré comme secondaire, éloignée des grandes problématiques régaliennes.

133 Catégorie spécifiée par le ministère des Finances, qui caractérise de « dépensiers » l'ensemble des ministères – en dehors de celui des finances – et bien que son budget annuel soit environ 800 millions d'euros (2014).

dimension de recherche-action qu'ils cherchent à construire. Les retours d'expériences se font au niveau national, via des réunions de travail, de formation et d'analyse de pratiques entre CEPJ au ministère ou à l'Institut national de la Jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), et peuvent donner lieu à des publications[134].

L'analyse du recrutement des CEPJ[135] montre que la majorité de ces agents a eu une vie professionnelle avant de passer le concours. Une partie des recrutés vient du secteur associatif : animateurs, directeurs de centres de loisirs[136], formateurs, professionnels de la gestion ou de la communication. Leur expérience de terrain préalable a une certaine incidence sur leur intervention dans les territoires. Leurs relations avec les partenaires associatifs de l'État sont importantes dans la mesure où ils partagent les mêmes valeurs d'autonomie et d'éducation.

> *« Je me suis mis sur le créneau de la Vie associative parce que j'estime qu'on a ici une mission à remplir. Cette mission, elle peut s'exercer même sans moyens financiers. J'ai baigné très jeune dans les milieux associatifs, je sais que les assos peuvent être dynamiques même si elles n'ont pas un financement Jeunesse et Sports. Jeunesse et Sports peut accompagner le secteur associatif sur d'autres plans : la défense de l'autonomie associative, l'application de la Loi 1901, l'outillage et la formation sur les problématiques de jeunesse et d'éducation… »* [CEPJ Délégué Départemental à la Vie Associative DDCS – juin 2011]

Cet extrait d'entretien montre la revendication militante liée à leur activité de certains CEPJ. Ce militantisme, au sein même de l'État, s'appuie sur une approche pédagogique du lien avec les partenaires et vise en particulier le développement de l'éducation populaire et la défense du statut et de l'autonomie associative.

1.1.2 Un champ d'action publique large, transversal, peu institutionnalisé

Les définitions des domaines de la Jeunesse et de l'éducation populaire varient selon que l'on s'intéresse à leur utilisation civique, institutionnelle ou politique.

134 On peut citer par exemple un projet partenarial d'une dizaine d'années entre la DRDJS et la CAF du Calvados, porté par les CEPJ, visant la construction d'une démarche qualité et de formations des animateurs locaux du département du Calvados. Cette expérience a donné lieu à une publication de l'INJEP (Blanc 2010).

135 Éléments recueillis lors des campagnes de terrain (2011-2014), à travers une trentaine d'entretiens avec des CEPJ, des Professeurs de Sports et des Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports.

136 Ils sont nombreux à détenir un diplôme d'animateur ou de directeur : BAFA (Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur), BAFD (Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur de centres de loisirs), BPJEPS (Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport, existant depuis 2001).

La jeunesse comme une catégorie sociale appliquée à des domaines institutionnels divers

La jeunesse, au même titre que les problématiques environnementales ou de genre, résiste à une structuration sectorielle des politiques publiques qui s'y rapportent. Il s'agit avant tout d'une catégorie sociale, désignant une population qui intéresse de nombreux secteurs d'action publique (travail et emploi, insertion, santé, loisirs collectifs, mobilité internationale, etc.). Les politiques de Jeunesse se sont historiquement développées à travers un modèle singulier de cogestion entre le secteur privé associatif (différentes œuvres et organisations catholiques et laïques[137]), les services de l'État et les élus locaux. La spécificité de ces enjeux a conduit à la constitution, après la guerre, d'une administration de la Jeunesse et des Sports et d'une école de formation des cadres[138], dont l'enjeu est de tenter d'encadrer les initiatives locales des collectifs (contrôle des locaux et des conditions d'accueil, formation des animateurs, etc.). Mais le ministère de la Jeunesse et des Sports *« n'a jamais été ni le maillon décisionnel central concernant la jeunesse ni le centre principal de distribution des crédits, [mais] un partenaire parmi de nombreux autres des politiques de la ville et des nouvelles politiques sociales »* (Loncle 1998 p.110).

Sur la jeunesse, on note également le très important pôle d'attraction des administrations de l'Éducation nationale. Les relations entre les organisations chargées du temps scolaire et celles chargées des loisirs (aujourd'hui appelé « périscolaire ») étant historiquement très houleuses (Helluwaert 1986). Depuis les années 1980, les politiques de Jeunesse s'institutionnalisent dans la mesure où les pouvoirs publics définissent des mécanismes de régulation adressés à cette catégorie sociale (accès à l'emploi, insertion, accès aux loisirs et à l'éducation) (Loncle 1998). Ces politiques sont alors fortement décentralisées vers les collectivités territoriales. Le principe est celui de sous-traiter aux associations les politiques par le biais de financements publics contractualisés (politique de la ville, contrats temps libre, contrats enfance jeunesse, contrats éducatifs locaux, etc.). Les CEPJ assurent notamment un accompagnement de la construction et de la coordination de ces contrats, et un accompagnement des associations dans la mise en œuvre de ces politiques.

137 Scoutisme, fédération des œuvres laïques, mouvements de jeunesse ouvriers ou agricoles, maisons des jeunes et de la culture, etc.

138 L'école de formation des cadres de jeunesse de l'INJEP à Marly-le-Roi, fondée à la Libération, a été fermée en 2010, suite aux évolutions issues de la RGPP. Les activités de formation sont alors abandonnées.

Trois définitions de l'éducation populaire

La définition de l'éducation populaire varie selon que l'on s'intéresse à sa forme historique, sa forme institutionnalisée ou plus largement à la diversité militante qui utilise ce terme. Au sens large, l'éducation populaire renvoie au projet politique de formation des citoyens, d'émancipation sociale et de participation à la démocratie[139]. Il s'agit de l'*« ensemble des pratiques éducatives et culturelles qui œuvrent à la transformation sociale et politique, travaillent à l'émancipation des individus et du peuple et augmentent leur puissance démocratique d'agir »* (Maurel 2010). L'éducation populaire renvoie à une importante historicité, faisant référence aux mouvements d'émancipation des travailleurs et aux expériences pédagogiques des XIXe et XXe siècles (Besse 2014). Elle est *« un lieu historique de production et de circulation de savoirs pédagogiques et de méthodes actives »*, qui connaît un essor très important après-guerre (Vennin 2017, Chosson 1995).

L'éducation populaire institutionnelle renvoie à *« toutes les initiatives éducatives des jeunes et des adultes qui se déroulent en dehors de l'école, au départ dans un souci de démocratisation, puis progressivement animées par une intention plus ou moins forte de rénovation des pédagogies scolaires dominantes et formelles »* (Morvan 2011). Elle se définit ainsi en complémentarité à l'Éducation nationale, se situe dans les temporalités spécifiques des loisirs, du « périscolaire » ou de la vieillesse et s'adresse théoriquement aux classes populaires de manière transgénérationnelle. Le lien institutionnel entre la Jeunesse et l'éducation populaire est à la fois lié à la construction du champ de l'Instruction publique, puis de l'Éducation nationale et à la prise en charge du domaine des loisirs de jeunesse par les associations socioculturelles tout au long du XXe siècle (Chateigner 2012). Le champ de l'éducation populaire est structuré par des associations reconnues et institutionnalisées par l'État (notamment via l'agrément délivré aux associations de jeunesse et d'éducation populaire) et par l'institution scolaire (notamment via l'agrément national « Association partenaire de l'enseignement public »).

Enfin, l'éducation populaire politique renvoie à *« un ensemble de moyens culturels, de processus d'apprentissages mutuels et d'interinfluence, qui visent à entretenir dialectiquement l'esprit critique sur la réalité sociale et les pratiques d'émancipation pour la transformation sociale »* (Morvan 2011). Cette vision politique de la formation, de la transformation sociale et de l'émancipation des individus de toutes formes de dominations prône la construction mutuelle de savoirs et leur circulation, par l'interaction et la coopération. Portée plus récemment par de petites structures promouvant l'éducation politique et l'apprentissage de la démocratie (par des pratiques

139 *Cf.* le discours de Jean Macé en janvier 1884 à Gagny

d'*empowerment* notamment), cette approche politique participerait d'un « renouveau » de l'éducation populaire (de Lescure & Porte 2017).

Parties prenantes de l'institutionnalisation de l'éducation populaire, les CEPJ revendiquent le projet politique historique sous-jacent à cette approche. Cette référence est un élément culturel et identitaire très important pour leur corps professionnel, ainsi que l'exprime cet agent :

> *« Je suis dans le seul corps de métier qui parle encore d'éducation populaire et ça compte pour moi. Je suis venu bosser là pour des questions de valeurs. CEPJ : l'éducation populaire est dans le titre et je suis fière de ça. Je voulais changer les choses de l'intérieur, porter une vision différente [...] où je pense que l'État est légitime à rester une ressource : sur la qualité éducative, en dehors de l'école. »* [CEPJ DDCSPP – septembre 2011]

Cette référence dans leur statut même de corps de la fonction publique d'État est un élément fort de l'identité de ces agents, qui se revendiquent comme des militants de cette approche. Cela a d'autant plus d'importance que l'éducation populaire est actuellement largement en perte d'influence, notamment par rapport à ce qu'elle a représenté entre 1945 et 1980 dans la formation des adultes ou des cadres de la fonction publique (Léon 1983, Poujol 2001, Lepage 2005). Ces revendications nous permettent de souligner la dimension militante de ces agents en ce qui concerne la défense, au sein même de l'État, de visions alternatives concernant la citoyenneté, l'éducation ou la formation. On insiste à nouveau sur la proximité et la communauté de valeurs qu'entretiennent ces agents avec les mouvements associatifs alternatifs de l'éducation, de la formation et de l'animation socioculturelle.

1.1.3 Coordination, contractualisation et développement local : ambivalence du champ d'intervention pour l'État

Le travail au sein de ces secteurs particuliers implique une prise en compte des relations de nombreux acteurs institutionnels et privés associatifs, très majoritairement non lucratifs et de petite taille. Le domaine d'action publique de la Jeunesse et de l'éducation populaire s'est constitué autour des relations de co-construction de problématiques d'intérêt général au niveau de chaque territoire. L'accompagnement par les agents publics est ici principalement une mise à disposition de temps et d'expertise humaine, dans la mesure où les administrations ne disposent pas d'un budget très important : environ 500 millions d'euros dans le budget national 2012 pour

l'administration de la Jeunesse et des Sports. Les budgets départementaux sont très limités, mais les associations et les partenaires locaux de l'État reconnaissent leur apport en termes d'accompagnement, de conseil et de construction de lien dans les territoires. L'accompagnement pédagogique de projets dans les territoires constitue le principe d'action de ces agents.

> *« Aujourd'hui, sincèrement, les associations et les collectivités nous interpellent énormément, mais pas pour nous demander du pognon. (...) À Jeunesse et Sports, on n'a pas de sous, mais on a pleins d'idées, de la méthode et on sait qui mettre autour de la table pour que ça arrive à voir le jour. Moi je suis habituée, si j'ai besoin de quelqu'un, s'il le faut, j'appelle un adjoint, un élu. On est en contact permanent, avec les techniciens aussi ».* [CEPJ DDCS - 2011]

L'action de ces agents correspond aux pratiques du développement territorial (Lapostolle 2011). Dans leurs départements, les CEPJ sont à la fois des agents de l'État chargés de la mise en œuvre des politiques et dispositifs nationaux, des experts de la coordination entre partenaires et des accompagnateurs de la montée en puissance des collectivités locales. Ils aident notamment la contractualisation territoriale des politiques éducatives et de Jeunesse (contrats petite enfance, contrats éducatifs locaux, contrats temps libre, etc.), cherchant à déléguer la définition des problèmes à résoudre aux coalitions de pilotage locales (Duran & Thoenig 1996). Leur capacité de mobilisation de différents acteurs, institutionnels ou non institutionnels (experts, associations, fédérations) est donc importante à cet endroit. Ces agents participent alors au déploiement d'un mode de « pilotage non autoritaire des conduites », relayant les méthodes de travail exigées par l'État, mais invitant aussi les acteurs de terrain à se positionner sur les problèmes à traiter et les réponses à apporter (Voléry 2008). Il s'agit ainsi d'un positionnement étatique particulier, ambivalent, entre la coordination directe de politiques locales et la mise en œuvre des directives étatiques dans les domaines de la Jeunesse, de la formation et de l'insertion sociale.

1.1.4 Les Accueils collectifs de mineurs : entre contrôle régalien et évaluation compréhensive

Un des aspects historiques majeurs des politiques de Jeunesse est l'encadrement des Accueils collectifs de mineurs (ACM)[140]. Selon la logique du « tiers éducatif », les ACM viennent en

140 ACM est l'appellation juridique en place depuis 2006. Ils étaient auparavant appelés Centre de vacances et de loisirs. Pendant longtemps, les ACM n'étaient pas contrôlés par les institutions publiques, qui se contentaient de subventionner les « œuvres ». Les premiers socles d'une réglementation spécifique aux ACM datent de 1938 et de l'obligation faite aux colonies de vacances d'être autorisées par la Préfecture du siège social de l'œuvre

complément de l'école et de la famille pour apporter à l'enfant une instruction obligatoire jusqu'à 16 ans. Il s'agit donc de centres de loisirs avec ou sans hébergement, organisés/animés/proposés par des structures associatives ou de scoutisme. Aucune compétence directe n'est confiée à un quelconque organisme pour assurer les loisirs, par contre l'État réglemente et contrôle ceux qui s'occupent du temps libre des enfants. Il s'agit là d'une fonction majeure des services de la Jeunesse et des Sports. Une typologie recense sept types d'ACM allant du « séjour court » au « séjour de vacances », selon les fonctions assurées par les structures, l'âge et le nombre de public reçu (Code de l'Action sociale et des Familles).

Cette logique régalienne d'inspection-contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques s'est historiquement enrichie de missions de formations théoriques et techniques sur la pédagogie et la gestion de ce type de structures. Assurée initialement par des agents contractuels, cette fonction se constitue en corps de la Fonction publique d'État en 1985. Le corps des Conseillers pédagogiques et techniques est subdivisé en deux statuts selon leur domaine d'intervention : Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) et Conseiller d'animation sportive (CAS). L'Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports souligne dans un rapport récent *« la dimension particulière des missions de contrôle des ACM par les services de l'État, qui ont une spécificité dans le paysage administratif entre le contrôle et le conseil, le régalien et l'éducatif »* (IGJS 2011 p.24).

Aujourd'hui, les services déconcentrés, et notamment les services départementaux, sous la responsabilité du Préfet de département, doivent assurer (*Ibid.*) :

- le contrôle administratif, technique et pédagogique des activités de jeunesse et d'éducation populaire et de loisirs ;
- l'encadrement des conditions d'exercices de l'animation (qualifications, mise en œuvre de la formation et des diplômes d'État) ;
- le contrôle de la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs et de la sécurité physique et morale des mineurs qui y sont accueillis ;
- la mise en œuvre de politiques de prévention et d'insertion, et les actions sociales de la politique de la ville ;

organisatrice (fonction de protection de l'enfant accueilli). À partir de 1946, l'État met en place une administration de la Jeunesse et des Sports, dont les inspecteurs sont spécifiquement chargés, entre autres, du cadre de protection des mineurs via des services extérieurs de surveillance et de contrôle. Depuis 2001, cette fonction de protection a été élargie à l'autre corps de Jeunesse et sport : les agents pédagogiques et techniques.

- la participation à l'élaboration des politiques éducatives territoriales et aux actions d'information des jeunes ;
- le développement et l'accompagnement de la vie associative, du bénévolat et du volontariat ;
- la promotion de l'éducation populaire aux différents âges de la vie.

Pour l'année 2010, l'Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports a recensé près de 70 000 déclarations d'ACM en France, ce qui correspond à une moyenne de 700 ACM par département. Il s'agit donc d'une activité régalienne importante, qui fait appel également à des enjeux pédagogiques et relationnels. L'investissement des agents sur le territoire, en lien étroit avec les associations, est spécifique à ces corps d'administration.

1.1.5 Le partenariat associatif entre autonomie et prestation

Dans un contexte de stagnation de la croissance économique et de développement d'un chômage de masse structurel depuis les années 1980, les associations d'éducation populaire ont investi la problématique de l'insertion sociale et professionnelle par l'organisation et la mise en œuvre des multiples dispositifs nationaux et locaux qui voient le jour pour spécifier différentes catégories de travailleurs à « insérer » (Castel 1995, Dubar 2001). Elles se trouvent ainsi de plus en plus en position de délégataires des politiques publiques d'État, donc dans des postures semi-publiques, contractuellement liées aux administrations qui leur délèguent une partie du travail social : délégations de services publics, conventions d'objectifs et de moyens, financement par projets, etc. (Hély 2009, Lochard & Simonet 2003).

La question du rapport des CEPJ aux associations renvoie à la nécessité d'aborder les ambiguïtés du financement public des associations et les rapports variés que les différents corps de métiers entretiennent avec le mouvement associatif. La mission transversale de Délégué départemental à la Vie associative existe depuis 1995 dans les DDJS, désormais situé en DDCS, assuré la plupart du temps par un CEPJ. Celui-ci est chargé d'animer le réseau des associations, de développer la vie associative au niveau départemental et de faire respecter la législation en ce qui concerne le rapport des pouvoirs publics et des associations, notamment en termes de financement. Il a pour

mission de garantir l'esprit de la loi 1901 sur la liberté d'association, qui leur confère un statut privé et garantit leur libre fonctionnement (éviter la gestion de fait). Ce positionnement spécifique est compliqué à tenir, en raison des relations de partenariat ambiguës que les différents services de l'État construisent avec les associations. Le DDVA se retrouve souvent bien seul sur ce créneau.

> *« Je rentre en guerre systématiquement avec mes collègues de Jeunesse et Sports, peut-être plus qu'avec d'autres collègues, parce qu'eux savent ce que c'est la Vie associative. (…) Ils me disent : nous on a un projet. Mais je leur dis : moi je m'en fous de votre projet ! Ce que je veux c'est que l'asso en ait un. Ils me disent, mais tu sais bien qu'on a tant d'argent, on a ceci, on est conduit par le fric, on a… je leur dis non. Effectivement, parce que je suis aussi fonctionnaire de l'État, je sais quelle est la situation, quelles sont les limites, quels sont les moyens dont on dispose et tout. Mais en même temps, je suis le porte-parole de la Vie associative. Ce qui m'intéresse c'est le diagnostic sur le fonctionnement d'une asso pour voir comment elle peut pérenniser son activité, ses financements, s'inscrire dans une dynamique de partenariat pour être véritablement un acteur de son territoire. (…) Donc c'est vrai que c'est des situations pas faciles à vivre. Mais c'est aussi tout le charme de la fonction. Faut vraiment user de diplomatie parfois pour faire passer les choses. »* [Délégué départemental à la vie associative (CEPJ) DDCS - 2012]

Cet agent exprime qu'au sein même des anciens services Jeunesse et Sports, la relation qui se noue autour du projet de développement du territoire dérive parfois sur des formes d'instrumentalisation des associations autour des objectifs déterminés par les agents de l'État ou les collectivités. Les stratégies de pilotage construites par les CEPJ peuvent mettre sous influence les projets des associations et des clubs de sport. C'est le cas également en ce qui concerne la Politique de la ville, où la culture du pilotage par appels d'offres et les financements afférents sont très descendants et ciblés. Par effet d'opportunité, de nombreuses associations adaptent leurs projets associatifs de manière à capter la manne financière offerte par la Politique de la ville, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la loi 1901 (Hély 2009).

Cet intérêt pour l'autonomie associative et la loi 1901 est absent chez les autres corps de métiers de la Cohésion sociale et l'instrumentalisation des associations est plus assumée.

> *« Les autres collègues – je vais être un peu méchant – mais ils sont ignorants sur ce secteur. Mais du coup, quand je viens leur dire telle ou telle chose, ils comprennent. »* [Délégué départemental à la vie associative (CEPJ) DDCS - 2012]

Les grosses associations gestionnaires de la Cohésion sociale (Centres d'hébergement gérés par des associations, 115 - Samu social, Croix Rouge, France Terre d'asile, etc.) agissent et sont explicitement considérées comme des prestataires ou délégataires de services. Les financements

de l'État constituent la part majoritaire de leur financement via des délégations de service public ou des subventions de fonctionnement. Leurs projets coïncident avec ceux des services de l'État. Il s'agit alors davantage d'établissements parapublics que d'associations en bonne et due forme.

1.1.6 Une posture professionnelle d'interface territoriale et d'accompagnement

Le groupe professionnel des CEPJ revendique une entrée territoriale et des savoir-faire fondés sur les démarches de maîtrise d'œuvre ou de conduite de projets. Cette méthode d'intervention s'appuie sur une connaissance fine de l'environnement territorial : réalisation de diagnostics, analyse des problèmes soulevés, évaluation des causes et des effets, définition des objectifs prioritaires, programmation des actions à mettre en œuvre. La particularité de ces agents de l'État est de réaliser ces démarches en interne alors que la tendance est à l'externalisation de ces tâches à des cabinets de conseil. En pratique, ces agents s'appuient sur une connaissance fine du territoire départemental, notamment dans ses dimensions économiques et sociales. Cette connaissance de l'environnement microlocal leur permet d'évaluer de manière compréhensive les conditions de réalisation d'une action ou d'un projet et de s'engager ainsi dans l'accompagnement des acteurs territoriaux porteurs de projets ou de mobilisations. Cela passe par du conseil en direct, des temps de formation, de la mise en réseau, etc. L'accompagnement consiste ainsi principalement en une mise à disposition de temps et d'expertise humaine, plutôt que de moyens financiers. Les échanges avec les élus des collectivités locales, les associations, les animateurs de centres de loisirs sont très développés, ce qui se traduit par de fortes relations de confiance. L'objectif étant de renforcer et d'affirmer le rôle de l'acteur accompagné. Il s'agit d'une perception large de l'expertise, celle-ci pouvant être développée par l'ensemble des acteurs du territoire.

> *« Nous, CEPJ, on est dans l'arrière-cuisine, on tambouille avec eux, on répond techniquement et pédagogiquement, et quand on sent que ce n'est pas si simple, on cherche à outiller. (…) Leur perception va nous aider à nourrir notre connaissance, notre expertise. (...) Nous notre intérêt c'est que les acteurs perdurent, c'est qu'ils soient suffisamment solides pour faire un travail de fond sur un quartier sur lequel la Politique de la ville ne suffit pas ».* [Entretien avec un CEPJ en DDCS - novembre 2014]

L'action des CEPJ se situe à l'interface entre de nombreux environnements institutionnels, professionnels et organisationnels. Par leur positionnement intermédiaire, ils se distinguent par

leur aptitude à traduire et mettre en cohérence des politiques nationales et locales (Barrier *et al.* 2015) et à circuler entre les arènes institutionnelles locales où s'opèrent les arrangements entre les groupes sociaux (Nay & Smith 2002). Formateurs d'animateurs, les CEPJ sont eux-mêmes des animateurs territoriaux, accompagnant l'émergence des projets associatifs, le développement des pratiques et des capacités d'agir des individus. Leur rôle n'est pas d'apporter une réponse linéaire à une commande, mais de réinterroger la commande dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre intelligente prenant appui sur une connaissance des territoires et des contextes. Ce type d'intervention se rapproche du concept et des pratiques de l'ingénierie sociale, qui consiste à mobiliser des savoirs interdisciplinaires (savoirs académiques, administratifs et de terrain) pour faire travailler ensemble les parties prenantes de l'action publique en respectant la légitimité de chacun (Gontcharoff 1990). En tant que cadre, mobilisé sur des démarches de recherche-action, le CEPJ *« ne tire pas sa légitimité de sa position dans une hiérarchie, ou de sa capacité à mobiliser des crédits, mais bien de sa compétence à mobiliser des ressources intellectuelles et humaines d'origines diverses, dans le cadre d'une démarche de mission au service d'objectifs fixés dans la durée. L'observation, la mobilisation des données pour fabriquer des stratégies et des projets, l'apport d'informations aux porteurs de projets et aux décideurs sont partie intégrante de son intervention »* (rapport IGAS 2011).

Conclusion : des acteurs autonomes, détenteurs d'un *soft power* de l'État

Un agent décrit ainsi son intervention territoriale. Si une visite de contrôle d'un dispositif de la Politique de la Ville peut constituer le prétexte de base de l'entrée dans la structure, l'agent exploite ensuite la visite comme un temps de conseil sur la gouvernance ou le développement de l'association tout en approfondissant sa connaissance du tissu local.

> *« Quand la Politique de la ville va nous demander d'aller voir un projet Ville Vie Vacances, on y va officiellement pour vérifier que dans le cadre de l'action menée ou constatée, on trouve bien le public et les priorités ciblés dans le cahier des charges du VVV. Première entrée. Nous quand on va aller là-bas, on ne va pas s'empêcher de dire, « comment vous avez recruté le public, et ce public-là à l'année ? Et après, vous faites comment ? Est-ce que vous vous êtes mis en relation avec l'association qui va prendre le relais, à la suite ? Comment articulez-vous votre action dans le cadre du partenariat du quartier ? Qui a vocation à développer ? Dans quel sens ? » voilà pouf ! (…) On va faire ce qu'on sait faire d'habitude : mettre en réseau et se lâcher sur de la préconisation d'ordre méthodologique et pédagogique. (…) C'est une approche, le gros*

> *mot, systémique. Pour nous, l'action n'est qu'un petit volet de la structure en elle-même.* » [Entretien avec un CEPJ en DDCS - septembre 2013]

Les CEPJ fondent ainsi leur expertise sur la connaissance de leur territoire d'intervention et déploient une animation territoriale mêlant l'application des politiques publiques nationales et territoriales et des projets émanant du terrain. Leur autonomie d'action est encouragée par la dimension expérimentation/recherche de leur fiche de poste. Leur formation technique leur donne une capacité de prise d'initiative pour élaborer des projets innovants dans leurs territoires. Cette capacité d'ingénierie publique et d'expérimentation, complétée par des compétences d'évaluation des dispositifs et programmes locaux, est susceptible de nourrir le niveau national par remontée d'expérience.

Ce positionnement expert d'interface est essentiel dans la description schématique des outils de gouvernement proposée par Christopher Hood (1983), théoricien du *new public management*. Selon cette théorie, un des éléments essentiels pour le gouvernement est de parvenir à se positionner au sein des réseaux de politiques publiques (*nodality*). Il s'appuie pour cela sur des relais de terrain (*detector*), qui assurent une prise permanente d'informations, permettent la détection des problèmes et les font remonter. Les capacités de détection des problèmes publics enrichissant la connaissance territoriale de l'État central (gouvernement et ministères) qui continue largement à établir la hiérarchie des problèmes publics. Les CEPJ sont ainsi à la fois des capteurs de terrain et des relais de coordination à l'interface de la mise en œuvre opérationnelle et de la définition des problématiques publiques.

Ce type de position constitue dans la grille du *new public management* les éléments d'un *soft power*, qui complète efficacement le gouvernement par la contrainte (*authority*), par les finances (*treasure*) ou par l'organisation rationnelle de l'administration (*organization*) (Hood 1983). Il semble que le travail des CEPJ se situe précisément à l'endroit de ce *soft power* territorial. Ils assurent une présence permanente au sein des réseaux locaux de politiques, une prise permanente d'information sur le terrain et développent une capacité d'intervention dans ces arènes. Cette activité de repérage, de construction et d'évaluation est facilitée par la forte autonomie d'action et d'expérimentation dont ils bénéficient. Par leur présence de terrain, ils renforcent la crédibilité de l'État dans son intervention et sa connaissance des problématiques sociales.

1.2 Faiblesses et limites du modèle CEPJ confronté aux réformes

Ce tableau mélioratif de l'action des conseillers de Jeunesse et Sports doit être partiellement assombri. Des critiques existent et s'expriment, parfois depuis longtemps, sur le rôle et le fonctionnement très autonome des CEPJ. Par ailleurs, au moment des réformes, les CEPJ n'ont pas anticipé le changement majeur induit par la réforme, qui va considérablement impacter leurs capacités d'action.

1.2.1 Les critiques au sein de l'État : le statut ambivalent de « fonctionnaire militant » au moment de la réorganisation

Autonomie et marginalité relative des DDJS parmi les services déconcentrés

Les directions de la Jeunesse et des Sports ont longtemps bénéficié d'une large autonomie vis-à-vis des Préfets de département. D'une part, historiquement, le champ éducatif est peu investi par le Préfet, davantage laissé au Rectorat. D'autre part, ces champs restent peu stratégiques, peu soumis à des enjeux d'urgence et d'immédiateté. Cela a contribué à rendre peu perceptible l'action de ces services. Les Directions départementales de la Jeunesse et des Sports ont pu être perçues comme des « bastions de gauchistes », des « villages gaulois » ou des « autonomistes » par les autres services de l'État[141] au moment de la construction de l'interministérialité.

> *« Je pense que les DDJS ça a toujours été un village d'extra-terrestres pour pas mal d'administrations de l'État, ce n'est pas nouveau. Mais à l'époque, j'ai l'impression qu'il y avait au moins au sein de la DDJS le partage de valeurs communes et un peu de moyens pour le faire. Même vis-à-vis des usagers, on était mieux identifiés. Maintenant on est noyés dans un gros machin. »* [Secrétaire administratif DDCSPP – 2012]

Cette distance a pu conduire à des difficultés pour les Préfets à coordonner l'action des DDJS et des CEPJ. Au moment de nomination des chefs de service, les Préfets ont largement privilégié des statuts qu'ils connaissaient mieux. Cet agent évoque la relative marginalité de ces services parmi les différents services déconcentrés. En outre, il confirme que les liens avec les Préfectures étaient inexistantes, les DDJS privilégiant le rapport direct avec leur ministère de tutelle, voire

141 Entretiens en DRJSCS, DDCS et Préfectures (2011-2014)

avec les Rectorats. L'autonomie d'action était alors plus grande, au vu de la distance entre le centre politique et les agents de terrain.

> *« Les DDJS avaient entretenu depuis longtemps des formes d'autonomie par rapport au Préfet. Au moment de nommer leurs chefs de service, les Préfets n'ont pas vu l'intérêt de prendre des responsables distants, dont les missions restaient nébuleuses pour eux. Préférant les gens réactifs, plus proches de leurs réseaux : les IASS, les Attachés. Dans le champ des politiques de l'État, les pôles Jeunesse et Sports ne sont pas très bien identifiés, assez marginalisés. Pour les Préfets, historiquement, c'est fortement relié à l'Éducation nationale et donc aux Rectorats. Pas aux Préfectures. Et après la nomination des chefs de service en DDI, le Ministère de la Jeunesse et des Sports n'avait plus grand-chose à dire. D'autant qu'une deuxième logique s'est jouée avec la mise en place de la plate-forme ressources humaines des ministères sociaux, très autonomisée désormais, plus dans des logiques budgétaires, de plafond d'emploi et d'ETP, et peu sensibilisée aux thématiques Jeunesse et Sports. »* [Inspecteur Général Jeunesse et Sports – juin 2013]

Après la réforme, la présence limitée au sein des bureaux des Conseillers, qui privilégient une forte présence sur le terrain, est mal perçue par les nouveaux collègues issus de l'Action sociale, de l'Équipement ou de l'Agriculture.

> *« En même temps on est capables d'être sur un très gros comité de pilotage à enjeux sur une grosse collectivité, et le soir même essayer de l'accompagner dans la réflexion sur sa politique jeunesse. Mais du coup, on n'a jamais pointé, on n'est pas souvent au bureau. Et les gars du Sport là-dessus ils nous ont un peu savonnés la planche : on est passés pour des kayakistes. Et rapidement, au sein des groupes de travail par des prises de paroles, vous aviez : les gestionnaires de grosses enveloppes contre les petits rigolos jamais au bureau qui passent leur temps dehors. »* [CEPJ DDCS - 2012]

Les DDJS présentaient une culture de très forte autonomie de leurs agents. En tant que cadres, les agents étaient libres de gérer leur temps. Ceci étant renforcé par le fait qu'ils travaillaient beaucoup sur le terrain ou à distance et qu'ils ne badgeaient pas. Cette culture de terrain a été particulièrement mal perçue ou comprise lors des rapprochements et a donné lieu à des rappels à l'ordre et à la présence au bureau. Cette incompréhension a eu des conséquences importantes dans le fonctionnement des jeunes Directions départementales interministérielles, qui ont peiné à établir leurs Règlements intérieurs. Les agents de Jeunesse et Sports ont subi le renforcement très important de la hiérarchie préfectorale de proximité, la vivant comme une remise en cause culturelle de leur autonomie d'action. L'impression est très nette d'avoir perdu en qualité de travail, en marges de manœuvres, et de subir désormais une présence hiérarchique beaucoup plus appuyée. Beaucoup d'agents évoquent une remise en cause culturelle de leur approche professionnelle.

L'absence de référentiel de compétences

En administration centrale, la problématique de l'illisibilité de l'action des CEPJ a été pointée par les hauts fonctionnaires au sein du nouveau Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales (SGMCAS) après la réforme. Il est à ce titre nécessaire de mentionner que les compétences des CEPJ dépendent d'une instruction datant de 1993[142]. Il n'y a pas eu entre-temps de formalisation d'un référentiel de compétences régissant ces personnels. Cela a longtemps été un choix politique assumé par le groupe professionnel, en accord avec la vision alternative de la formation défendue par les militants de l'éducation populaire, refusant une réduction de la formation à un nombre fini d'indicateurs de compétences[143].

Au moment du changement radical de l'environnement institutionnel (fusions des organisations, réductions d'effectifs), ce choix a été pourtant été préjudiciable et s'est retourné contre les corps des CEPJ à plusieurs niveaux :

- tout ce qui n'était pas formalisé n'avait pas d'existence dans la réflexion et la temporalité très soutenues de la RGPP ;
- l'absence de référentiel formel s'est avérée handicapante pour les syndicats pour la défense du corps, de ses missions et de sa raison d'être ;
- la rédaction *in fine* de ce référentiel s'est faite sous pression, rapidement et sans consensus, fragilisant un corps encore divisé sur cette question cruciale touchant la profession et donnant un référentiel de compétences largement incomplet au vu du nombre de missions effectivement exercées par ces personnels.

L'ensemble des éléments développés dans notre 1.1 n'a pas été formalisé en amont des réformes. Très autonomes et peu enclins à la justification hiérarchique de leur action, l'action des CEPJ a été invisibilisée par cette absence de formalisation. Le cadre très descendant et dirigiste des réformes à l'œuvre, focalisées sur les réductions d'effectifs et les fusions de corps, ont peu fait de cas de ces « petits corps » inorganisés et peu enclins au rapport de force institutionnel.

142 Instruction n°93-063JS sur les missions des personnels techniques et pédagogiques en fonction dans les services déconcentrés et établissements du ministère de la Jeunesse et des Sports

143 Entretiens avec des CEPJ (2012, 2015), entretien avec un Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports (2014), entretien avec un responsable du syndicat SEP-UNSA (2015)

1.2.2 Les critiques du *new public management* : « clientélisme » et « dentelle »

Présence territoriale et risques de clientélisme

Une critique adressée aux CEPJ est leur proximité vis-à-vis de la mise en œuvre des politiques publiques. Celle-ci peut conduire à mettre leurs partenaires en situation de dépendance. Leur rôle de conseil rapproche les agents de l'État des acteurs de terrain, dont ils partagent certaines valeurs d'intervention ou de conduite politique. On a vu qu'une grande partie du lien qui se construit au niveau territorial repose sur des formes de confiance mutuelle. Cette position d'interface, peu formalisée, ou considérée comme trop sectorielle (jeunesse, éducation), a été reprochée aux CEPJ, dans le sens où l'interconnaissance pouvait parfois flirter avec le clientélisme. Un certain nombre de dérives ont pu être constatées de la part de ces agents, utilisant une relation de domination par l'expertise sur des organisations associatives de leur territoire. Ces pratiques ont pu conduire à une forme de favoritisme, d'instrumentalisation, ou de rejet systématique de certaines associations, de leurs salariés, leurs bénévoles ou leurs élus[144].

De même, la forte spécialisation des CEPJ et le fait qu'ils conduisent eux-mêmes certaines politiques publiques via leur rôle d'expérimentation, ont pu les desservir par une présence trop importante (ou mal répartie) sur certains sujets et auprès de certains acteurs[145]. L'entretien de rapports étroits avec les associations peut nourrir des formes de dépendance vis-à-vis de l'État. À l'inverse de la proximité revendiquée par les CEPJ, la distance entretenue sur la Politique de la ville est assumée par certains agents préfectoraux, qui considèrent cela comme de la bonne gestion[146]. On touche à une problématique pointée par Erhard Friedberg, pour qui *« les porte-parole des organisations n'interagissent pas avec un environnement abstrait, mais avec un nombre limité d'interlocuteurs concrets qui deviennent leurs correspondants privilégiés. Liés à l'organisation par des relations plus permanentes d'échange et de pouvoir, ceux-ci en viennent à personnifier complètement des segments entiers d'environnement qu'ils finissent par 'représenter' face à l'organisation, tout en constituant les 'relais' de celle-ci au sein de leur segment d'environnement »* (Friedberg 1993). Par leur positionnement intermédiaire affirmé dans les jeux d'acteurs locaux, les CEPJ développent une proximité avec le terrain qui peut parfois poser problème. Leurs nouveaux

144 Entretiens avec un Inspecteur de la Jeunesse et des Sports (2011) et un Inspecteur de l'Action sanitaire et sociale (2013)

145 Entretien avec un ancien responsable de la Mission interministérielle de la réforme de l'État (MIRATE) (mai 2016) évoquant une politique éducative locale fortement tournée vers le chef-lieu.

146 Entretiens avec des agents de du ministère de l'Intérieur (cat.A et B) - 2011 et 2012

collègues évoquent cette proximité avec le terrain, qui les différencie professionnellement. Ils évoquent aussi les problèmes que cela peut poser dans un contexte de réduction budgétaire :

> *« Certains collègues de Jeunesse et Sports peuvent être pris dans un réseau d'acteurs qu'ils connaissent depuis longtemps, vraiment une proximité avec le terrain qui peut parfois biaiser leur vision… Ou pas. Mais qui fait que leur regard n'est pas très distancié. J'essaye de dire ça diplomatiquement. Nous en Préfecture on est un peu dans notre tour d'ivoire, les projets on les regarde de loin, les partenaires associatifs on ne les connaît pas forcément non plus. Donc oui on comprend l'avis de Jeunesse et Sports, mais nous on en a un autre. »* [Attachée (Intérieur) DDCS - 2012]

> *« Par exemple demain on a une réunion sur un dispositif qui avant était instruit par la Pref-Politique de la ville et Jeunesse et Sports, et d'autres partenaires : la DRAC, l'Inspection académique, la PJJ. Depuis la DDCS, c'est seulement la politique de la ville qui anime la cellule en réunion avec les partenaires. Du coup Jeunesse et Sports établit l'avis de la DDCS et après nous on va en réunion avec les partenaires et on arrête un avis définitif de l'État. Tous les dossiers ont été regardés par Jeunesse et Sports. Ils ont mis que des avis favorables en disant : on vous laisse faire des choix. C'est une question qu'on va devoir régler en interne parce que concrètement moi demain j'arrive en réunion, j'ai que des avis favorables, on dépasse de trois fois l'enveloppe, donc il va bien falloir faire des choix. Donc finalement le dernier mot c'est moi qui vais l'avoir alors que j'aurais trouvé ça intéressant que eux, connaissant les projets et les asso, fassent un premier tri. Mais ce n'est pas dans leur culture, je crois. Eux ils disent on connaît l'asso elle fait un bon boulot. Par contre après on vous laisse décider. »* [Attachée (Intérieur) DDCS - 2012]

Les thèses de la « nouvelle gestion publique », qui ont largement inspiré le vote de la Loi d'Orientation des Lois de Finances (LOLF) en 2001, préconisent la lutte contre les formes de clientélisme, prônant des procédures censées lutter contre ce type de dérives territoriales : appels d'offres publics, clarification de l'attribution de subventions, suivi des crédits, séparation des autorisations d'engagements de crédits et du paiement, autonomisation des fonctions supports, informatisation des procédures, etc.) (Bezès 2005). Les CEPJ sont précisément sur cette ligne sensible et subissent cette rigidification des procédures d'échanges entre acteurs territoriaux et doivent désormais se plier à ces procédures d'encadrement.

Un travail de « dentelle », « inefficace » et « dépassé » au regard de « l'État Stratège »

Une critique récurrente faite aux CEPJ par les chefs de service de l'Action sociale, de l'Intérieur ou des Directions régionales consiste à leur reprocher leur spécialisation trop importante, qui ne correspond plus à la position stratégique que doit désormais occuper l'État. L'accompagnement

fin des petites structures associatives apparaît comme un travail de « dentelle » qui ne correspond pas aux fonctions des agents de « l'État Stratège »[147].

> *« Les CEPJ, le problème, c'est leur spécialisation. Il nous faut des développeurs, des animateurs, spécialisés dans la cohésion et le sport. Il faut qu'ils soient spécialisés sur un domaine large. La difficulté dans Jeunesse et Sports, c'est que les collègues qui viennent soit de l'Éducation nationale soit du Sport sont formatés pour leur petite partie. Les crédits ce n'est rien. Rien du tout. C'est 50 balles, 500 euros à tel club ! Dans la Cohésion sociale, moi, j'en suis à gérer des millions. Ou dans le Sanitaire des milliards avec les CHU. (…) Vous vous rendez compte la déperdition d'énergie qu'on a ? On travaille à la petite semaine, on fait du face à face, les CEPJ vont voir les clubs, machin truc… À un moment il faut qu'on insuffle de la coordination. Il faut aller vers l'aspect stratégique. »* [Directeur régional (IPASS) DRJSCS - juillet 2011]

Ce Directeur régional insiste sur la différence de gestion entre les différents services dont il a la charge. Les CEPJ ne tiennent pas la comparaison sur les budgets mobilisés. Dès lors, la légitimité de leur intervention est interrogée par le cadre stratégique insufflé par la réforme. De plus, cette critique se nourrit également de l'incapacité des CEPJ, suite à la réforme, à intégrer des missions de coordination des grosses associations gestionnaires de l'Action sociale : handicap, tutelles, gens du voyage, etc. Mal à l'aise avec les structures parapubliques intervenant sur le mode de la prestation, peu familiers des dispositifs de gestion anciennement gérés par les DDASS, les CEPJ ont pu en effet refuser de s'occuper de ces missions (cf. infra).

1.2.3 Les critiques des milieux militants : institutionnalisation et normalisation sociale

Les milieux militants politiques de l'éducation populaire et de la formation permanente ont toujours eu un rapport ambivalent avec ces conseillers. Leur statut de fonctionnaire d'État induit un rôle normatif et d'institutionnalisation critiqué par les milieux de la gauche libertaire. Au sujet du rôle de « conseiller », certaines recherches sur le travail social ont traité des effets induits par l'intervention sociale des agents publics sur les populations qu'elles visent, conseillent et « traitent ». Cette thématique foucaldienne est présente dans l'ensemble du champ des politiques sociales et d'éducation. On peut citer par exemple les Conseillères en économie sociale et familiale dont l'activité se caractérise autant par la nécessité de leur intervention (Perrin-Herredia 2009) que par la normalisation des comportements et des « bonnes pratiques » que cette

147 Entretien avec un ancien responsable de la Mission interministérielle de la réforme de l'État (MIRATE) (mai 2016)

intervention véhicule (Ravon & Ion 2005). Les CEPJ, comme agents de l'État chargés de dispositifs de politiques publiques, revêtent un rôle ambivalent entre pacification sociale de la jeunesse et travail autour de l'autonomie de l'individu, déploiement militant de l'éducation populaire et normalisation du champ de la Vie associative.

Une critique de l'institutionnalisation de l'éducation populaire consiste à dénoncer son instrumentalisation par les politiques sociales et d'insertion. Il s'agirait d'une dérive liée à l'institutionnalisation des politiques de jeunesse et d'éducation populaire, au début des années 80, à laquelle les CEPJ récemment titularisés participent largement, en tant que relais des politiques de l'État dans les territoires. Des recherches soulignent la concomitance, dans les années 80, entre la décentralisation et le développement des politiques d'insertion à destination des jeunes (Castel 1995, Loncle 1998). Au sein de l'État départemental et via des technologies d'intervention spécifiques (« le contrat et son projet »), les CEPJ accompagnent la territorialisation de ces politiques et l'implication des associations d'éducation populaire dans leur développement (Morvan 2011). Durant cette période, les associations et fédérations d'éducation populaire investissent en effet la question de l'insertion. Elles intègrent les multiples dispositifs nationaux et locaux qui voient le jour pour spécifier différentes catégories de travailleurs à « insérer » (Dubar 2001). Le salariat associatif explose (Hély 2009) et les associations se trouvent de plus en plus en position de porteurs de projets institutionnels, contractuellement liées aux administrations qui leur délèguent une partie du travail social (délégations de service public, conventions d'objectifs et de moyens, financement par projets, etc.) (Lochard & Simonet 2003). Or, pour Robert Castel, les politiques d'insertion territorialisées rompent avec une action publique universaliste et homogénéisatrice – dont est illustrative la Sécurité sociale –, et favorisent la mise en concurrence des territoires et la discrimination positive à l'endroit de publics spécifiques : « *Si la gestion de l'emploi est confiée au local, c'est qu'elle n'a pas trouvé de solution ailleurs, au niveau des politiques globales. Elle risque alors de devenir la gestion du non-emploi à travers la mise en place d'activités qui s'inscrivent dans cette absence, en essayant de la faire oublier* » (Castel 1995).

***

Dans le domaine faiblement sectorialisé de la Jeunesse et de l'éducation populaire, les CEPJ constituent un « petit corps » de la fonction publique d'État. La forte identité de ce groupe professionnel se fonde sur leur légitimité de statut, en tant que fonctionnaires. Cette identité au travail est renforcée par la revendication d'une très forte expertise d'analyse, d'intervention, d'animation et de coordination territoriale. Les CEPJ revendiquent un métier, constitué des ressources, connaissances, doctrines, méthodes, qui ne s'imposent pas de façon innée, mais résultent d'apprentissages formels et informels. Ces ressources ne sont pas figées, mais s'inventent quotidiennement dans la pratique, et s'expriment dans des configurations locales très prégnantes (Ughetto 2011). Nous allons voir dans les deuxième et troisième parties un certain nombre de mécanismes contenus dans les réformes, qui remettent en cause le travail d'interface des CEPJ. Il semble que la version du *new public management* proposée par les concepteurs de la RGPP et de la RéATE, axée sur l'organisation par fusion et la réduction des coûts, omet de prendre en compte la dimension de *soft power* pourtant présent dans son corpus théorique, dont les CEPJ constituent d'intéressants exemples.

2. L'inadéquation des CEPJ aux réformes : le modèle remis en cause après 2010

Les réformes de « modernisation » de l'État des années 2000 ont considérablement impacté le modèle de fonctionnement du groupe professionnel des CEPJ, au point que certains évoquent un « âge d'or » des politiques de Jeunesse début 2000. Le modèle de l'« État-Stratège » défendu par la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et son volet organisationnel (la RéATE) a profondément recomposé l'environnement institutionnel des CEPJ, notamment par la régionalisation du pilotage des politiques publiques et le rapprochement des Préfectures au niveau départemental. Cette conjonction d'évolutions concerne la fusion des services déconcentrés dans le nouveau champ de la Cohésion sociale, la gestion humaine du corps pendant et après la réforme, la réorganisation politique et managériale du champ d'intervention et des institutions dans lesquelles ces agents évoluent. Sur le plan professionnel, le manque d'anticipation des effets de la réforme remet en question la pérennité du groupe professionnel dans sa forme de corps de la fonction publique d'État.

2.1 Sur le plan institutionnel : une « dilution de la culture Jeunesse » dans la Cohésion sociale

Sur le plan institutionnel, le rapprochement des services de l'Action sociale, de l'Accès au logement, de la Jeunesse, des Sports et de la Politique de la ville autour de la Cohésion sociale pose la question du sens politique donné à la nouvelle notion cardinale des ministères sociaux. Les politiques de Jeunesse sont concernées par une évolution du sens de l'intervention de l'État et de ses services vers une dimension plus régalienne et palliative du social. Cette conception entre en contradiction avec les valeurs éducatives des groupes professionnels de Jeunesse et Sports.

La Cohésion sociale vers la logique régalienne de l'urgence sociale

Constatant l'évolution des politiques étatiques européennes, l'ancien directeur de l'INJEP[148] souligne l'évolution des politiques d'État en matière de Jeunesse : *« L'Union européenne depuis peu esquisse de son côté de nouvelles orientations qui appellent une plus grande transversalité des politiques de jeunesse, une prise en compte plus affirmée des politiques de l'emploi, de l'éducation et de la santé pour les jeunes, et cible fortement les « jeunes avec moins d'opportunité » (JAMO), traduction littérale de « youth with less opportunities ». (…) À travers l'ensemble de ces mesures, les politiques d'État en matière de jeunesse se trouvent concentrées sur une seule cible : les jeunes en difficulté »* (Richez 2012). Il ajoute que cette évolution politique incite à une répartition du travail entre les échelons d'action publique concernant la Jeunesse : l'État conserverait ses strictes responsabilités en matière de gestion des dispositifs palliatifs en faveur des jeunes en difficultés ; les collectivités locales développeraient sur les territoires des politiques Jeunesse et Loisirs de droit commun à travers les Politiques éducatives locales. *« Ce repositionnement déjà engagé à travers les nouvelles orientations données par l'État à la CAF impose de fait aux collectivités territoriales la responsabilité de la mise en œuvre des politiques de droit commun. À travers la réforme de l'État se met en œuvre insensiblement une véritable division du travail entre l'État et les collectivités : au premier, la lutte contre les fractures, les secondes se voyant confier les politiques plus généralistes. Cette dualisation n'est pas seulement le fait de notre pays. C'est une tendance forte d'évolution des politiques nationales de jeunesse dans un grand nombre de pays européens dans le champ de la jeunesse et, de façon plus générale, dans celui des politiques sociales » (Ibid.).* La tendance serait ainsi à la décentralisation des compétences généralistes (dont la Jeunesse), alors que l'État conserverait les problématiques sociales « dures ».

Les CEPJ constatent en effet une évolution très nette de leur environnement de travail et du sens de leur action dans les Directions de la Cohésion sociale. La fusion de leurs domaines de politiques publiques avec l'urgence sociale a comme conséquence une évolution des méthodes d'intervention territoriales de Jeunesse et Sports au profit de logiques plus régaliennes, plus en lien avec l'urgence sociale et l'intervention palliative. Cet agent évoque la priorisation, au sein des services de la Cohésion sociale, sur les problématiques d'urgence :

> *« Je pense qu'à Jeunesse et Sports, il y avait des méthodes, et qu'à la DDASS, il y a la gestion de l'urgence. Je pense que le but c'est de se passer des méthodes qui ne sont pas prioritaires, c'est-à-dire qui ne sont pas dans l'urgence. Mais si on pouvait utiliser les agents de Jeunesse et Sports, qui ont quand même des compétences et*

148 L'Institut national de la Jeunesse et de l'Éducation populaire est le centre de ressources du ministère de la Jeunesse et des Sports

> *des modalités de travail intéressantes, pour ne faire que de l'urgence et du régalien ce serait cool. (...) Aujourd'hui, quand je demande de l'argent pour l'information jeunesse, informer les jeunes... pour mon chef c'est facile de me dire qu'il faut qu'il gère l'urgence sociale, ceux qui dorment dehors... Tu me demandes 10 000 € ! mais moi je préfère les mettre pour payer l'hôtel de celui qui dort dehors... Qu'est-ce que tu veux répondre à ça ? T'as raison, je m'incline, les jeunes ce n'est pas si important. Elle est là la manipulation. La Cohésion sociale c'est ça : c'est sauver les plus pauvres. Les plus pauvres c'est qui : c'est ceux qu'on sait très bien qu'on ne sauvera jamais. Ça dérange qui au fond qu'il y ait des SDF ? Ça permet juste de dire non tu permets je peux pas sauver des jeunes parce que j'ai des SDF à sauver... »* [CEPJ DDCSPP - 2012]

L'agent évoque le fait que les réductions budgétaires ont tendance à prioriser la gestion de l'urgence sociale, au détriment des missions Jeunesse. Dans ce sens, la création d'un pôle Cohésion sociale et le développement de cette notion sont considérés comme dangereux par les CEPJ. Des garde-fous sont réclamés par rapport à cette logique de fusion.

> *« La convergence peut être vachement intéressante. Au-delà des méthodes, dans le sens de ce que l'on fait, il y a moyen de se retrouver si on n'oppose pas l'urgence et le préventif. Si on nous dit pas que la Cohésion sociale c'est pour ramener les pauvres à un niveau moyen. Si on nous dit ça ça fonctionnera pas. Par contre si on nous dit que toutes les étapes sont importantes et nécessaires à l'épanouissement du citoyen ça fonctionnera. »* [CEPJ DDCSPP - 2012]

Une tendance est pointée par les agents à prioriser l'urgence sur le volet préventif des politiques sociales. Cela se fait au détriment des méthodes pédagogiques et d'accompagnement de Jeunesse et Sports. Les CEPJ dénoncent une remise en cause de leur positionnement social, en amont des problématiques sociales, et de leur « cœur de métier ».

Le service civique comme unique politique pour la jeunesse

Associées aux politiques sportives quasiment sans interruption depuis 1947, les politiques de la Jeunesse et de la Vie associative sont rattachées au ministère de la Santé et de la Cohésion sociale en 2007, puis isolées du Sport et rattachées à l'Éducation nationale dans le troisième gouvernement de François Fillon (2010). Un Haut Commissariat à la Jeunesse est alors créé et confié à Martin Hirch, prônant une large utilisation du volontariat en service civique pour renouer avec une mobilisation de la jeunesse. Celui-ci préside une Agence nationale du Service civique, qui voit le jour le 12 mai 2010, et qui voit ses prérogatives et son budget croître rapidement. Ces réorganisations montrent globalement un affaiblissement de l'administration traditionnelle de Jeunesse et Sports (instabilité ministérielle, agenciarisation) et la montée en

puissance d'un dispositif spécifique, celui du volontariat en service civique, comme politique « globale » pour la Jeunesse.

Florence Ihaddadène (2018) a montré le fort investissement de l'État sur cette politique dès son lancement. Le succès du dispositif s'explique selon elle par le consensus qu'il génère entre les différents partis politiques sur un problème public de la « jeunesse » qui s'affirme et se donne à voir dans une forte diversité. D'abord, ce dispositif comble un manque sur les politiques de la jeunesse sans remettre en cause aucune des politiques précédentes ; ensuite, *« la définition même du service civique est suffisamment large pour que chaque idéologie politique puisse y trouver son intérêt et permette un consensus partisan »* (p.118). Ce dispositif répond à des enjeux larges, identifiés par l'ensemble des forces politiques, concernant les problématiques d'emploi de la jeunesse, l'insertion sociale des jeunes en difficulté et des quartiers dits populaires, la disciplinarisation des mouvements sociaux étudiants, etc. *« Les discours sur l'insertion professionnelle ou sociale des jeunes, complétés bientôt par ceux sur la violence de la jeunesse, permettront la neutralisation, évoquée par Martin Hirsch, entre des camps qui perçoivent la jeunesse comme une catégorie "à protéger" ou "à discipliner" »* (p.94).

Un consensus existe également à cette époque sur le choix de confier le recrutement et l'encadrement des volontaires aux associations, plutôt qu'à l'institution militaire. *« La charge de la formation des citoyens est passée de l'instruction militaire à la vie associative. C'est désormais le secteur associatif qui a la responsabilité d'« activer la jeunesse ». Si les formes de mise au travail des arrivant. e. s sur le marché du travail ont finalement peu évolué, les représentations de la citoyenneté sociale des jeunes ont changé : de « servir la patrie » à « s'engager pour la société », les attentes envers les jeunes ne sont plus tout à fait les mêmes. Les discours sur leur inactivité rejoignent les rhétoriques de l'assistanat et de la baisse du lien social, entraînant, pour les 16-25 ans, une injonction à l'engagement « utile » socialement »* (p.111). L'incitation à l'engagement associatif faite au jeune correspond à une injonction à faire preuve de sa citoyenneté et à « bien se comporter ». En cela, le service civique participe au même mouvement de « glissement », abordé dans le Chapitre 3, des politiques universelles d'intégration sociale vers des politiques spécifiques d'insertion inspirées des programmes de *workfare* américains[149].

149 *« Alors qu'à l'origine la protection sociale devait garantir la sécurité du lendemain en évitant aux individus en situations difficiles (maladie, chômage, vieillissement, charges d'enfants) de dépendre du marché du travail, il s'agit désormais de faire en sorte que les politiques sociales incitent à retourner sur le marché du travail : politiques d'insertion, prime pour l'emploi, mais aussi activation des allocations d'indemnisation du chômage, ou des réformes des retraites »* (Palier 2008, p. 168 cité par Ihaddadène 2018).

Cette politique impacte directement le travail des CEPJ, qui intègrent très rapidement – et volontairement – la gestion des contingents de volontaires et le lien à construire avec les associations pour déployer largement le dispositif. Cependant, ces nouvelles missions qui incombent aux CEPJ relèvent beaucoup plus de la gestion d'un dispositif sur lequel ils ne disposent pas de marges de manœuvre (et d'ailleurs qui, agenciarisé, échappe également à leur administration d'origine). Le service civique s'établit alors comme politique unique pour la jeunesse, concentrant les moyens et le temps de travail des agents, au détriment d'autres missions telles que le développement territorial, la formation, l'éducation populaire ou la cohérence du ministère de la Jeunesse et des Sports.

2.2 Les effets des évolutions organisationnelles : division des forces, multiplication des lignes hiérarchiques et perte d'autonomie

Sur le plan organisationnel, la RéATE fusionne les services de la Jeunesse et des Sports, de l'Action sociale et de la Politique de la ville sous l'appellation Cohésion sociale (Jeunesse, Sports, Cohésion sociale au niveau régional). La réforme porte une rationalité interministérielle, qui impose une triple logique de réformes : elle rapproche ces champs de politiques publiques ; elle sépare les échelons régionaux et départementaux ; elle place les services départementaux sous tutelle préfectorale. Les agents de Jeunesse et Sports déplorent ces évolutions, qui remettent fortement en cause une autonomie qu'ils considéraient acquise. En outre, cette nouvelle organisation impacte durablement les moyens d'action des CEPJ et ce qu'ils appellent leur « cœur de métier ».

2.2.1 Deux échelons de déconcentration : de l'intégration au recloisonnement

Les services déconcentrés de la Jeunesse et des Sports sont organisés depuis 1996 en Directions Régionales et Départementales de la Jeunesse et des Sports (DRDJS) dans l'ensemble des départements chefs-lieux de région. Le principe de la RGPP contredit cette intégration sectorielle régionale et départementale. Malgré l'affichage prêtant à l'échelon régional la primauté de la

conduite des politiques publiques, cette réforme maintient un échelon départemental, conduisant à la séparation des personnels et des missions entre les deux échelons selon une stricte différenciation entre pilotage et mise en œuvre. Cela a pour conséquence la séparation d'un corps déjà peu fourni, tandis que les lignes hiérarchiques se multiplient pour l'échelon départemental. Le paradoxe entre l'affichage de la régionalisation et de l'affaiblissement des capacités d'action des CEPJ pose un certain nombre de questions de sens.

Division formelle entre compétences et rôles des services régionaux et départementaux

Avant les réformes, les services déconcentrés de la Jeunesse et des Sport se distinguaient par une organisation intégrée entre échelons régionaux et départementaux. Depuis 1996, les services étaient organisés en Directions Régionales et Départementales de la Jeunesse et des Sports (DRDJS) dans l'ensemble des chefs-lieux de région en France[150]. L'intégration entre les niveaux régionaux et départementaux était particulièrement avancée dans cette administration, sur un principe de mutualisation des compétences départementales et régionales. Cette logique s'appuyait sur le constat d'un continuum des missions régionales et départementales et de la nécessité d'une bonne connaissance des enjeux départementaux pour assurer un pilotage régional.

> *« Par exemple moi je coordonnais les chantiers de jeunes bénévoles, c'est tout petit, mais j'étais à la fois sur le département et la région. Donc je faisais à la fois la coordination régionale et le suivi départemental pour le [département 1]. »* [CEPJ DDCS mai 2011]

Or, nous avons vu que le modèle de l'« État stratège », socle idéologique de la réforme, impose une séparation stricte entre les fonctions de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre (Bezès 2005). Ce précepte intangible a de profondes conséquences sur l'ancien modèle intégré des Directions régionales et départementales de la Jeunesse et des Sports.

Pendant la négociation de la réforme entre 2007 et 2010, certains préfigurateurs ont cherché à maintenir ces liens entre échelles. Un Directeur régional actuel, ayant participé au travail d'élaboration du décret, témoigne de son action auprès du Secrétariat général des ministères

150 Cette organisation régionale et départementale dans les chefs-lieux de région tendait à devenir la norme dans différents secteurs ministériels. Au ministère de l'Intérieur, les Préfets de région sont également Préfets de département depuis 1962 et conservent ce double statut aujourd'hui. Dans les Affaires sanitaires et sociales dès 2002 et dans l'Équipement depuis 2004, cette organisation avait été adoptée pour accompagnement les réductions d'effectifs et les transferts de compétences de la décentralisation.

sociaux et de la Mission interministérielle de réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE) pour la mise en place de DRDJSCS, préservant une logique de mutualisation et d'articulation entre échelle régionale et départementale en chef-lieu. Cette proposition est rejetée par le Secrétariat général du Gouvernement en 2009 au profit d'une organisation différenciée : des services départementaux interministériels reliés aux Préfectures et des services régionaux classiquement reliés aux ministères de tutelle (Bezès & Le Lidec 2010, Poupeau 2011, 2013). Pour des raisons d'« équité entre les administrations », par volonté de développer un modèle administratif unique sur la France, la décision a donc consisté à séparer les niveaux départementaux et régionaux[151].

Pour les agents des services déconcentrés, ce choix va à rebours de la logique d'intégration et a pour effet d'affaiblir les différents services. Alors même que l'idée de régionalisation était relativement acceptée, le maintien des structures départementales exige à la fois une désintégration des DRD dans les chefs-lieux de région, mais aussi la séparation des effectifs de Conseillers et d'Inspecteurs en deux parts : 75 % des effectifs étant censés rejoindre l'échelon régional de pilotage. Les agents restés à l'échelon départemental, doté très faiblement, ont très mal vécu cette séparation, considérant avoir été traités avec dédain :

> *« Après la loi ATR de 92, on acceptait le principe de la régionalisation du pilotage des politiques publiques. Tout un tas de facteurs induisait cette régionalisation, que tout le monde attendait, à commencer par les fonctionnaires. Mais alors, pourquoi avoir gardé l'échelon départemental ? En fait, tout ce qu'il s'est passé derrière a remis ça en cause. On pourrait finir par croire, sur certaines politiques, que c'est le niveau départemental qui pilote et le niveau régional qui met en œuvre tellement les cartes sur ce principe ont été brouillées. Et il ne faut pas chercher loin pour comprendre ce qu'il s'est passé. C'est que la Constituante de l'an I est passée par là. Vous avez des régionalistes et des départementalistes. Vous avez des Jacobins et des Montagnards. Ils sont dans ce débat-là. Donc « l'interministérialité c'est très bien » ça veut dire souvent je ne veux voir qu'une tête. Peu importe qu'on soit CEPJ, Inspecteur des Services vétérinaires, prof de sport, délégué au droit des femmes, attaché de l'administration de l'agriculture, IASS, tout ça c'est dans un service, qui doit mettre en œuvre des politiques. »* [Inspecteur général Jeunesse et Sports – juillet 2013]

> *« Le signal donné très clairement sur l'échelon départemental, c'était pas très positif. On préférait pourvoir plus favorablement à l'échelon régional que départemental. (…) Les agents avaient chacun des missions DR et DD, le boulot était réparti entre tous les agents. Aujourd'hui tout le boulot des départements se trouve réparti sur 25 % des agents. »* [Directrice Départementale (IASS) DDCS - 2011]

Il en résulte une désintégration des DRD et la création d'un échelon départemental dans les départements chefs-lieux. Par ailleurs, les effectifs sont coupés en deux parts au bénéfice de

151 Entretien avec un préfigurateur de la mise en œuvre des DRJSCS - mai 2011

l'échelon régional (75 % des effectifs) et les missions auparavant assurées indistinctement par les agents sont strictement séparées[152]. La forte intégration culturelle de l'ancienne structure d'une part, la désintégration et le changement de direction d'autre part, favorisent chez les agents le sentiment d'amenuisement en référence à une époque faste passée. Dans les chefs-lieux, certains agents sont ainsi passés d'une Direction ministérielle à rayonnement régional homogène de 60 à 100 personnes à un pôle Jeunesse et Sports d'une quinzaine d'agents au sein d'une Direction départementale interministérielle :

> *« On était une Direction régionale et départementale jeunesse et sport, on est devenu un pôle.... Quand même, on était au centre-ville, dans des locaux qui nous appartenaient, où il y avait que nous, 70 personnes. Et là maintenant... quand on voit la DDCS, nous sommes devenus un pôle de 12 personnes en banlieue ! [rire] Donc rien que par rapport à ça, on voit que ça s'est quand même amenuisé. Notre importance a été extrêmement réduite. On est devenu un pôle au sein de la DDCS, avec l'hébergement, avec des trucs avec lesquels on n'avait strictement rien à voir auparavant. »* [Adjoint Administratif (Éducation nationale) DDCS - 2011]

Pour les agents, la logique de séparation portée par la RéATE a cassé un système de fonctionnement intégré. Le détricotage de la direction régionale-départementale s'accompagne d'un raidissement et du recloisonnement des relations entre Direction régionale et Direction départementale. Ils pointent également le manque de cohérence de ce recloisonnement alors que la performance, l'efficacité et l'efficience de l'action publique sont affichées par les réformes. Ph. Bezès et P. Le Lidec (2010) ont montré que ce choix résulte du compromis entre « grands » ministères et notamment la volonté de préserver l'assise du ministère de l'Intérieur. Il demeure que le sens de la réforme reste difficile à saisir pour les agents des services départementaux comme le montre cet extrait d'entretien :

> *« Premièrement, on va dire que le corpus idéologique qui a présidé à la réforme a été assez faible. C'est-à-dire qu'il y a eu clairement un problème de sens. On ne voyait pas le sens. Deuxièmement, on se rendait bien compte que par rapport à un des objectifs de la RéATE qui était de rendre plus efficace, plus visible l'action de l'État et de faire des économies de moyens, la partition n'était vraiment pas un gage d'économie de moyens : il fallait doubler un certain nombre de missions qui étaient mutualisées jusque là. Donc on ne voyait pas trop l'aspect gain de productivité. Et troisième point, qui était le plus difficile à vivre, c'est qu'on avait un système qui était très intégré. C'est-à-dire que l'ensemble des politiques étaient déclinées de manière indifférenciée en matière d'affectation de missions. C'est-à-dire que toutes les personnes qui travaillaient sur les aspects politiques avaient à la fois des missions régionales et des missions départementales. (...) Donc la grosse difficulté c'était d'accompagner les gens à faire des choix dans leurs missions : est-ce que je vais en région, est-*

152 Une tendance des Directions régionales à puiser sur les effectifs départementaux pour maintenir leurs niveaux d'effectifs a conduit le Premier ministre à réagir sur la question : voir la circulaire du Premier ministre n° 5562/SGG du 18 novembre 2011 relative aux moyens des administrations déconcentrées de l'État.

ce que je vais en département. C'était faire le deuil du système. » [Directeur Régional Adjoint (Inspecteur Jeunesse et Sports) DRJSCS - mai 2011]

Au nom d'une logique managériale de séparation entre les échelons de coordination (régional) et de mise en œuvre (départemental), la réforme casse des adaptations territoriales et empiriques existantes d'une logique intégrée et fonctionnelle. Cette réforme très descendante conduit à un recloisonnement important entre directions régionales et départementales et pose des problèmes de doublons. À partir des postes auparavant intégrés, deux postes ont pu être créés sur certaines missions, causant des concurrences territoriales et doublant les interlocuteurs sur une question donnée. Les acteurs soulignent l'incohérence entre le discours d'efficience de la RGPP et cette situation créant des doublons.

« L'État qui observe et l'État qui agit » : la pertinence de la régionalisation en question

La RéATE a consacré le niveau régional, échelon stratégique dont les missions ont été, sur le papier[153], considérablement renforcées : pilotage, coordination et évaluation de politiques publiques, missions d'expertise, observation, appui aux Préfets et aux Directions départementales, etc. (*cf.* Chapitre 2). Ces objectifs dans le texte interrogent néanmoins les compétences disponibles pour répondre à ces rôles. En pratique, ces missions sont nouvelles, dans le sens où ces services régionaux ne disposaient pas jusqu'alors de personnels opérationnels, et plus largement de compétences, pour remplir ces fonctions.

« C'est un rôle complètement nouveau, qu'on faisait ni dans le champ DRASS, ni dans le champ Sport. Il y avait un peu d'observation, du pilotage qui n'en était pas vraiment : c'était plus de la répartition budgétaire. Or ce rôle-là ne s'improvise pas, il faut des compétences, des gens à mettre derrière, il faut une légitimité. » [Directeur Régional Adjoint DRJSCS - 2011]

Mais le choix du maintien de deux niveaux de déconcentration divise les forces, les missions et les compétences. Dans le cas de cette petite administration, les services sont très affaiblis sur les deux niveaux. Nous avons déjà abordé le manque de compétences dites « rares » (observation, pilotage) en Direction régionale et l'enjeu de la qualification des agents (Chapitre 2). Cette problématique est renforcée par la diminution des effectifs et la séparation des rôles entre les échelons de la déconcentration.

153 Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

> *« Le problème avec le choix qui a été fait de maintenir les Directions départementales, c'est qu'on n'a pas les ressources pour occuper réellement les deux niveaux. C'est dramatique, mais le bilan de la RGPP en 2010, c'est par exemple 30 départements sans Inspecteurs, qui ont finalement été un peu remplumés suite à l'organisation en catastrophe d'un examen pour recruter des jeunes inspecteurs. C'est maximum 2,5 CEPJ en moyenne dans les Directions départementales… On a perdu des compétences et ça a considérablement affaibli les services Jeunesse et Sports. »* [Inspecteur général Jeunesse et Sports - 2013]

Cet Inspecteur confirme le manque de ressources, d'agents et de compétences pour nourrir les deux échelons séparés et explique que cela débouche sur un affaiblissement des services pour l'accomplissement des missions. Il pointe l'absence totale d'anticipation de ce manque de main-d'œuvre dans les services nouvellement créés. Ces problématiques de pénuries de personnels génèrent de fortes tensions entre les structures régionales et les structures départementales, séparées et cloisonnées. Les nouvelles structures ont pâti de l'absence d'articulation entre l'échelon qui dispose du contrôle de l'utilisation des moyens (en personnels et en crédits), et l'échelon opérationnel, dont les effectifs et les marges de manœuvre ont été fortement diminués[154].

Par ailleurs, le niveau régional a conservé le rôle de coordination, mais a perdu le lien avec le terrain, ce qui pose un problème important de positionnement de cet échelon. Cette nouvelle mission de pilotage est difficilement acceptée par les agents départementaux qui réalisaient de manière intégrée et solidaire ces deux missions de coordination et de mise en œuvre. Plusieurs agents regrettent d'avoir hérité d'un échelon hiérarchique de plus de pilotage et de contrôle :

> *« Ce niveau de coordination ne fait que piloter, coordonner, dire aux collègues ce qu'ils doivent faire. Ça, avec les habitudes de travail qu'on a depuis longtemps, c'est difficile. »* [Chef de pôle Jeunesse et Sports (CEPJ) DDCS - 2011]

Il est fréquemment reproché au niveau régional un manque de contact avec le terrain, qui réduit sa légitimité à intervenir. Il y a chez Jeunesse et Sports une incompréhension notoire, culturelle, de l'intérêt de la différenciation entre les missions de pilotage et celles de mise en œuvre. Le manque d'une telle infrastructure d'observation et de pilotage explique cette difficulté.

> *« La région aujourd'hui manque de la connaissance des territoires qu'ont les départements. En même temps on n'est que sur de la coordination. Rien de plus. Mais sinon la région elle pourrait être sur de sacrées fonctions d'observation, elle devrait être force de proposition, ça devrait être une sacrée machine d'impulsion, sauf qu'aujourd'hui elle n'est pas forcément dotée. Les moyens sur l'observation sont très limités, et*

154 *Cf.* Chapitre 3. Une tendance des Directions régionales à puiser sur les effectifs départementaux pour maintenir leurs niveaux d'effectifs à conduit le Premier ministre à réagir sur la question : Circulaire du Premier ministre n° 5562/SGG du 18 novembre 2011 relative aux moyens des administrations déconcentrées de l'État.

> *concrètement la région manque de lisibilité sur la réalité des besoins en département. Donc du coup nous on ricane. Quand ils disent : on va impulser un truc, on rigole. Soit on leur dit on ne vous a pas attendu on y est, vous remonterez ça dans vos statistiques, soit on leur dit vous êtes mignons, mais à côté de la plaque, vous pouvez toujours courir. »* [CEPJ DDCS - 2012]

Les partenaires territoriaux de l'État (associations, établissements, collectivités territoriales) constatent également cette évolution et s'interrogent sur la pertinence de ce dédoublement des interlocuteurs État. Le niveau régional est fréquemment associé à de grands projets ou grands événements d'envergure nationale, alors que les projets locaux ou les associations d'éducation populaire sont délaissés – ou instrumentalisés.

> *« C'est comme si vous aviez un État qui observe, et l'autre qui agit, mais sans ressources humaines, et encore quelques moyens déclinant pour le développement. L'État régional, de temps en temps il arrive, prêcher une bonne parole, lors d'une assemblée générale, d'un congrès ou autre. Et il va donner une grande orientation vide de sens, de stratégie globale… »* [Directeur Jeunesse Conseil Général - mars 2013]

> *« Avec la Direction Régionale, on a un peu plus la sensation d'être instrumentalisés. J'en veux pour exemple les projets qu'ils sont en train de nous sortir en ce moment. Le [anniversaire commémoratif] on ne peut pas passer au travers, ici. Du coup ils nous ont demandé d'être présents sur une réunion pour construire un projet commun. Et puis en fait quand on arrive à la réunion on se rend compte qu'il y a un cadre et qu'il faut rentrer dans le cadre. Mais que le cadre est très figé et il n'y a plus qu'à suivre. Ce n'est pas trop la notion de partenariat qu'on défend… Autant avec la Direction départementale, on est sur une relation de partenaires, avec un vrai portage de projet, etc. Même s'il y a des moments où ils ont leur rôle régalien. Mais il y a une capacité à faire ensemble. La Direction régionale est capable de nous trouver pour faire un truc de bouts de ficelles, parce qu'ils savent qu'on sait bien faire. Mais… sur un projet où il y a de l'argent, où c'est fléché, ils vont faire appel à des boites extérieures. Et puis après ils regardent et ils disent : « ah vous faites ça aussi ? » Oui on fait ça depuis 15 ans ! C'est dommage que vous n'ayez pas l'information, avec tous les bilans qu'on vous envoie régulièrement… »* [Directrice association d'éducation populaire - 2013]

De la même manière que nous concluions nos Chapitres 2 et 4, nous pointons les problèmes de légitimité du niveau régional pour s'imposer comme le pilote stratégique ou comme le coordinateur des politiques locales. Les services Jeunesse et Sports s'opposent vivement au positionnement des DRJSCS en tant que Principal, déplorant la création d'un échelon hiérarchique de pilotage et de contrôle à distance.

Les errements stratégiques des réformes suivant la RéATE

Suite à l'alternance politique de 2012, un certain nombre de rapports critiques de la RGPP et de la RéATE ont souligné les faiblesses d'effectifs et de compétences dans le domaine de la Jeunesse et des Sports, ainsi que les problématiques de déconnexion de l'échelon régional avec le terrain, que nous avons abordées[155]. Les corps d'inspection formulent alors des préconisations, dont une partie est reprise dans le cadre de la Modernisation de l'Action publique (MAP), de la Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE - 2015), et des réformes de la loi NOTRe (2015) qui fusionne les régions en janvier 2016. Comme nous l'abordions en préambule de l'Introduction générale, les Directions régionales et départementales des chefs-lieux des nouvelles régions ont finalement été à nouveau fusionnées pour devenir des Directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) au 1er janvier 2016.

Dans une administration Jeunesse et Sports attachée à sa relation au terrain, cette organisation semble pertinente. Cette « fusion à nouveau » semble a priori répondre aux demandes formulées par les agents de réintégrer les missions. Cependant dans les faits, il apparaît que cette organisation reste défaillante. Les routines et les fonctionnements administratifs « détricotés » sont encore très loin d'être réactivés et normalisés. Les nouvelles Directions Régionales et Départementales ont été constituées, mais il n'y a pas pour le moment de réintégration fonctionnelle entre les échelons régionaux et départementaux des chefs-lieux, comme c'était le cas avant 2010, et encore moins une réintégration entre la coordination et la mise en œuvre des missions. Les DRDJSCS sont aujourd'hui constituées d'une direction régionale et d'une « direction départementale déléguée », dotée d'un chef de service, pour le chef-lieu de département au sein des nouvelles directions régionales. Cela veut dire concrètement qu'un nouvel échelon spécifique d'administration a été créé pour les départements chef-lieu, dépourvus de toute autonomie et dont le statut n'est pas complètement formalisé[156].

Ces changements organisationnels ont des conséquences sur la motivation des agents qui déplorent l'absence de soutien et la disparition du sens à l'action. De surcroît, ces évolutions s'accompagnent d'une importante souffrance au travail d'une partie des agents de la Jeunesse et

155 Par exemple : Rapport IGJS, « Organisation-ressources du ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative - Situation, diagnostic et scénarios » - novembre 2012 ; Rapport Weiss-Rebière, « La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État » - juin 2013 ; Rapport public thématique de la Cour des comptes, « Les services déconcentrés de L'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance » - décembre 2017

156 Entretien avec un chef de service départemental DRDJSCS – mars 2016, entretien avec un CEPJ en DRDJSCS – novembre 2018

des Sports, qui déplorent une remise en question de leurs prérogatives et de leurs marges d'action. Il faudra étudier ce qu'il reste de l'expertise d'intervention de ces agents, après un épisode de forte incertitude pour l'exercice de leur expertise quotidienne. Au-delà de l'instabilité organisationnelle largement préjudiciable au fonctionnement du service public et à la motivation des agents, ces changements sont symptomatiques d'une errance stratégique sur ce que doit être le mode d'intervention de l'État au niveau territorial, en ce qui concerne les administrations regroupées sous l'appellation « cohésion sociale ».

2.2.2 Interministérialité et rapprochement de la Préfecture

Un autre effet de la réforme est le rapprochement des nouvelles Directions départementale interministérielle de la tutelle préfectorale. La réduction du nombre de directeurs et de structures départementales a rapproché les agents de Jeunesse et Sports des directives parfois très politiques du Préfet.

> *« Maintenant, le préfet s'intéresse à tout de beaucoup plus près. Parce que la vie économique et sociale ça l'intéresse et ça lui consomme beaucoup plus de temps que la sécurité intérieure. Peut-être pas à Marseille, mais ici, oui. Le sous-emploi ou le taux d'illettrisme dans le département ça l'occupe et ça le fait intervenir sur des domaines qui relèvent pourtant des domaines de l'académie. »* [Secrétaire général (Attaché Équipement) DDCSPP - 2012]

Les agents de Jeunesse et Sports subissent cette hiérarchie nouvelle, très politique, vivant cette transformation comme une atteinte à leur traditionnelle autonomie de fonctionnement. La logique préfectorale, très hiérarchique, impacte les pratiques de travail, souvent de simples gestes quotidiens.

Jeunesse et Sports et l'autorité : un changement de hiérarchie du ministère au Préfet

La réforme des services déconcentrés n'a pas eu le même impact selon les services, notamment en ce qui concerne leur degré de proximité antérieure avec la Préfecture. Les services Jeunesse et Sports ont pendant longtemps revendiqué le fait de travailler en tant que services ministériels, en lien hiérarchique direct avec l'Administration centrale, plutôt que sous la tutelle territoriale du Préfet. Jusqu'en 2009, les relations avec le Préfet étaient informatives, assurées par le directeur

régional et départemental. Les Directions Jeunesse et Sports intervenaient de manière relativement autonome dans les territoires, les Préfets ne s'impliquant que très rarement dans ces domaines.

Le regain d'intérêt de la part des Préfectures départementales pour les missions Jeunesse et Sports est fortement lié à la RéATE et à la réorganisation des services. Il s'explique notamment par la prise d'autonomie de politiques telles que celles de la Santé (agenciarisation) ou la régionalisation d'autres domaines (constitution des DIRECCTE et des DREAL). La Cohésion sociale, la Protection des personnes et les Territoires sont désormais des services techniques départementaux tout en restant directement sous l'autorité préfectorale. Pour les agents Jeunesse et Sports, il s'agit à la fois d'un retour brutal de la tutelle préfectorale et d'une mise à distance des administrations centrales. Cette nouvelle donne entraîne un sentiment de perte d'autonomie, qui s'exprime notamment par rapport à une recrudescence de la position hiérarchique du Préfet sur les sujets et par la complexification de la circulation de l'information. De nombreux documents doivent être signés par le Préfet, et non plus comme c'était le cas précédemment, par le directeur uniquement.

> *« On sent la pression. La direction est en rapport au quotidien avec le Préfet. D'être dans cette direction fait qu'on n'a plus la même autonomie aujourd'hui. Les décisions sont prises par le Préfet. Par exemple, si on a la moindre difficulté avec un Accueil collectif de mineurs, le courrier doit être signé par le Secrétaire Général de la Préfecture. Auparavant c'était directement signé par le Directeur départemental ou le Directeur régional départemental. Il y a peu d'autonomie aujourd'hui. »* [Inspecteur Jeunesse et Sports DDCS - 2012]

Au sein des nouvelles Directions départementales interministérielles, les autres corps de fonctionnaires ont du mal à comprendre la spécificité de la « culture Jeunesse et Sports », notamment parce que les ex-DDASS ou les ex-DDE fonctionnent en lien quotidien avec le Préfet depuis longtemps.

> *« Jeunesse et Sports, c'est des gens qui ont un statut, qui travaillent de façon autonome, libre, donc quand on les borde un peu, la chaussure neuve fait un peu mal parfois. (…) Ils ont un peu de mal d'avoir la culture Préfecture. Ils ont l'impression que d'être venus en DDCS, c'était devenir des agents de Préfecture. Ils n'ont pas encore compris que depuis les années 1980, les préfets sont les patrons dans les administrations départementales et régionales. Mais comme ils vivaient dans les Directions régionales départementales Jeunesse et Sports dans des sortes de principautés, où on ne voyait pas le Préfet, où le chef c'était le Directeur régional départemental Jeunesse et Sports, ils n'avaient pas cette notion. Le Préfet c'est celui qui intervient lors des vœux et dont on dit du mal. »* [Directeur Adjoint (attaché Intérieur) DDCS - 2012]

> *« On n'a jamais entendu autant parler du préfet que depuis qu'on est là. On est devenus un service de la Préfecture. Pour moi c'est ça. Tout passe par le préfet, avec quelque chose de pyramidal, extrême. J'ai*

l'impression, pour moi qu'on retourne un peu aux années 1950. (...) Vraiment le truc pyramidal total, moi administrative ici, il faut que ça passe par le conseiller, par la responsable de pôle, par la directrice départementale Cohésion sociale, qui a peur du préfet, qui lui-même a peur du ministre. Et tout le monde est au garde à vous. Ça c'est vraiment quelque chose de… fondamental dans cette restructuration-là, que tout le monde a ressenti et vécu comme ça. » [Adjointe Administrative (Éducation nationale) DDCS - 2012]

Les agents Jeunesse et Sports vivent mal le rapprochement de la Préfecture et ont le sentiment d'être devenus un service de Préfecture, sous une culture plus hiérarchique, policée, pyramidale.

Des logiques hiérarchiques et administratives qui réorientent les pratiques

Le rapprochement des services et de la Préfecture est rapidement devenu synonyme de davantage de travail administratif. Dans les pratiques quotidiennes de travail, cela s'exprime par une lourdeur et une rigidité administrative accrues. Pour les CEPJ, cela se traduit par un apprentissage des codes administratifs, et notamment des notes au Préfet. La formation de ces agents de catégorie A s'appuyait essentiellement sur des compétences pédagogiques et techniques, peu focalisées sur la formation administrative. Le rapprochement de la tutelle préfectorale engendre de nouveaux modes de communication, basés sur des notes, qui doivent être intégrés par les CEPJ.

« C'est vrai que j'ai appris la place du Préfet. Ils ont dû nous apprendre les codes administratifs que, pour ma part, je ne connaissais pas. J'avais beaucoup de lacunes. La première fois que j'ai dû écrire une note à un Préfet, c'était une fois arrivée ici à la DDCS. Je n'avais jamais fait ça de ma vie. Ici j'ai découvert la note : je commence à poser une question, faites-moi une note. Ok. Après ça ne pose pas de souci, ça a l'avantage de gagner du temps : une fois que la note est écrite, ça peut convenir aussi aux partenaires. C'est plutôt pratique. Mais ce sont des codes que je n'avais jamais utilisés auparavant. » [CEPJ DDCS - 2012]

Il a découlé de ces nouveaux modes de communication une remise en cause rapide de la communication relativement libre et informelle entre les CEPJ et les usagers et les associations.

« Je fais valider par la directrice que je vais aller développer tel truc, elle me dit, mais il faut envoyer un courrier officiel, il faut interpeller le maire via le préfet, et là je la regarde penaude en disant : « c'est le maire qui m'a appelé en fait. Je pensais que c'était bon ». Elle me regarde avec des gros yeux, et en souriant : « quand est-ce que vous allez apprendre à utiliser les voies institutionnelles pour interpeller ? » Quand un service m'interpelle sur une question, moi mon réflexe c'est de repérer l'interlocuteur, prendre mon téléphone, et l'appeler. Quitte après à ce qu'on ait des échanges plus construits, mais je vais aller chercher du lien direct. La réaction de mes collègues de la Préfecture ou des autres pôles, c'est : on fait un courrier. » [CEPJ DDCS - 2012]

Le courrier administratif – en-tête et contenu formel – a été notamment un marqueur du passage en Préfecture pour les agents Jeunesse et Sports.

> *« On ne s'exprime plus de la même manière dans le courrier. C'est devenu beaucoup plus formel. Dans le cadre de la charte qualité, on écrit beaucoup aux structures, en rappelant des dates, en donnant des rendez-vous, etc. Très vite, les premiers courriers nous sont revenus de la part de la directrice, nous disant : « non, vous ne pouvez pas dire ça ! Ce n'est pas comme ça qu'on parle à un élu ». Donc il a fallu qu'on revoie les formules… Tous les documents de communication sont devenus beaucoup plus… austères. [rire] Administratifs. Et les structures nous l'ont dit ! « Mais je ne comprends pas, là, qu'est-ce que j'ai fait ? Pourquoi vous m'écrivez comme ça ? Pourtant on se connait ! » [rires] »* [CEPJ DDCS - 2012]

Cette évolution formelle a été ressentie également par les partenaires associatifs des CEPJ, qui ont perçu un changement de ton dans leurs relations à l'administration étatique.

> *« Et puis il y a un truc nouveau dans leurs méthodes d'échange par exemple. C'est con, mais l'autre jour j'ai envoyé des mails ou des coups de téléphone un peu désagréables, parce qu'on tombe dans des méthodes de communication, de courriers tournés à la sauce « délais de rigueur », machin… Ce qui effectivement n'est pas choquant à la base, sauf qu'on n'a pas été habitués à ça ! C'est-à-dire à un moment donné, on retombe dans des fonctionnements où le chef de service fait le chef de service… »* [Directeur MJC - 2013]

Ces évolutions concernent également le travail de terrain des CEPJ, qui s'effectue de plus en plus au bureau et de moins en moins « sur le terrain ». L'accueil des associations s'effectue également moins au sein de la Cité administrative. On constate ainsi une prise de distance des services départementaux vis-à-vis de leurs partenaires.

> *« Quand je suis arrivé en 1998, les CEPJ, si on les voyait deux heures par jour à la DRD, c'était bien le maximum. Il y avait des jours où on ne les voyait pas, ils étaient sur le terrain. Ils accompagnaient les gens, mettaient en place des actions, etc. (…) Maintenant les conseillers : ils sont là ! Devant leur ordinateur, comme nous les administratifs. »* [Secrétaire administrative (éducation nationale) DDCS – juin 2013]

> *« Maintenant il n'y a plus d'accueil. Problème résolu. L'accueil c'est celui de la cité administrative. Quelque chose qu'on constate : on a beaucoup moins de personnes qui viennent spontanément ici, demander des renseignements. La DDJS c'était une petite direction, assez accessible. La DDCSPP, les gens ne savent pas ce que c'est. »* [CEPJ DDCSPP - octobre 2011]

Ces extraits d'entretien témoignent d'une évolution des tâches des services de la Jeunesse et des Sports, rapprochés de la tutelle préfectorale. On peut parler de bureaucratisation de cette activité (Hibou 2013). Le ministère de l'Intérieur réaffirme son rôle régalien et l'on constate une certaine remise en cause de l'autonomie et de la libre circulation des cadres intermédiaires, et en l'occurrence des CEPJ.

Dissociation du management et des métiers, développement d'une hiérarchie intermédiaire

Historiquement, les chefs de service des administrations déconcentrées de l'État fondent leur légitimité sur leurs compétences liées au travail et à l'exercice du métier. Les Directeurs font partie intégrante des corps des agents qu'ils dirigent, selon l'ordre hiérarchique inhérent aux compétences dont chaque corps professionnel dispose (Gervais 2007). Les fusions de services remettent en cause le principe de légitimation des chefs par la profession. C'est une évolution fondamentale, qui n'a pourtant pas été beaucoup préparée en amont des réformes. Les nouveaux directeurs doivent intégrer le fonctionnement de plusieurs groupes professionnels. On assiste ainsi à une dissociation entre le management et les « directions métiers », désormais considérées comme des « pôles » au sein des services fusionnés[157]. Au sein des services, cette dissociation peut poser des problèmes de légitimation aux équipes de direction : les négociations en vue de créer des Règlements intérieurs pour les services ont été très compliquées, que ce soit localement ou au niveau central. Encore aujourd'hui, la plupart des DDCS/PP ne dispose pas de projet de service leur permettant d'envisager leur action de manière coordonnée, sur le long terme, mettant en relation les différents groupes professionnels de la Cohésion sociale.

Par ailleurs, la combinaison des fusions et des réductions d'effectifs a eu pour conséquence une augmentation de la logique hiérarchique dans les services. Les nouvelles directions possèdent désormais une assise plus large, regroupent un plus grand nombre d'agents, mais sur un panel plus diversifié de missions. Cela génère de la verticalité et l'on constate une prolifération de l'encadrement intermédiaire. Les divisions en « pôles » et en « services » impliquent l'augmentation du nombre de chefs, avec moins d'agents sous leurs ordres. Cet effet pyramidal est largement dénoncé et mal vécu par les cadres de Jeunesse et Sports, peu habitués à fonctionner de manière hiérarchique, qui y voient une remise en cause de leur autonomie. L'organisation horizontale des DDJS, sous la seule autorité de l'Inspecteur Jeunesse et Sports directeur départemental, est remise en cause.

Enfin, la multiplication des échelons auxquels la Direction départementale interministérielle doit rendre des comptes (ministères, Directions Régionales, Préfectures) pose le problème d'un pilotage multiple et imprécis, mais aussi celui du poids du reporting qui repose sur tous les agents, ce qui participe au développement d'une logique gestionnaire dans les services de l'État.

157 Les Directeurs et Directeurs adjoints départementaux, désormais nommés en Conseil des ministres, constituent un nouveau corps managérial de la haute fonction publique.

L'échelon de décision s'est considérablement éloigné du terrain et le circuit de l'information se complexifie.

> *« Cette multiplication de la hiérarchie intermédiaire m'interpelle vachement. À l'époque des DDJS, mon référent était le CEPJ. Maintenant c'est l'Inspecteur Jeunesse et Sports, puis le chef de service qui est Inspecteur de l'Action sociale, qui a également une adjointe, puis le Directeur Adjoint, la Directrice Départementale, et ça c'est que la DDCSPP. Après il y a le poids de la DRJSCS, qui a aussi des missions de pilotage assez exigeantes auprès des DD. Peut-être plus que la Préfecture. Donc il faut rendre des comptes à la DR, au ministère… Le nombre d'étages auxquels il faut rendre des comptes ne me semble pas être de nature à être si efficace que ça… (...) On vide l'administration de l'État de ses petites mains, les B, les C, les A de terrain, pour mettre tout un tas d'encadrement intermédiaire et supérieur. »* [Secrétaire administratif Jeunesse et Sports DDCSPP – 2012]

On constate ainsi une division des tâches en interne, au sein de chaque service de l'État : il s'agit de la différenciation entre la nouvelle ligne managériale focalisée sur le fonctionnement des services fusionnés et des logiques métiers juxtaposées. Si l'on observe une certaine montée en compétences des chefs de service et des cadres intermédiaires sur le management des équipes, le constat principal est la dissolution des « cœurs de métiers » des agents de terrain, tels que les CEPJ. Le rapprochement des cultures professionnelles est délicat, tandis que l'investissement sur les ressources humaines et la gestion « verticalisent » le travail, tout en asséchant la capacité de travail des services en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques.

2.3 La négation de l'expertise professionnelle des CEPJ

Sur le plan professionnel, la réforme a un impact important sur le corps des CEPJ. Le recrutement de ces agents a fortement évolué suite à la RGPP. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite touche directement ce corps déjà peu important. Sa suppression est sérieusement envisagée par les instances de Jeunesse et Sports, qui envisagent sa fusion dans un corps plus large (et moins spécialisé) de Conseillers techniques, pédagogiques et sportifs (CTPS).

Les dimensions techniques et pédagogiques du métier de CEPJ trouvent difficilement leur place dans un contexte de rétrécissement et de priorisation des missions régaliennes de l'État, qui accompagne la formation des DDI : gestion de l'urgence sociale, contrôle et sanction des

établissements. Cette inadéquation entre priorisation des missions de l'État et compétences des CEPJ entraîne une incompréhension importante, culturelle de la réforme.

2.3.1 Déclin des CEPJ : vers une fusion des corps de conseillers ?

Des menaces de disparition du corps des CEPJ

Depuis 2010, la dynamique d'extinction du corps professionnel est le principal sujet d'inquiétude pour les CEPJ. Le contexte de la RGPP s'avère en effet particulièrement défavorable pour les « petits corps de l'État » : le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite s'applique de manière uniforme, quel que soit le secteur d'action publique concerné, ce qui a tendance à favoriser les corps les plus importants, alors que les plus réduits se voient contraints de prioriser leurs missions. Recrutés dans les années 80 au moment de la constitution de la profession, les CEPJ sont aujourd'hui confrontés à un nombre important de départs en retraite. Les services déconcentrés sont marqués par de nombreux départs, généralement non remplacés, ce qui entraîne une diminution importante des effectifs du corps : 750 agents en 2001, 622 agents en 2007, 500 en 2011, 450 en 2015[158].

> *« Quand j'ai eu le concours en 2001 on était 750, aujourd'hui on est 500. En 10 ans. Si ce n'est pas voué à l'extinction, je ne sais pas ce que c'est. On aurait le droit d'être dans la liste des espèces protégées. Je pense sincèrement que c'est un corps voué à disparaître. Au sein de l'État, ce n'est pas le bon profil. »* [CEPJ DDCS - 2011]

Les syndicats sont particulièrement inquiets de l'évolution de la gestion des ressources humaines du nouveau Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales en ce qui concerne ce corps. Ils soulignent que la tendance depuis la réforme est à la déconnexion entre les personnels Sports (Conseillers d'animation sportive, qui se rapprocheraient du statut des Professeurs de sport gérés par l'Éducation nationale) et les personnels Jeunesse et Éducation populaire, menacés de disparaître[159]. Le manque de soutien politique de la part de la Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (DJEPVA) est pointé par les syndicats.

158 Chiffres du syndicat SEP-UNSA – avril 2016

159 Cet état de fait entre 2011 et 2015 a évolué récemment avec la feuille de route du ministère des Sports dévoilée par le gouvernement en septembre 2018. Il prévoit la suppression de 800 conseillers d'animation sportive d'ici à 2020.

« Conseillers d'éducation populaire : le statut en panne inquiétante

Alors que la direction des Sports cherche à sauver le corps des professeurs de sports et celui des CTPS, la DJEPVA, elle, laisse la disparition s'organiser en coulisses. Les travaux sont au point mort. EPA plaide (avec le SEP-UNSA) pour une reprise des travaux abandonnés en 2010 !

Le corps des Conseillers techniques, pédagogiques et sportifs n'est plus alimenté en recrutements Jeunesse éducation populaire. Il n'y a plus de concours de recrutement et la DRH des ministères sociaux ne se prive pas pour dire en coulisses et en off toujours que ce corps n'est pas viable, que ses missions sont obsolètes et peu lisibles et qu'il y aurait intérêt à envisager un autre type de statut ! Le décrochage avec les professeurs de sports est à l'ordre du jour. EPA doit se doter d'un mandat clair et rapide sur le sujet. (…) Il nous faut comprendre que la jachère actuelle peut tout à fait préparer une disparition pure et simple des CEPJ par intégration dans un autre corps ou mise en extinction. »

Syndicat EPA, « Menace sur les personnels techniques et pédagogiques »,
Lettre d'information, 25 mai 2011

Évolution des modalités de recrutement des CEPJ

La diminution des concours de recrutement de CEPJ est un autre signe du tournant opéré suite à la RGPP. De 2008 à 2012, un seul concours de CEPJ a été organisé (2009). En 2012, huit CEPJ ont été recrutés en France, quatorze en 2013 et quinze en 2014. Si l'alternance politique de 2012 a ralenti la remise en cause du corps, les syndicats et les agents parlent néanmoins clairement d'une « extinction programmée relativement rapide du corps »[160].

Les modalités de recrutement des CEPJ sont également en évolution. Il se fondait auparavant sur une double compétence : administrative et juridique d'un côté, spécialisation technique et pédagogique de l'autre. Depuis 2008, le recrutement s'effectue désormais sur des spécialités plus généralistes qui varient selon les années : sciences humaines appliquées, sciences économiques et juridiques, sciences et techniques de la communication, jeunesse, etc. Ce sont dorénavant davantage des profils généralistes (master communication, droit, profils de chargés de missions ou de directeur de projets) et sans nécessairement d'expérience préalable en animation ou en

160 Constat partagé exprimé lors d'entretiens en DDCS, en administration centrale et auprès du syndicat SEP-UNSA

éducation qui sont recrutés, au détriment des profils spécialisés qui caractérisaient le profil des CEPJ[161].

> *« Ce qui est significatif c'est que parmi les épreuves il y en avait une de spécialité, où historiquement, c'était des choses très pointues. À la base il y a une quinzaine de spécialités : audiovisuel, activités autour du livre, musique, théâtre… Après il y avait peut-être des choses plus spécifiques : l'accueil de l'enfant handicapé, la formation pour adultes… en tous cas des sujets qui étaient spécifiques et qui faisaient que chaque CEPJ, à l'époque faste, avait un peu une couleur particulière… Maintenant il ne reste que deux spécialités au choix qui sont très généralistes : sciences économiques et juridiques, ce que j'ai pris, et sciences humaines appliquées, plutôt socio, psycho… Là c'est plus interchangeable maintenant. C'est plus généraliste. Ça traduit bien aussi le fait qu'on aille de moins en moins vers des compétences spécifiques et techniques et de plus en plus vers de la compétence administrative plus généraliste. »* [Secrétaire administratif DDCSPP - 2011]

Les spécialisations techniques et pédagogiques sont un élément des compétences des CEPJ qui leur offraient la possibilité de monter des expérimentations locales et d'élaborer des projets d'animation et d'éducation sur leurs territoires d'intervention. Une CEPJ explique ainsi avoir travaillé sur le rapprochement entre les Centres de loisirs et les bibliothèques de quartier en application de sa spécialité littérature jeunesse. Ce projet, qui lui prenait 20 % de son temps de travail avant les réformes, a progressivement diminué avant de disparaître dans le cadre de la nouvelle organisation. Elle explique ainsi qu'une partie de son métier a disparu au profit d'un accompagnement plus global et moins éducatif des acteurs de terrain[162].

Les nouveaux critères de recrutement valorisent des compétences transversales, notamment la méthodologie de projet et les compétences juridiques, au détriment de compétences jugées trop spécifiques. Ils répondent à une volonté de développer la mobilité interne au sein des nouveaux services de la Cohésion sociale. Globalement, les CEJP critiquent ce nouveau mode de recrutement qui fait évoluer le corps sur des logiques moins éducatives et moins spécialistes.

> *« Après on nous propose deux-trois formations sur la connaissance de l'enfant, deux-trois principes éducatifs et hop vas-y ! Par exemple ils ont essayé de nous faire croire que quelqu'un de la Direction départementale de l'Équipement était parfaitement compétent sur le champ de l'éducation et de la jeunesse… (…) Moi je pense sincèrement que c'est une compétence particulière pour aller parler d'éducation : parler du rôle parental si on a fait que du bâtiment dans sa vie, c'est un peu compliqué. Je n'irai pas opérer quelqu'un si je ne suis pas chirurgien. Il y a des risques à ne pas prendre. Là on nous demande ça. Alors que pour moi il y a des enjeux d'avenir et des faits de société essentiels dans le champ de l'éducation. »* [CEPJ DDCSPP - 2011]

161 Inspecteur Général Jeunesse et Sports - 2014
162 Entretien CEPJ DDCS - 2012

Conséquence de cette évolution des compétences valorisées, la crainte des CEPJ est d'évoluer comme des « gestionnaires de dispositif », responsables de thématiques ou de dossiers administratifs. Ils revendiquent encore au sein des services déconcentrés leur rôle de conseillers techniques et pédagogiques.

> *« On se bat aussi pour être identifiés et dire qu'on est avant tout Conseillers techniques et pédagogiques et que notre rôle c'est avant tout et d'abord être au contact de ces acteurs de terrain plutôt que d'être chefs ou responsables d'une thématique ou d'un dossier administratif. C'est aussi ça aujourd'hui. On traite des dispositifs aujourd'hui. Beaucoup plus qu'avant. Avant on traitait des projets et on était acteurs de projets. Et aujourd'hui, mettre en place des projets c'est bien, mais quand on n'a pas de moyens ce n'est pas facile, de monter un projet, de fédérer des acteurs autour de ce genre de chose. Et finalement, notre calendrier est rythmé par des dispositifs. »* [Conseiller d'animation sportive DDCS - 2012].

Le sentiment général parmi les agents CEPJ interviewés est celui d'une disparition programmée de leur spécialisation et de la reconnaissance de leur expertise technique et pédagogique. C'est sur le plan professionnel que les CEPJ ne se sentent plus soutenus.

Fusionner les corps en voie d'extinction ?

En 2016, la décision de faire disparaître le corps des CEPJ n'est toujours pas prise. Les syndicats ont évolué sur la question : *« Au point où nous en sommes, l'idée est non plus de rénover le statut de CEPJ, mais d'éteindre le corps de CEPJ. (…) Nous travaillons à l'heure actuelle la possibilité de créer un seul corps regroupant les Personnels techniques et pédagogiques intervenant sur la Jeunesse, l'Éducation populaire, le Sport et la Vie associative.*[163] *»*

Cette position controversée du principal syndicat des agents intervenant dans le champ de l'éducation populaire prend acte de l'affaiblissement important du corps des CEPJ. Soulignant « la dynamique d'extinction des corps des personnels techniques et pédagogiques », certains syndicats militent désormais pour une fusion des corps intervenant sur les champs de la Jeunesse, de l'Éducation populaire, du Sport et de la Vie associative. Ceux-ci comprennent les CEPJ, les Conseillers Techniques et Pédagogiques et Sportifs (CTPS), les Conseillers d'animation sportive et les Professeurs de Sport. L'intégration à ce corps de cadres supérieurs des Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports est également une des options envisagées.

163 SEP-UNSA – Éducation populaire info – n° 108, janvier 2016

Dans la mouvance de la réduction des corps de la fonction publique d'État, il s'agirait de constituer un nouveau corps sur un indice de rémunération de catégorie A+, plus élevé. Les missions de ce nouveau corps seraient assez proches des compétences établies au sein des directions régionales : expertise, études et recherche, ingénierie de formation, conception, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques dans ces mêmes secteurs[164]. Ces négociations sont toujours en cours, au sein de la plate-forme ressources humaines du Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales. Ce contexte de négociation est d'ailleurs critiqué par les agents dans la mesure où le gigantisme de cette plate-forme gestionnaire ne favorise pas l'écoute sur ces problèmes jugés peu prioritaires.

Cette proposition de fusion ne fait pas l'unanimité chez les agents et syndicats. Parmi les critiques à ce projet de fusion, on relève le fait que ce nouveau corps de cadres supérieurs se situe sur des positions moins opérationnelles, nettement plus distantes par rapport au terrain, moins éducatives et moins spécialisées sur le développement territorial. Le nouveau statut se couperait par ailleurs de la référence à l'éducation populaire, actant le désengagement de l'État dans ce domaine.

2.3.2 Évolution du sens de l'action des CEPJ dans la Cohésion sociale

Le groupe professionnel des CEPJ est considérablement impacté par la RGPP bien que l'évolution des missions n'est pas explicitement actée. Elle s'accomplit de fait, relativement discrètement : les missions de conseil, de formation et de terrain ne sont pas supprimées, il leur devient simplement impossible de les accomplir dans le contexte de baisse des effectifs et d'ajout de missions.

Entre maintien des missions et impossibilité matérielle de les réaliser

L'approche globale du travail technique qui fonde l'expertise territoriale des CEPJ n'est pas prise en compte par l'approche organisationnelle de la RéATE. Parce qu'ils sont moins nombreux et

164 *Ibid.*

divisés entre échelons de la déconcentration, la possibilité de maintenir ce que les agents nomment leur « cœur de métier » se réduit.

C'est au niveau territorial, voire au niveau des pôles internes aux Directions départementales que la décision de « prioriser » certaines missions et d'abandonner le reste s'acte. Ce sont les chefs de service ou les chefs de pôle sur le terrain qui prennent la responsabilité de réduire la voilure, de manière pragmatique par rapport aux effectifs en présence et pour préserver la force de travail de leurs agents. L'objectif principal est de sauvegarder le collectif, sur la base d'une priorisation des missions. Cet inspecteur explique comment il a dû prendre la responsabilité de réduire le nombre de visites de terrain des CEPJ et des CAS dans son service suite au *burn-out* d'une CEPJ de son service, qui cherchait à assurer l'ensemble de ses missions.

> *« On n'a pas le choix. Si on reste sur les mêmes missions qu'avant, quand il y avait beaucoup de monde, on explose… Donc après c'est le discours qu'on a en tant que chefs de services, responsables du collectif. C'est… C'est physiquement pas possible de tout assurer. … une des choses qu'on a abandonnée c'est d'aller sur le terrain. Avant, chaque personne référente, Jeunesse et Sports allait aux Assemblées Générale des clubs ou des comités. Il y a 50 comités. Quand il y a 5 ou 6 conseillers, la division 50 divisés par 5 sur une année, ça peut passer. Quand on est plus que deux, 25 sur une année, ça passe moins. Et ça c'est sur chaque champ : Jeunesse, Vie associative, Sports… Donc si on ne veut pas exploser physiquement sur le terrain, parce qu'au final… déjà juste le trajet : prendre la voiture, rentrer tard le soir, ça joue. Et après le risque c'est de se déplacer, d'identifier un besoin, de mettre quelque chose en place, dire "je vais vous accompagner, montez ce projet je serai derrière" et au final ça s'empile, ça s'empile et on explose physiquement. Donc c'est aussi des choix pour préserver les agents. (…) S'ils peuvent absorber la charge de travail, il n'y a pas de soucis, qu'ils y aillent. Mais il faut être en capacité pour et ils reconnaissent eux-mêmes que ce n'est pas possible. Donc ça fait un peu un changement au niveau du contenu du métier. La réforme elle est aussi là. »* [Inspecteur Jeunesse et Sports DDCSPP – 2013]

Son chef confirme le choix effectué de réduire les missions des CEPJ et de les prioriser sur le contrôle à distance (c'est à dire depuis le bureau). Il évoque la nécessité de mettre en conformité le temps et la charge de travail.

> *« De fait on s'est dit on resserre les jambes et je trouve qu'aujourd'hui, alors qu'on est moins que jamais, on sait à peu près ce qu'on sait faire, ce qu'on peut faire. Pas où on va parce qu'il y a des projets de réformes, et de réorganisation de l'État de nouveau, mais on sait ce qu'on est capables de faire. On est parfois à la bourre, mais individuellement les agents ne sont pas tous mal. Ils sont déçus, désappointés par le rétrécissement de leurs missions, mais ils ne sont pas mis en difficulté. (…) Donc on resserre et on ne dit pas qu'on va faire les choses alors qu'on ne peut pas les faire. On a dit par exemple que dans le champ des centres de loisirs, où historiquement les Directions départementales avaient un rôle fort, une présence régulière au sein de ces centres, d'accompagnement, on a dit on va plus aller autant là-bas, on va plutôt centrer sur du contrôle. »* [Chef de service Cohésion sociale (IPASS) DDCSPP - 2013]

Maintenues au niveau national, les missions des CEPJ ne sont pas tenables au niveau local. Les chefs de pôle au niveau local doivent prendre la responsabilité de réduire ces missions. Fatalistes, les agents constatent une réduction de leur « cœur de métier » (le conseil, l'accompagnement technique et pédagogique, la formation) et une priorisation sur l'inspection et le contrôle d'établissements.

Séparation des fonctions de pilotage et de mise en œuvre : l'injonction à l'inspection-contrôle et à la performance

La RGPP est une réforme de modernisation par le haut, visant la recomposition des modes d'action de l'État dans toute sa verticalité. Philippe Bezès souligne que le modèle de l'« État-Stratège », qui a orienté le design de la réforme, est une vision de hauts fonctionnaires, dont les corps de contrôle sont beaucoup plus susceptibles de tirer profit que les corps de conseil. Dès 1994, on trouve un rapport recommandant le renforcement des fonctions de contrôle comme solution à la crise de l'encadrement supérieur. La RGPP a accéléré la réforme des Inspections Générales de l'Administration (ministère de l'Intérieur), des Finances et des Affaires sociales (Bezès 2005).

Pour la sociologue des professions Valérie Boussard (2008), le « logos gestionnaire » de la performance, de la maîtrise et de la rationalité tend à prendre une place croissante dans la manière de penser l'action publique. La normalisation de l'action qui l'accompagne se matérialise dans les dispositifs et outils développés par les managers publics pour mesurer les performances des services, des agents et des prestataires à tous les niveaux. Cette logique de la gestion conduit à revendiquer plus de rigueur dans les dépenses et se manifeste par un renforcement des contrôles internes (au sein des organismes) et externes (auprès des bénéficiaires), visant à détecter les erreurs ou les abus.

L'application de ces deux logiques formalisées de gestion et d'administration est confirmée par l'Administration centrale en charge de la jeunesse, des sports et de la vie associative en 2011, via une circulaire qui enjoint les Directions départementales à mobiliser leurs agents sur l'inspection et le contrôle des Accueils collectifs de mineurs[165]. Dans ce document, la DJEPVA confirme que

165 Circulaire n° DJEPVA/DJEPVAA3/2011/326 relative à l'évaluation et au contrôle des Accueils collectifs de mineurs

cette mission d'inspection-contrôle constitue l'élément régalien non réductible de l'activité du ministère de la Jeunesse et des Sports[166], et exhorte les CEPJ à investir cette mission.

Pendant longtemps, les CEPJ ont refusé de faire de l'inspection et du contrôle de conformité des structures et des cahiers des charges ; tâches qu'ils estimaient devoir être assurées par l'Inspecteur. Les CEPJ considèrent qu'il y a un écart important entre la logique extensive d'évaluation des projets pédagogiques des associations qu'ils pratiquent et la logique d'inspection-contrôle plus axée sur la conformité et la stricte protection des mineurs désormais exigée. La constitution d'indicateurs formalisés sur lesquels repose l'inspection-contrôle de type régalien est pour eux radicalement opposée à la conception qu'ils défendent du lien avec les structures hébergeant des centres de loisirs et de l'animation d'un réseau territorial de structures. Ils se sentent dès lors attaqués par l'accroissement des demandes de contrôle dans les centres de loisirs et les équipements au détriment de leurs fonctions de conseil[167].

La logique de contrôle ajoutée à la diminution du nombre de fonctionnaires dans les Directions départementales conduit, selon les agents, à une baisse de la qualité évaluative des visites de structures. Si les missions des CEPJ n'ont pas évolué du point de vue des circulaires ministérielles qu'ils reçoivent chaque année (les Directives nationales d'orientation), la place croissante des activités régaliennes dans leur quotidien impacte de fait leur activité. Selon eux, la demande en inspection-contrôle a tendance à croître et impacte le temps et la qualité du travail de terrain, jusqu'à remettre en cause le « cœur de métier » des CEPJ. Le groupe dénonce la remise en cause d'expertises et de savoir-faire qu'il considère comme des fondamentaux en matière d'accompagnement, de pédagogie, d'interconnaissance et de confiance avec les acteurs de terrain.

La résistance à ces injonctions est de plus en plus faible, au fur et à mesure que le corps s'amenuise, et dans la mesure où les directives ministérielles ont été confirmées. On constate aujourd'hui que beaucoup ont intégré la contrainte de gestion et réalisent le travail d'inspection-contrôle qui leur est imposé. De la part des agents, la stratégie consiste à maintenir un lien moins formel malgré les questionnaires et les *checklists* et à continuer à élargir sur le projet associatif et son accompagnement. Ce lien se construit néanmoins sur des temporalités beaucoup plus réduites, et sur des fréquences de rencontres moins importantes.

166 Pour l'année 2015, l'Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports a recensé près de 70 000 déclarations d'ACM en France, dont l'État reste garant de la conformité réglementaire.

167 Entretiens avec des CEPJ et des Inspecteurs JS – 2011 et 2012

***

Le modèle CEPJ est inadapté aux réformes. Faiblement structuré sur le plan institutionnel, le corps a été balayé par la réforme, sans que cela n'émeuve grand monde. Des formes de résistance ont été déployées, essentiellement sur le plan syndical et professionnel, peu sur le plan politique. Malgré un temps réduit de présence territoriale et une injonction claire à réduire leurs missions de conseil et d'accompagnement au profit de l'inspection et du contrôle des ACM, les CEPJ continuent à utiliser du temps à la marge pour prodiguer du conseil. Toutefois, les partenaires de l'État ressentent aussi clairement cette évolution vers un fonctionnement plus régalien, plus formel, moins personnalisé, comme l'évoque ce directeur de MJC :

> *« Dans les années 90. Il y avait cet esprit-là. C'est-à-dire les gens qui étaient à la tête des services, c'était des gens soit issus, soit bien fondus dans le milieu de l'éducation populaire. Et qui avaient cet aspect d'associer les gens au fonctionnement, à leur taf, de construire le projet ensemble. Ce qui fait que ça donnait du sens à un certain nombre de trucs. Je le vois comme ça. Là je pense qu'on revient vers des fonctionnements… j'allais dire presque archaïque. Un truc très descendant, où on se recentre sur des missions obligatoires, et on demande aux gens de les mettre en œuvre sans forcément aller plus loin dans la réflexion de savoir s'ils s'y retrouvent… Mais du coup je pense que ça crée un décalage par rapport à nous. Parce que les associations qu'ils sont censés accompagner, c'est des associations qui ne fonctionnent pas comme ça. »* [Directeur MJC - 2012]

Ces évolutions actent la disparition à moyen terme du corps des CEPJ au sein de l'État, par fusion au sein d'un corps de Conseillers supérieurs et par décentralisation des missions Jeunesse aux Conseils régionaux et départementaux. On peut alors se demander de quoi l'État se départit en se débarrassant de ces « petits corps » de conseil.

3. La concurrence des institutions pour la définition des politiques de Jeunesse

Sur l'aspect institutionnel, la pérennisation des missions de développement territorial au sein de l'État est questionnée, « entre retrait et réinvestissement des territoires ». D'un côté l'État reste présent, gardant le contrôle et le pilotage des politiques. D'un autre côté, externalisant/décentralisant son expertise interne, il affaiblit sa connaissance des territoires, sa nodalité et sa légitimité de coordination.

3.1 L'évolution des politiques de Jeunesse dans les territoires : une externalisation sous contrôle

Un transfert aux collectivités des politiques de jeunesse et de cette expertise d'État ?

La question de la décentralisation des politiques de jeunesse et des missions d'accompagnement pédagogique s'est posée en 2012 à la fin du quinquennat Sarkozy. Un certain nombre de transferts de compétences se sont effectués, par l'intermédiaire des politiques éducatives locales (Politiques éducatives locales - PEL, Projets éducatifs de territoires - PEDT). La montée en compétences des collectivités locales se réalise notamment par le développement de politiques éducatives et de jeunesse. Des services Jeunesse se constituent dans les collectivités. Un certain nombre de CEPJ, déçus par la réforme et la remise en cause de leur positionnement professionnel, se font embaucher en collectivité locale afin de contribuer au montage de ces nouvelles politiques locales, accélérant du même coup la diminution des effectifs au sein de l'État (notion de départs volontaires).

La multiplication des politiques de jeunesse, se rapportant aux domaines des différents niveaux de collectivités locales, est un des principaux problèmes posés. Si beaucoup de communes ont développé des politiques de jeunesse intégrées depuis de nombreuses années (notamment à travers les Projets éducatifs de territoire ou les Contrats éducatifs locaux), celles-ci sont relativement nouvelles pour les intercommunalités, les Conseils départementaux et les Conseils régionaux. Ces échelons ont tendance à développer des actions, parfois isolées, sur des domaines

proches de leurs compétences d'intervention : transports, lycées, formation professionnelle pour les Conseils régionaux ; insertion, collèges pour les Conseils départementaux ; politiques éducatives pour certaines intercommunalités ayant intégré cette compétence, etc. Il en résulte une dispersion de l'expertise, une multiplication des politiques et un cloisonnement des domaines d'intervention, là où les CEPJ soulignent l'importance d'une pensée intégrée de l'action sur un domaine complexe, multisectoriel et partenarial.

Un second problème a trait à la définition des politiques locales par les élus locaux. On relève un discours de méfiance des CEPJ et des agents de l'État vis-à-vis des élus locaux et de la fonction publique territoriale. La politique locale, fortement liée à la logique électorale, peut selon eux favoriser l'affichage au détriment de la cohérence de la politique Jeunesse, le clientélisme, le rejet et/ou l'instrumentalisation des associations, la réflexion sur une partie ténue du territoire au détriment de l'égalité entre les territoires. Sur ce dernier point, on relève une inégalité très forte entre les territoires urbains fortement dotés en expertise et les zones rurales où les actions sont relativement émiettées et dont les spécificités en matière de jeunesse sont progressivement désinvesties par le retrait de l'État départemental.

Un troisième problème est celui du mimétisme du gouvernement local par rapport au central. La question de l'isomorphisme institutionnel entre organisations qui opèrent dans le même champ d'activité se traduit par un mouvement de convergence des pratiques et des formes de gouvernement (DiMaggio & Powell 1983). Même si les initiatives décentralisées et l'expérimentation locale existent, on peut néanmoins identifier un isomorphisme normatif autour des pratiques de l'appel d'offres et de l'externalisation, que les collectivités adoptent également dans les relations avec les associations, de même qu'un isomorphisme mimétique vis-à-vis de la considération accordée aux politiques de jeunesse. Les acteurs locaux constatent ainsi un retrait important des collectivités des politiques de jeunesse et de vie associative en dehors des champs formalisés par les appels à projets européens ou nationaux (service civique, centres d'information jeunesse, emploi et insertion notamment).

Enfin, on peut noter que la promotion de l'éducation populaire disparaît dans ces transferts de compétences. À l'heure actuelle, peu de collectivités locales revendiquent une filiation à l'éducation populaire. On constate une disparition des politiques ainsi estampillées. Si les dimensions d'éducation, de formation, de pédagogies, de développement territorial, de promotion de la vie associative sont plus ou moins présentes dans les différents projets et plans de mandats, l'ensemblier que recouvrait la notion d'éducation populaire se trouve scindé en

plusieurs secteurs, schémas ou projets, parfois plus pauvres que le sens des missions revendiquées par les CEPJ.

Externalisation de l'action publique vers les « partenaires » associatifs

Dans les débats actuels sur le « gouvernement à distance » (Epstein 2005), Jérôme Aust et Benoit Cret mettent en évidence un double mouvement contradictoire qui recompose les liens entre État et territoire. D'une part, un retrait de l'État de l'opérationnalité et de la mise en œuvre des politiques publiques, selon les évolutions décrites plus haut. D'autre part, son réinvestissement dans les territoires via de gros appels à projets, des regroupements de coopération (dans lesquelles on peut inclure les Agences régionales, Directions régionales et autres établissements publics) et une logique d'évaluation-contrôle de l'utilisation des fonds de cette façon alloués. Selon eux, *« l'ensemble des services étatiques ne profite pas de cette nouvelle donne. Ces structures de coopération et la rénovation des modalités de financement confortent le pouvoir central tout en affaiblissant celui des services déconcentrés »* (Aust & Cret 2012).

Cette reprise en main par l'État central des logiques d'intervention territoriale, selon une pratique de marchés publics, d'appels d'offres et de compétition entre projets, s'éloigne de l'accompagnement local, quasi artisanale, des porteurs de projets, que revendiquent les CEPJ. Elle accompagne l'externalisation croissante vers les associations de l'action publique locale, dans un contexte budgétaire extrêmement tendu. *« La participation aux missions de service public implique des financements publics, mais ceux-ci sont de plus en plus ponctuels (conventions d'activité) et établis dans un cadre concurrentiel (appel d'offres). (…) De ce fait, les associations ne sont pas seulement confrontées, dans le cadre de la décentralisation, à un changement d'échelle, et donc d'habitudes et d'interlocuteurs ; elles sont largement renvoyées à une gestion différente, plus fragmentée et à court terme, plus concurrentielle et paradoxale »* (Demoustier 2006).

Le travail au sein des secteurs de la Jeunesse et de l'Éducation populaire implique une prise en compte des relations de nombreux acteurs institutionnels ou privés/associatifs, porteurs de projets sur les territoires. Ces acteurs sont très majoritairement non lucratifs et de petite taille. Ce lien est ambivalent, dans la mesure où ces associations peuvent être considérées à la fois comme des opérateurs (contractuels) des politiques institutionnelles de jeunesse et comme des partenaires dont il est primordial de préserver l'autonomie (loi 1901) et les mobilisations citoyennes dont elles sont l'expression.

C'est plutôt la première conception (celle de la prestation) qui s'impose à l'heure actuelle. Elle s'appuie sur une logique de libéralisation du secteur des loisirs, considéré comme solvable et susceptible d'être désinvesti par les pouvoirs publics, auquel contribuent d'ailleurs certaines fédérations associatives. On observe en effet un désengagement des pouvoirs publics du soutien aux associations socioculturelles après une période de forte croissance de l'emploi associatif dans les années 1990-2000 (Hély 2009). L'investissement public actuel auprès des associations prend beaucoup plus la forme désormais d'un soutien à l'activité et à la professionnalisation des associations (Angot & Cottin-Marx 2015, Cottin-Marx 2016, Ihaddadène 2018).

> *Globalement je pense qu'il y a une méconnaissance très grande de la vie associative. On est sur un discours très formaté, on peut parler d'isomorphisme très globalement, c'est-à-dire vie associative = président-secrétaire-trésorier, format pyramidal et institution. (...) Une vision formatée, un peu homogénéisée, aseptisée. Une seule forme. Alors que la vie associative c'est beaucoup de choses. Et je pense qu'aujourd'hui, en ce qui nous concerne, les CEPJ ont une connaissance, sur les spécificités de la vie associative et les spécificités de ce qu'est l'éducation populaire, oui. Mais est-ce qu'ils l'auront de par leur statut ou leurs missions dans le futur, je n'en suis pas sûr. Je suis un peu inquiet sur les discours et les pratiques des représentants de l'État à moyen terme. [Directeur Fédération d'éducation populaire - juin 2013]*

On constate une évolution prégnante de l'action publique depuis la fin des années 90 avec le développement de nombreux dispositifs et instruments d'action publique focalisés sur l'insertion par l'emploi de jeunes : service civique, emplois jeunes ou d'avenir, missions locales, professionnalisation des associations, etc. Au même titre que l'ensemble des agents des secteurs dits sociaux, les CEPJ doivent intégrer cette évolution et se consacrer à la mise en œuvre de ces dispositifs nationaux. Ils se trouvent confrontés à une forte concurrence de la part des services des ministères du Travail, de l'Emploi et des Finances et de missions de plus en plus externalisées à des associations gestionnaires, des bureaux d'études et de conseil ou à des agences (Agence nationale du service civique). Cette forte concurrence explique une partie de l'effondrement de l'éducation populaire au profit du développement de la Cohésion sociale (Angot & Cottin-Marx 2015).

Une conséquence très concrète de la priorisation est la modification des modalités d'accompagnement des partenaires. Le fonctionnement qui s'est instauré est un fonctionnement a minima, depuis la Cité administrative, sans projection sur le territoire.

> *« On n'a plus de conseillers. Ce qu'on nous donne plus sur le BOP 124 (le personnel), on réserve à autre chose : on signe des conventions… On externalise, c'est le mot, C'est intéressant ceci dit. Ça fait mal à certains, moi ça me fait bizarre aussi, mais par contre, quand on est au moment de bosser avec une association sur les missions qu'on attend, sur finalement ce qu'est l'accompagnement, c'est intéressant.*

> *Quand c'était dans l'État, c'était un peu dilué. C'était dans les fiches de postes, mais chaque conseiller le faisait un peu à sa manière, c'était quelque chose qui n'était pas très exposé dont on ne se rendait pas forcément compte, peu comptabilisé parce que c'était du temps agent, pas de la monnaie sonnante et trébuchante… Le temps agent c'est celui qu'on compte et le plus et le moins c'est la badgeuse, mais qu'on passe une ou deux après-midi dans un endroit, autour d'une tasse de café c'était aussi bien. Autour d'un paperboard en animation, mais ça, on ne le comptabilisait pas bien. Aujourd'hui on le compte à 500 € près pour qu'une association le fasse dans l'année et qu'elle rende compte. C'est un autre boulot. »* [Chef de pôle Cohésion sociale (IASS) DDCSPP - 2013]

L'État mobilise désormais des associations triées sur le volet comme têtes de réseau, en charge de la mise en œuvre des politiques éducatives dans les territoires (Ihaddadène 2018).

> *« On ne peut pas aujourd'hui les abandonner de tout accompagnement, donc on les réunit différemment. On les réunit par des réunions conjointes des directeurs, des animateurs. On essaye de mettre en place un réseau de formation, on a des idées, mais on ne peut plus occuper le terrain. Donc on délègue. Les sous qu'on donnait directement au titre du financement de projet, on finance des associations qui ont une compétence départementale ou régionale, ou de formation ou de bénévolat. On externalise quoi. »* [CEPJ DDCS - 2014]

> *« En gros on missionne des têtes de réseau pour animer des réseaux, pour faire de l'accompagnement individuel, on est… Voilà aujourd'hui on est plutôt sur ce créneau-là. Les comités départementaux dans chaque discipline. Et surtout le Comité Départemental Olympique et Sportif (CDOS)… Qui est vraiment la tète de réseau Sports. Sur la Jeunesse, je vous parlais tout à l'heure des Projets éducatifs locaux, qui sont portés par les villes ou par les communautés de communes. Chaque collectivité à un coordonnateur de son projet. Donc on a missionné une association qui est chargée d'animer un réseau, de faire des réunions d'information, des réunions de formation qui ont lieu tous les mois ou tous les deux mois. »* [Inspecteur Jeunesse et Sports DDCSPP - 2013]

Cette mise en concurrence entre associations conduit à favoriser de grosses structures intégrant les schèmes des marchés publics. Cela contribue à acter que les associations parapubliques deviennent les véritables opérateurs des politiques de l'État. Dans le cadre des Plans éducatifs de territoire (PEDT), la tendance de cette ouverture aux associations participe à la remise en cause du gouvernement de l'action publique. Maud Simonet et Francis Lebon, au sujet de la réforme des rythmes scolaires, montrent par exemple qu'en ouvrant un nouvel espace de travail pour les associations au sein de l'institution scolaire, elle démultiplie, en les précarisant, les figures des travailleurs dans l'école : publics ou privés, titulaires, vacataires, contractuels ou bénévoles. Ces évolutions brouillent les pistes du travail dans le secteur public et mettent à mal la continuité du service public (Lebon & Simonet 2017). Enfin, les CEPJ pointent le risque d'un affaiblissement de la diversité associative, du tissu social et de l'expérimentation locale. Il n'est en effet pas certain que toutes les associations de jeunesse cherchent à devenir des délégataires de service public, et

ce mouvement conduirait à appauvrir la vie associative conçue comme une multiplicité d'initiatives visant à la construction commune de l'intérêt général.

Ces changements organisationnels ont de fortes conséquences sur la motivation des agents qui déplorent l'absence de soutien et la disparition du sens à l'action. Cette dynamique de remise en cause pose un certain nombre de questions sur l'évolution du positionnement de l'État et de sa capacité à intervenir dans les territoires. Il faudra étudier ce qu'il reste de l'expertise d'intervention de ces agents, après un épisode de très forte incertitude pour l'exercice de leur expertise quotidienne. Au-delà de l'instabilité organisationnelle largement préjudiciable au fonctionnement du service public et à la motivation des agents, ces changements sont symptomatiques d'une évolution stratégique du mode d'intervention de l'État au niveau territorial, vers une externalisation de la technicité vers des associations gestionnaires.

3.2 Le paradoxe de l'« État-Stratège » : externaliser ou garder l'expertise territoriale en interne ?

Ces mouvements organisationnels qui touchent les CEPJ participent à une logique plus globale de repositionnement de l'État et de ses modes de régulations. En « dégraissant », l'État réoriente son action territoriale sur des logiques régaliennes et gestionnaires. Ces dernières entrent en contradiction avec les logiques d'actions professionnelles d'accompagnement compréhensives et de présence de l'État dans les territoires. La remise en cause du rôle de conseil et d'accompagnement que l'État a assuré via les CEPJ depuis les années 1980, se traduit par un double mouvement de transfert aux collectivités locales de l'expertise territoriale et d'externalisation des politiques de jeunesse, d'insertion et d'emploi aux associations et opérateurs territoriaux privés. Il convient alors de se demander quelles sont les conséquences de l'abandon de cette expertise par l'État.

En traitant du cas des CEPJ, nous avons fait référence au retrait de l'État de l'opérationnalité et de la mise en œuvre des politiques publiques de Jeunesse et d'Éducation populaire. En programmant plus ou moins volontairement l'extinction du corps des CEPJ, en externalisant l'animation de ces champs de politiques à ses partenaires locaux, l'État se départit d'une partie

de ses ressources internes, de ses connaissances et de ses capacités d'action sur ces champs spécifiques.

La recherche en sociologie de l'action publique s'est penchée sur le développement progressif dans les réformes de la dernière décennie d'un « État régional pilote » et fait apparaître deux postures idéales typiques de cette conception managériale de ce niveau de gouvernance (Poupeau 2013). Les nouveaux agencements qui concernent la gestion budgétaire (LOLF) et la hiérarchie fonctionnelle entre préfets et entre les services centraux et déconcentrés (RGPP), sont autant d'attributs qui donnent à l'échelon régional un rôle de pilote (de prescripteur) des politiques publiques de l'État. L'« État-Stratège » se maintient « à distance » et impose formellement au territoire les directives de l'action publique. À cette vision très descendante de l'application des politiques, on peut opposer une seconde posture de l'État régional pilote qui renvoie à une forme d'intervention plus proche de la réalité, où l'application des politiques est négociée, où l'échelon régional se positionne en tant qu'animateur et coordinateur des politiques territoriales (Duran & Thoenig 1996). La RéATE inscrit dans le texte cette ambition, dans la mesure où le législateur a donné des instructions sur d'importantes fonctions d'expertise devant être assurées par les services déconcentrés régionaux : pilotage, coordination, évaluation des politiques publiques, observation et implication aux côtés des acteurs[168].

Ces compétences rares d'animation et de coordination, de connaissance fine des configurations d'acteurs, de détection des problématiques territoriales, d'évaluation qualitative des projets présents dans les territoires sont largement recherchées par les états-majors des ministères, par les Préfectures et par les nouvelles Directions régionales.

> *« L'appui, l'observation, l'évaluation, c'est des ressources rares. Les ressources rares, par définition elles le sont. C'est-à-dire qu'on ne les a pas forcément chez nous. Si on les a chez nous, ça veut dire qu'on identifie un pourcentage de temps de travail sur ces missions-là pour pouvoir servir d'appui aux territoires. Le problème qu'on va avoir, c'est comment on va les intégrer ? Ces métiers nouveaux il faut qu'on les absorbe. On aura que très peu d'effectifs. Ça, c'est un vrai problème. » [Directeur régional de DRJSCS – avril 2013]*

Nous faisons ici le lien avec les compétences de coordination, d'accompagnement, d'ensemblier et d'ingénierie sociale que nous avons présentées et que défendent les CEPJ dans la conception de leur identité professionnelle. Ces compétences sont mises en danger par la possible mise en extinction du statut de CEPJ, au profit de fonctions de contrôle et de gestion pour les cadres des services déconcentrés. L'une des critiques émises par les concepteurs de la réforme est que les

168 Décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

compétences des CEPJ, trop spécifiques, ne s'appliquent qu'à un secteur particulier de politiques publiques, celui de la Jeunesse, loin d'être prioritaire dans les feuilles de route politiques et administratives centrales. Il nous semble que c'est pourtant précisément ce type de compétences qui doivent être préservées, puis développées et élargies pour parvenir à cet idéal d'un État régional pilote.

***

La remise en cause de cette expertise déconcentrée et son remplacement par une politique de contrôle et de reporting posent la question de la territorialisation des politiques publiques, de l'autonomie laissée au territoire pour l'action. Le pendant peut s'avérer être une connaissance moins approfondie et plus formaliste du monde associatif, ainsi qu'une distanciation de l'État vis-à-vis de ses partenaires (désormais prestataires) territoriaux.

Conclusion du Chapitre 5. Le paradoxe de l'« État Stratège » : réduire les effectifs conduit à réduire l'expertise

L'étude de l'évolution du groupe professionnel des CEPJ nous permet de révéler un certain nombre d'évolutions induites par les réformes de l'État territorial.

L'État gestionnaire porté par ces réformes vise une reprise en main de la définition de l'intérêt général, établissant à la fois la stratégie, les dispositifs opératoires d'action publique, leurs normes et standards de mise en œuvre. Le niveau central est réputé avoir la main sur cette entreprise et ses directives doivent être déclinées par toute une série d'acteurs jusqu'à une maille territoriale très fine. Mais ces réformes ont conjointement pour conséquence l'extinction à court terme d'une expertise d'intervention spécifique au niveau des services départementaux. Territoriale, technique, peu directive, autonome, visant l'émancipation sociale et l'*empowerment*, elle disparaît au profit de fonctions de contrôle et de gestion régalienne.

Paradoxalement, alors même que le métier des CEPJ est fragilisé, les compétences qu'ils défendent (méthode, observation, évaluation, pilotage, mise en réseau, etc.) correspondent à celles qui sont valorisées et recherchées par tous les services publics qui souhaitent déterminer des stratégies d'intervention, produire de la connaissance territoriale et coordonner leur action au sein de la gouvernance locale (ministères, Directions régionales, Conseils régionaux, agences, établissements publics, etc.). Se fondant sur une connaissance fine du terrain et de l'environnement local (capteurs), sur des capacités d'appréhension de la complexité du monde social (analyse), ils présentent une expertise et des savoirs rares et se positionnent comme des relais de coordination à l'interface de la mise en œuvre opérationnelle et de la définition des problématiques publiques.

En programmant plus ou moins volontairement l'extinction du corps des CEPJ (aidé en ce sens par l'atonie des agents concernés par leur propre disparition), en externalisant l'animation de ces champs de politiques à ses partenaires locaux, l'État se départit donc d'une partie de ses ressources internes, de ses connaissances et de ses capacités d'action sur ces champs spécifiques, tout en affichant par ailleurs la nécessité de les préserver, de les développer et de les élargir pour construire l'État régional pilote. Cette remise en cause signifie un appauvrissement cognitif de l'État, qui se prive d'informations qualitatives au bénéfice d'une information plus formelle, ainsi

que des remontées de besoins que pouvaient assurer les conseillers, de même qu'une construction commune de l'intérêt général avec l'action citoyenne organisée en associations dans les territoires.

Le déclin du corps des CEPJ met ainsi à jour un hiatus important entre une disparition de fait d'expertise et de savoir-faire des cadres intermédiaires et le besoin pressant en ressources de coordination exprimé par les états-majors. Nous pointons dès lors l'enjeu de penser les groupes professionnels et les métiers en amont des réformes, afin de préserver, restaurer ou consolider des modes spécifiques d'intervention, des éléments d'expertise et des savoir-faire déjà présents et mobilisables au sein de l'État.

On constate ici certaines conséquences d'une réforme très descendante, centrée sur les logiques de compromis entre administrations centrales (Bezès & Le Lidec 2010). On peut lire aussi dans cette prise de contrôle de l'échelon régional une application telle quelle de la logique de l'État Stratège et de la séparation entre les fonctions de pilotage et de mise en œuvre. Les acteurs de l'État se voient confrontés à un changement radical de modèle d'intervention. Selon la RéATE, l'échelon régional doit être le lieu où s'agencent la mise en œuvre des politiques d'État et les projets locaux, où se restaure la convergence de l'action publique territoriale (Poupeau 2013). La relation de méfiance et de contrôle qui s'institue remet fortement en cause l'autonomie d'action des services déconcentrés. Il s'agit en effet pour les administrations centrales, via cette logique relationnelle entre principal et agent, de garder une part de pouvoir sur des Directions départementales désormais sous tutelle préfectorale[169].

169 À ce titre, les décisions de l'administration Macron concernant le rapprochement entre les secrétariats généraux des DDI et des Préfectures (juin 2019) vont dans le sens du renforcement de cette tutelle sur les services déconcentrés.

Conclusion de la 2e Partie

Cohésion sociale : des services en état de transition

La notion de Cohésion sociale est la nouvelle doctrine utilisée pour définir l'action publique qui concerne les administrations de l'État social.

Entre 2007 et 2010, la réforme a considéré que ces administrations « sociales » regroupaient : l'Action sociale, la Politique de la ville, la Jeunesse et les Sports, alors que les administrations de la Santé prenaient leur autonomie. Ces considérations au moment T de la RGPP et de la RéATE ont des conséquences importantes sur la chaîne de mise en œuvre des politiques de ce nouvel ensemble.

Les fusions de services provoquent le rapprochement de logiques organisationnelles, de pratiques professionnelles et de valeurs associées à l'exercice du service public, propres aux groupes professionnels et aux institutions de référence des agents. Nous avons analysé ici un certain nombre des lignes de clivages entre les groupes professionnels rapprochés dans les nouveaux services de la Cohésion sociale. Ces différences relèvent des représentations symboliques, des postures et pratiques professionnelles, des politiques publiques dont les agents ont la charge et s'appliquent également à l'organisation du travail des agents, à leurs logiques d'intervention. Le positionnement territorial de l'État, les liens qu'il établit avec ses partenaires, le sens donné à l'action territoriale sont sous-jacents aux injonctions données dans la réorganisation. La recension de lignes conflictuelles permet de donner corps à ces problématiques « culturelles », souvent exprimées lors des entretiens réalisés après les réformes. Pour Jacques Chevallier, *« la production d'une identité d'entreprise suppose que la conscience d'appartenance soit plus forte que l'antagonisme des points de vue. Cette production passe par un apprentissage culturel qui amènera progressivement les membres de l'entreprise à se pénétrer des traditions, à acquérir le langage, à maîtriser les rituels, à se plier aux règles explicites ou tacites qui régissent les comportements au sein de l'entreprise. L'activation des processus identitaires se fera notamment par le biais de la définition d'un projet visant à mobiliser et à fédérer les composantes de l'entreprise ; plus encore que le contenu de ce projet, c'est le processus d'élaboration qui compte : la discussion qui est censée se dérouler à cette occasion est un moyen de « refonder » l'entreprise, en rendant tangibles, aux yeux de tous, les valeurs sur lesquelles elle repose, en réactivant les liens qui unissent ses membres, en traçant des*

perspectives d'action communes » (Chevallier 1994 p.249). Les lignes de clivages que nous recensons dans cette partie montrent l'ampleur des divergences culturelles entre services et les résistances au changement de la part des agents.

Nous constatons d'une part l'absence de travail sérieux de la part des réformateurs et des administrations centrales pour accompagner un changement particulièrement important au sein des services déconcentrés ; d'autre part, le pragmatisme des solutions trouvées par les équipes de direction des services de la Cohésion sociale, qui se sont contentées de juxtaposer les missions, sans avoir les moyens de travailler réellement l'acculturation. Les processus d'apprentissage n'ont pas été lancés et c'est plutôt à marche forcée que de nouvelles routines administratives s'imposent progressivement.

Il en résulte un sentiment d'inachèvement de la réforme, qui se traduit par une insatisfaction concernant l'organisation et le sens des missions. Les services les plus petits (Jeunesse et Sports) ont le sentiment de s'être fait absorber par une conception palliative et urgente de la cohésion sociale. De nombreux agents évoquent un état de transition, une incertitude chronique sur le devenir à moyen terme des services déconcentrés de la Cohésion sociale.

3e PARTIE

Le Développement durable : la structuration incertaine d'une doctrine disputée entre acteurs institutionnels

L'exemple de la rénovation énergétique de l'habitat

Le Développement durable comme projet institutionnel

Les thématiques du développement durable et du réchauffement climatique ont occupé une place prépondérante dans la campagne présidentielle pour l'élection de 2007 et lors des premières années du mandat de Nicolas Sarkozy. La volonté d'accorder à l'environnement une place importante débouche sur le regroupement interministériel du Développement durable, composé des administrations centrales et des corps techniques de l'Équipement, du Logement, de l'Écologie et de la Direction générale de l'Énergie, traditionnellement rattachée au ministère de l'Industrie et rebaptisée DGEC (pour Climat). Ce regroupement participe à l'objectif plus général de la RGPP, qui vise à rationaliser et à réduire le coût des services de l'État : le périmètre du ministère de l'Équipement étant appelé à diminuer (décentralisation de compétences, évolution de l'aménagement), la réaffectation de ses ressources au ministère de l'Écologie est censée garantir sa visibilité. Ce nouveau ministère s'établit au niveau régional dans les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Au niveau départemental, après un court passage expérimental par les Directions de l'équipement et de l'agriculture (DDEA), les Directions départementales des territoires (DDT) rapprochent les corps des ministères de l'Équipement, du Logement et de l'Agriculture (Poupeau 2011).

Par ailleurs, la tenue du Grenelle de l'environnement (2007) a abouti à un ensemble de dispositions autour de l'environnement et de la prévention des risques. Les activités du nouveau ministère sont donc passées au crible de ces objectifs, différenciant les activités « grenellisables » et les autres. Nous montrons ici que le Développement durable semble constituer un projet institutionnel fort et soutenu par les différentes instances. On constate néanmoins l'existence d'un conflit entre ce projet récent et les anciens équilibres. La cohérence, la structuration et la

puissance historique de l'Équipement constituent des freins importants à ce nouveau projet. L'Équipement reposait en effet sur l'imbrication étroite du projet institutionnel de l'équipement du territoire, d'une bureaucratie pyramidale et des professions d'ingénieurs et de techniciens d'État (Thoenig 1973, Gervais 2007, Milly 2012). En face, les conceptions du développement durable se révèlent plurielles et généralement construites sur des bases moins opérantes : *« le développement durable se définit toujours plus facilement en termes généraux qu'en référence à des pratiques concrètes. Autrement dit, son appropriation reste davantage "citoyenne" que "professionnelle" »* (Lascoumes *et al.* 2014 p.105). Par ailleurs, les corps du ministère de l'Écologie, constitués essentiellement de cadres et de contractuels, ne sont pas structurés en tant que grand corps de l'État. La construction institutionnelle est donc houleuse, elle aussi, faisant intervenir des conflits plus ou moins ouverts entre institutions, organisations et professions.

La rénovation énergétique de l'habitat comme politique publique… potentielle

Pour illustrer les logiques à l'œuvre autour du Développement durable, notre terrain d'enquête, réalisé en 2015 dans une petite région rurale, se focalise sur la thématique de la rénovation énergétique de l'habitat. Il n'est alors[170] pas possible de parler d'une politique publique en soi, structurée, organisée et efficace. Elle se présente davantage sous la forme de multiples dispositifs sectoriels.

Pourtant, l'investissement sur la rénovation énergétique de l'habitat est de plus en plus important. Cette thématique présente l'intérêt de se trouver au confluent entre les trois ministères (ou parties de ministères) fusionnés. L'Habitat constitue une politique classique du ministère de l'Équipement, l'Énergie est une approche classique du ministère de l'Industrie, le ministère de l'Écologie investit la thématique de la Maîtrise de la demande énergétique (MDE) depuis les années 70 et le choc pétrolier. De plus, les problématiques climatiques ont fait une entrée remarquée dans les directives européennes au début des années 2000. La rénovation énergétique de l'habitat représente dès lors une thématique idéale pour analyser les rapprochements (ou l'absence de rapprochement) entre ces thématiques sectorielles, désormais constitutives d'un ministère transversal et puissant. Au niveau local, la structuration de la politique publique est difficile. Nous montrons que les services déconcentrés issus de la RéATE (et notamment les DREAL) ne parviennent pas à se positionner dans le rôle de coordination qui leur est assigné, concurrencés de toute part sur le déploiement des dispositifs : par les administrations

170 Ce n'est d'ailleurs toujours pas le cas.

centrales, par les agences (direction régionale de l'ADEME, ANAH), par les collectivités locales et les syndicats intercommunaux, par les chambres consulaires, etc.

En France, l'énergie relève de plusieurs dispositifs de politiques publiques visant l'efficacité énergétique des bâtiments, la rénovation énergétique de l'habitat, la lutte contre la précarité énergétique. Ces dispositifs ont été instaurés entre 2005 et 2015, tant au niveau national qu'au niveau local. L'investissement national a représenté environ 7 milliards d'euros annuels entre 2009 et 2014. Malgré ce considérable investissement financier de la puissance publique dans le champ de l'énergie et de l'habitat, on peut faire le constat d'une certaine inefficacité de ces dispositifs. Les rénovations lourdes annuelles plafonnent à environ 150 000 en 2014, alors que les objectifs du Plan Climat national et du Grenelle les fixent à 500 000 par an pour 2020. Au vu des dispositifs et des moyens budgétaires existants autour de la rénovation énergétique de l'habitat et de ces résultats, cette politique publique reste davantage une potentialité qu'une réalité concrète. Ces engagements multiples sur une thématique commune militent en faveur d'une mise en cohérence de l'action publique sur les économies d'énergie. La thématique des économies d'énergie présente un potentiel d'émergence, en tant que champ d'action publique, que les ministères du Développement durable, puis de la Transition énergétique cherchent à investir via un certain nombre de textes réglementaires récents, notamment le Programme de rénovation énergétique de l'habitat (PREH).

Il s'agit de comprendre en quoi le rôle de coordination attendu des DREAL se heurte à une action publique multiple et éclatée. Le Chapitre 6 revient sur la création institutionnelle récente du Développement durable[171] et sur les concurrences entre administrations au sujet des problématiques d'Énergie et de Logement. Le Chapitre 7 détaille la difficile structuration d'une politique de rénovation énergétique dans une petite région française.

171 L'utilisation de l'expression Développement durable aura duré environ 5 ans, remplacée désormais par la notion de transition énergétique ou écologique.

Chapitre 6

La création institutionnelle du Développement durable : concurrence entre administrations centrales sur la rénovation énergétique et l'habitat

A priori, le Développement durable constitue une réussite dans le programme de fusions interministérielles fixé par la RGPP et comme doctrine de reformation d'une expertise corporatiste. La fusion a été rapide et les nouvelles organisations administratives structurées dès 2007, alors que s'organise le Grenelle de l'Environnement comme impulsion politique très forte sur le sujet. La doctrine et l'organisation ministérielle ont survécu à l'alternance de 2012 (Bonnaud & Lascoumes 2015)[172].

Dans le contexte de la RGPP, la fusion des ministères de l'Équipement et de l'Écologie constitue un chantier majeur. Les nouveaux services déconcentrés doivent recentrer leurs activités techniques vers des politiques prioritaires sur l'environnement, la gestion des risques, la rénovation énergétique de l'habitat. Au sein du grand « ministère d'État » en charge de l'Environnement, les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) sont chargées d'assurer la coordination des instruments nationaux et locaux, dont une partie est issue de la dynamique politique et collective du « Grenelle de l'environnement ». Les Directions départementales des Territoires (DDT) doivent mettre en œuvre des dispositifs de l'aménagement, du logement et de l'agriculture.

Si une partie des dossiers profite ainsi du portage politique important, d'autres aspects sont plus difficiles à mettre en œuvre, notamment dans le contexte des réformes de modernisation : les rapprochements interministériels sont compliqués par des fonctionnements professionnels qui se définissent par une technicité importante et une présence territoriale forte ; la mise en œuvre des nouvelles DDT est compliquée par les nombreux transferts de compétences et de personnels aux DREAL d'une part, aux collectivités locales d'autre part ; l'émergence d'une coordination

172 La « doctrine » a néanmoins changé de nom en 2012, le « développement durable » devenant « transition », énergétique, écologique ou environnementale.

territoriale par les services de l'État sur la thématique nouvelle de l'Énergie se heurte aux habitudes de fonctionnement des opérateurs déjà présents sur le terrain (EDF, Agences d'État, CCI, collectivités locales).

Nous distinguons ainsi cinq approches de la problématique énergétique, qui intègrent plus ou moins les enjeux de l'habitat et qui restent très cloisonnées à l'issue des réformes :

- Les acteurs traditionnels de l'habitat (ex-Équipement) intègrent la dimension énergétique depuis peu, mais de manière forte. L'ANAH, notamment, conditionne désormais ses aides aux plus modestes sur l'atteinte d'un taux de performance énergétique élevé. Les Plans de rénovation énergétique de l'habitat, pilotés par les DREAL, coordonnent les différents dispositifs et leurs ambitions. Mais les agents de l'État chargés de ces plans se heurtent à la difficulté de coordonner des dispositifs multiples déjà en place.

- Les ministères du Budget, de l'Emploi et une partie du Développement durable proposent de nombreux dispositifs incitatifs à destination des particuliers, des bailleurs, mais aussi des artisans, afin de les inciter à réaliser des travaux de performance énergétique, tout en cherchant à relancer le secteur du bâtiment.

- La partie Écologie du Développement durable et l'ADEME travaillent étroitement sur les objectifs de l'Union européenne visant la lutte contre le changement climatique. Le bâtiment et notamment l'habitat sont fortement émetteurs de gaz à effet de serre et constituent un enjeu important. Cette approche énergie-climat vise la maîtrise de l'énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le développement des énergies renouvelables.

- L'énergie est une thématique historiquement et fondamentalement liée au ministère de l'Industrie et aux grandes entreprises électriques, gazières et pétrolières, en partie nationalisées (EDF, Engie[173], IFPEN[174] et leurs filiales). Ces acteurs traditionnels de l'énergie jouent un rôle prépondérant dans la définition des orientations nationales et territoriales des politiques énergétiques. Concurrencés sur la thématique de l'énergie, ils ont tendance à résister à cette « diversification ».

- Les politiques sociales sur l'énergie existent depuis longtemps dans une logique curative, visant le traitement de la pauvreté. Elles passent par la distribution de bons, de chèques ou

173 Ex GDF-Suez

174 Institut français du pétrole et des énergies nouvelles, nouveau nom depuis 2006 de l'Institut français du pétrole et de l'énergie nucléaire

le paiement direct des factures d'énergie par les fonds publics. Les demandes sont en augmentation constante, au vu d'une précarité énergétique installée et de plus en plus documentée.

Ces cinq approches de l'énergie nous permettent de comprendre les principales logiques d'action des acteurs institutionnels qui interviennent dans la rénovation énergétique de l'habitat. Cela constitue un premier niveau de compréhension de notre panorama de la difficile structuration de la politique publique de la rénovation énergétique de l'habitat. Si des rapprochements s'effectuent entre ces approches de l'énergie et de l'habitat, on constate la persistance d'un certain nombre d'oppositions. La centralisation énergétique historique heurte la logique des projets européens privilégiant la décentralisation de l'énergie. Les politiques incitatives ne visent pas les mêmes populations que les politiques curatives. L'application du Code de la construction et de l'urbanisme diffère de celle du Code de l'action sociale et des familles, etc.

Ce chapitre se divise en trois parties : dans la première, nous éprouvons la solidité du projet institutionnel du Développement durable, structuré pendant la RGPP, qui connaît des tensions en interne. Dans la deuxième, nous entamons notre étude de la thématique de la rénovation énergétique de l'habitat en rappelant que les acteurs historiques de l'habitat et du logement sont les services du ministère de l'Équipement et leurs corps techniques, ainsi que l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH). Dans la troisième partie, nous mettons en évidence les tensions auxquelles la thématique de la rénovation énergétique de l'habitat est soumise entre les différentes composantes du nouveau ministère et d'autres administrations centrales ayant investi cet enjeu.

1. La construction du ministère de l'Écologie et du Développement durable et de ses services pendant la RGPP et la RéATE

La montée en puissance de la notion de « Développement durable » au cours de la décennie 2000 dans un contexte de crise environnementale et énergétique se traduit par un investissement politique et financier important de l'État. Les corps et les administrations concernés parviennent alors à participer à la dynamique de la réforme de l'État (RGPP, RéATE) et à proposer une organisation relativement cohérente aux niveaux national et territorial. La fusion des ministères de l'Équipement et de l'Écologie a conduit en 2007 à la constitution du ministère du Développement durable et à l'instauration de nouvelles méthodes de travail au sein de ces administrations nationales.

La rhétorique environnementale s'avère néanmoins suffisamment porteuse pour hybrider de nombreuses politiques publiques dans des domaines traditionnellement très régaliens : équipement, logement, énergie, aménagement du territoire, agriculture. On constate de profonds clivages au sein des services entre les différents secteurs d'activités. Au niveau local, les DREAL et DDT sont devenues interministérielles et sont aux prises depuis 2010 avec l'enjeu de marier les trois « cultures administratives » très distinctes que sont la Nature, l'Équipement et l'Industrie (Poupeau 2011). Les réductions d'effectifs de la RGPP et les modifications profondes des modalités d'application de l'expertise territoriale se traduisent par la persistance d'un désarroi important vis-à-vis de l'ampleur des changements parmi les différentes catégories de personnels du ministère (Linhart *et al.* 2006). On constate une profonde déstabilisation de l'écologie professionnelle de l'Équipement (Milly 2012).

1.1 Le Développement durable comme nouveau projet institutionnel ?

Un contexte politique favorable au changement

La rhétorique du développement durable se déploie dans les accords européens et internationaux depuis les années 90 (rapport Bruntland, conférences environnementales et climatiques de Kyoto, puis Johannesburg, travaux du GIEC, etc.). L'hybridation des thématiques de l'énergie et du

climat, notamment, correspond aux engagements nationaux et européens qui se développent depuis les années 2000 sur les questions du changement climatique. La mise en application des engagements européens autour du Protocole de Kyoto a notamment débouché sur les directives « Énergie-Climat » de 2008 et les engagements du 3x20[175], qui ont eu un impact important en France lors de la négociation des engagements du Grenelle de l'Environnement. Cette approche est également impactée par la constitution d'un marché concurrentiel européen des quotas d'émissions de carbone. Les thèmes de campagne de l'élection présidentielle de 2007 ont ainsi été fortement teintés par l'écologie du fait de la pression des associations environnementales organisées en front commun derrière le « Pacte écologique » porté par la fondation Nicolas Hulot. Les deux candidats présents au second tour se sont engagés sur ces thématiques. Cette charte les engage notamment à agir sur les thématiques du changement climatique et des consommations d'énergie. La légitimité conjoncturelle des thématiques de développement durable donne un cadre de moyen terme à l'évolution des politiques publiques du ministère. L'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy correspond à plusieurs applications de cette dynamique environnementale et notamment l'instauration en 2007 d'un grand « ministère d'État » chargé de l'Environnement du Développement durable, de l'Énergie et de la Mer (MEDDEM). Ce grand ministère est confié à Alain Juppé puis à Jean-Louis Borloo, désigné n° 2 du gouvernement. Ses domaines d'intervention sont considérables, puisqu'il fusionne les administrations de l'Équipement, de l'Écologie, et du Logement, absorbant également l'administration de l'Énergie (Direction Générale de l'Énergie et du Climat), traditionnellement située au sein du ministère de l'Industrie. Cette volonté politique s'est également traduite par la tenue d'un « Grenelle de l'environnement », expérience originale de démocratie délibérative impliquant cinq collèges d'acteurs : associations environnementales, État, syndicats de salariés, syndicats patronaux, élus locaux (Boy 2010). Cette consultation large a débouché sur une dynamique législative soutenue : Grenelle 1 (2009), Grenelle 2 (2010), loi ALUR (2012), Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015). Cette expérience inédite de définition de la politique de l'environnement française a largement participé à l'établissement des nouveaux mots d'ordre du « développement durable » et de la « transition énergétique », à l'instauration de nouvelles méthodes de travail au sein de ces administrations nationales et à la légitimation de la nouvelle administration du développement durable.

175 « Paquet Énergie-Climat » européen du 1er juillet 2008 et engagements européens du « 3x20 » : réduction de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, réduction de 20 % les consommations d'énergie, atteinte de 20 % de la production d'énergie en renouvelables d'ici 2020.

Sur la base de leur travail d'investigation au sein du nouveau ministère et des DREAL, Pierre Lascoumes, Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bouhris et Emmanuel Martinais (2014) décrivent la conjonction entre la volonté politique de la nouvelle équipe présidentielle de concrétiser une « écologie de droite », distincte de « l'écologie d'opposition » et de l'enjeu de rationalisation budgétaire des administrations centrales et déconcentrées du ministère. L'administration centrale du nouveau ministère va utiliser la fenêtre d'opportunité de la fusion ministérielle et de la Révision générale des politiques publiques pour modifier en profondeur à la fois son organisation et ses logiques d'action. Les hauts fonctionnaires sont favorables au rapprochement des secteurs de l'Écologie et de l'Équipement, qui s'affrontent depuis longtemps. Ces éléments débouchent sur une « machinerie de la réforme », pilotée par un petit nombre d'acteurs relativement discrétionnaires qui soutient la fusion du nouveau ministère : création d'équipes mixtes de fonctionnaires et de consultants pour en définir les grands axes, apport d'une méthodologie, fixation d'objectifs de réduction budgétaire, imposition d'un calendrier. Le schéma retenu vise à créer un ministère « intégré », en internalisant le traitement d'enjeux qui, jusque-là, étaient pensés et surtout défendus par des ministères concurrents. L'ensemble de ces moyens doit permettre à la fois la réorientation des effectifs du ministère de l'Équipement vers de nouveaux objectifs et l'instauration d'une nouvelle logique de fonctionnement ministériel : être un ministère du faire-faire et non du faire (Bonnaud & Lascoumes 2015). Les hauts fonctionnaires chargés de la réforme choisissent de bouleverser les découpages historiques afin de favoriser la transversalité entre services et de neutraliser certaines oppositions institutionnelles. Ce bouleversement des traditions favorise l'apparition de tensions, reflétant les luttes de juridiction entre corps du ministère et Préfets. Un des enjeux est la répartition « équitable » des nouveaux postes de directeurs régionaux.

Dans un premier temps, on assiste à la structuration d'un Secrétariat général du Développement durable particulièrement puissant, car il mutualise les « fonctions supports » des ministères de l'Équipement, du Logement et de l'Écologie et assure le pilotage politique et logistique des ressources humaines et financières de ces administrations regroupées. Le Secrétariat Général prend la main sur la réorganisation des services, sur la réforme des statuts des agents et sur les programmations budgétaires de politiques particulièrement dotées.

La stature de Jean-Louis Borloo comme n° 2 du gouvernement Fillon, permet d'assurer un portage politique important dans les négociations de la RéATE.

> *« Borloo c'était quand même une carte maîtresse. Il n'était pas forcément toujours dans les dossiers, mais il avait compris le sens de la réforme et il nous donnait des instructions : « soyez poétiques », « il faut mêler les*

> *cultures », « il faut remettre en cause les totems et les tabous » ! (…) S'il fallait défendre un dossier, il intervenait.* » [Ancien Secrétaire général du Développement durable - mai 2016]

Les négociations avec les syndicats (notamment du ministère de l'Équipement) sont également cruciales dans la période.

> *« Ça marche aussi parce que les syndicats achètent la réforme. Notamment FO qui accepte le transfert définitif de 20 000 fonctionnaires des routes vers les Directions Interdépartementales des Routes. L'intérêt pour FO était de syndiquer les énergies et les écolos ; logique d'organisation… »* [Ancien Secrétaire général du Développement durable - mai 2016]

Ce soutien syndical se double de la mobilisation des « grands corps ». Suite au constat fait par l'Équipement de l'affaiblissement du recrutement de ses ingénieurs (de nombreux diplômés des Ponts ayant tendance à se diriger vers la finance internationale), la fusion des corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Ingénieurs Généraux des Eaux et des Forêts avait été envisagée par les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture. Elle bénéficie d'un coup d'accélérateur, profitant de la conjonction de l'essor de la notion de Développement durable, des attentes de la RGPP en matière de restrictions budgétaires et de l'approbation des centrales syndicales intéressées par l'élargissement de leur base[176]. Le corps des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (IPEF) devient la filière de recrutement du Développement durable. Les maquettes de la formation des cadres sont ainsi revues au moment où le ministère se réorganise. Bien que controversée, cette fusion constitue une stratégie de maintien à long terme de ce corps d'État et un exemple d'adaptation de la fonction publique d'État vers le projet institutionnel de la RGPP. Au moment de la réforme, cette fusion de corps est décisive pour le rapprochement « culturel » qu'elle revendique. Nous décrivons ainsi une réforme réussie dans un temps court à partir de l'automne 2007 entre les administrations de l'Écologie, de l'Équipement et de l'Énergie. Lascoumes *et al.* (2014) soulignent avec surprise que ce grand bouleversement n'était que faiblement planifié : les équipes réformatrices ont eu de larges marges de manœuvre, et les orientations à prendre restaient très ouvertes. En témoigne notamment la diversité des organigrammes des DREAL.

176 Entretien avec un ancien Secrétaire général du Développement durable, mai 2016

Un projet institutionnel non stabilisé

La notion de Développement durable semble alors constituer le nouveau projet institutionnel du nouveau ministère. Mais les chercheurs soulignent que *« dans cette réorganisation, l'enjeu conceptuel du développement durable reste au second plan. Pour les directeurs, quel que soit leur parcours antérieur à l'Équipement, à l'Écologie ou à l'Industrie, il ne s'agit pas d'impulser une réorientation de l'action publique, mais plutôt d'inciter à la transversalité et à l'intégration des enjeux. Ils s'efforcent donc d'organiser les conditions pour un travail en commun entre fonctionnaires de services autrefois concurrents et d'en valoriser les fruits. L'exemple de la production des avis de l'autorité environnementale par les services d'inspection des installations classées montre que la nouvelle collaboration entre ex-DRIRE et ex-DIREN se fait sans enthousiasme, mais non sans efficacité »* (Bonnaud & Lascoumes 2015 p.11)[177]. Le Développement durable ne constitue pas un projet institutionnel, au sens d'un système de rôle stabilisé, de projet sociétal légitime, assis sur des encadrements juridiques, politiques et administratifs stables. Si ce projet sociétal peut être amené à devenir une institution, le processus d'institutionnalisation ne paraît qu'amorcé au sein de la société française. Néanmoins, le champ du Développement durable semble revêtir quelque sens pour les différents bords politiques et les hauts fonctionnaires, dans la mesure où le changement de présidence en 2012 ne remet pas en cause le périmètre élaboré en 2007. Les grandes lignes de la réforme sont conservées et même confortées lors du renouvellement des directeurs généraux et régionaux. On note le changement de nom du ministère de Développement durable vers la « Transition écologique », qui corrobore le fait que le Développement durable ne constitue pas un projet institutionnel stabilisé.

177 On constate également que l'interministérialité varie rapidement : ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable (MEDAD) en 2007, ministère de l'Écologie, de l'Environnement du Développement durable et de l'Aménagement des Terrioires (MEEDDAT) en mars 2008, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) en aout 2009, ministère de l'Écologie, de l'Environnement, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEEDDTL) en novembre 2010. Dissociation des ministères de l'Environnement, du Développement durable et de l'Energie (MEDDE) et du Logement et de l'Égalité des territoires (MLET) après l'alternance de 2012. Il en est de même pour les ministres : Alain Juppé est remplacé dès 2007 par Jean-Louis Borloo, remplacé par Nathalie Kosciusko-Morizet en 2010. Entre 2012 et 2015, le ministère voit se succéder : Nicole Bricq, Delphine Batho, Philippe Martin et Ségolène Royal.

1.2 « L'écologie déstructurée de l'Équipement »

La grille d'analyse intégrant les institutions, les organisations et les professions permet de décrire le processus de déstabilisation de l'écologie de l'Équipement. *« Cet équilibre reposait sur une imbrication étroite du projet institutionnel de l'équipement des territoires, des organisations bureaucratiques pyramidales du ministère de l'Équipement et des professions des ingénieurs et des techniciens d'État qui relayaient et mettaient en œuvre ce projet institutionnel »* (Milly 2012 p.139).

1.2.1 Le déclin du projet institutionnel de l'Équipement

Les corps de l'Équipement et des Mines constituent depuis longtemps les « grands corps techniques » de l'État (Thoenig 1973, Gervais 2007). Les services de l'Équipement et ses ingénieurs (Mines, Ponts et Chaussées, Travaux publics de l'État) ont tout particulièrement participé à l'instauration d'une forme de mythologie héroïque et fondatrice des services publics français, où l'administration est adossée à un État « canonisé » (Thoenig 1987). Ces grands corps techniques et administratifs sont réputés avoir compensé, grâce à leur loyauté et leur sens du service public, l'instabilité politique caractéristique de certaines périodes (administration du gouvernement révolutionnaire, préfets napoléoniens, hauts fonctionnaires sous la IVe République) et constituent, selon l'expression de Bourdieu, une partie de la « noblesse d'État ». Cette position fortement institutionnalisée repose également sur *« une certaine manière de concevoir l'action publique autour des équipements, une action conçue comme la réponse à des besoins (de transport, de logement, d'hygiène, de santé…) par une offre d'infrastructures »* (Jeannot 2005 p.4). Cette institution a connu ses heures de gloire entre les années 70 et 90.

Dès 2001, Patrice Duran exprime la disparition à venir du projet de l'Équipement. *« L'Équipement n'a pas d'avenir, dans son mode d'organisation actuel comme dans l'énoncé de ses missions. Il n'a plus le monopole de ses savoir-faire, il a perdu la légitimité que l'État lui conférait dans la sauvegarde d'un intérêt général maintenant évanescent. Globalement la France est équipée, tout au moins au sens qu'on donnait à ce mot dans les années 1960. Surtout, rien de ce que fait concrètement l'Équipement ne peut être fait ailleurs et par d'autres. »* (Duran 2001 p.68).

Alain Billon (2004) écrit dans un rapport que les transformations sociétales réinterrogent cette institution sur ses trois piliers : le service public, la compétence technique et la territorialité. *« Chacun des trois piliers du triptyque fondamental des valeurs de l'Équipement apparaît désormais soumis à un processus d'altération :*

- *l'intérêt général (source de légitimité du service public) devient pluriel, et par voie de conséquence, source de contradictions ; la logique juridique européenne gagne du terrain face à la logique jacobine linéaire ; d'autres logiques apparaissent, avec une légitimité « venant du bas », celle de l'usager ;*

- *le pilier technique du ministère se voit de plus en plus communément concurrencé par le secteur privé (BTP, routes) ; les nouvelles techniques pertinentes se trouvent de plus en plus souvent maîtrisées aussi en dehors du ministère ;*

- *la territorialité départementale est durement contestée par la montée en puissance des collectivités locales et des nouveaux « acteurs aménageurs », par de nouvelles logiques de territorialité (zones frontalières, consistance accrue du niveau régional) et par des évolutions technologiques et de nouveaux modes de communication »* (p.56-57)[178]. Le déclin du projet de l'Équipement et de ses structures politiques et administratives se confirme au cours des années 2000 : décentralisation des routes en 2004 (30 000 agents passent des DDE vers les Conseils généraux ou les Directions interdépartementales des Routes), fusion des DDEA en 2006, suppression progressive des subdivisions territoriales de l'Équipement dès 2007, fusion des corps des ingénieurs des Ponts et des Ingénieurs des Eaux et Forêts en 2009, création des DREAL et DDT en 2010, abandon de l'Ingénierie publique concurrentielle en 2011, fusion des services techniques de l'Équipement dans le CEREMA en 2015, etc. Les attributions du ministère s'étiolent aux échelles nationales et locales, jusqu'à la disparition symbolique de son appellation au sein des administrations.

178 Billon Alain (2004), « Étude historique sur les valeurs propres au ministère de l'Équipement », *Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées* n° 2004-0105-01, cité par Milly (2012)

1.2.2 Fusions et remise en cause des organisations

Les fusions des organisations menées au niveau ministériel puis au niveau territorial impactent fortement le fonctionnement d'une administration fortement structurée. Tous les échelons administratifs sont concernés.

Au niveau central

Les organisations de l'Équipement, fortement structurées sur le plan professionnel, sont fortement impactées par les fusions avec le ministère de l'Écologie. *« Le ministère de l'Équipement a longtemps constitué un archétype du modèle bureaucratique pyramidal, appuyé sur une division approfondie des tâches, une formalisation poussée des lignes hiérarchiques, le développement de règles impersonnelles de fonctionnement. Le poids majeur des statuts et des corps de la fonction publique dans la distribution des tâches et des autorités en était le symbole. Les repères organisationnels en ressortaient particulièrement clairs pour les acteurs : selon leur statut, leur place dans l'organisation et l'avancée dans la carrière, ils connaissaient les règles et par là les limites et les opportunités, de leur activité. (…) La difficulté devient alors la suivante : les transformations organisationnelles visent à introduire une nouvelle régulation plus souple de l'activité, mais elles fragilisent fortement les cadres et les collectifs dans lesquels se construisaient les régulations antérieures, sans offrir à tous de nouveaux cadres et collectifs de substitution »* (Milly 2012 p.120-121). Ce constat est confirmé par nos entretiens.

> *« Le ministère du Développement durable, c'est la fusion entre le ministère de l'Équipement, qui disparaît, et le ministère de l'Environnement. Juste pour dire, le ministère de l'Équipement, c'est jusqu'à 120 000 personnes, et le ministère de l'Environnement, c'est 3 000 personnes. C'est la grenouille qui a mangé le bœuf, clairement. Les dirigeants de ce nouveau ministère du Développement durable étaient pour la plupart des gens issus du ministère de l'Écologie. » [Ancien directeur de CETE – novembre 2018]*

> *« La fusion ça a été quand même vécu comme un traumatisme… ça a été le petit ministère qui mange le gros. Pensez ! Le ministère de l'Écologie c'étaient 3 000 fonctionnaires, alors que l'Équipement c'étaient 60 000 ! »* [haut fonctionnaire CGEDD – 2018]

> *« Ce qu'on a mis en place c'est une stratégie du faible au fort. Il s'agissait de rassembler des ministères ennemis. Vous avez d'un côté les corps de l'Écologie. Des statuts flous, une culture du flou. C'est un ministère de contractuels, c'est-à-dire une absence de reconnaissance totale au sein de l'État. Le lumpenprolétariat ! Les*

> *DIREN étaient très en lien avec le réseau Europe Écologie Les Verts. Leur logique d'action c'était des stratégies de contournement des grands corps, en passant par les financements de l'Union européenne. Et en face vous avez l'Industrie, les Inspecteurs généraux des Mines, dont une petite partie d'X-Mines. Si vous voulez les majors de promo de l'X, ils vont aux Mines ! Ils se retrouvent, comme affectation, dans le secteur nucléaire : AREVA, l'ASN… Le passage de l'énergie vers l'écologie est une déchéance professionnelle pour eux. Sans compter les inégalités de traitements… »* [Ancien Secrétaire général du Développement durable - mai 2016]

Au niveau central, les fusions sont vécues comme des « traumatismes » par certains hauts fonctionnaires. Les agents parlent d'une « stratégie du fort au faible », qui permet d'associer à la réorganisation une modification radicale du cadre de travail. Selon un ancien Secrétaire général du Développement durable, cette stratégie était nécessaire pour modifier durablement la culture interne des ministères rapprochés et faire entrer le projet institutionnel du Développement durable dans un milieu fortement bureaucratisé.

Au niveau régional

Les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) sont envisagées comme les opérateurs locaux de la nouvelle politique de développement durable. Au moment de la préfiguration de ces structures en 2009 et 2010, l'objectif est de rapatrier au niveau régional un certain nombre de compétences d'expertise, d'observation, d'intelligence territoriale afin de renforcer cet échelon désormais pilote de l'action publique locale (Bezès & Le Lidec 2010, Poupeau 2013).

> *« La question de l'expertise est très pertinente, il me semble. Dans la création des DREAL, il y avait l'enjeu de conserver une expertise sectorielle essentielle. Il s'agit de conserver de l'expertise et de coordonner les politiques territoriales. Il y avait un enjeu à conserver des statuts différents autour de l'expertise : des directions techniques et des compétences importantes en DREAL, de manière à conseiller les Préfets et les acteurs locaux. Et deuxièmement de coordonner l'action, en élargissant les filières métier et en déspécialisation l'intervention des fonctionnaires. Par contre, l'idée était de renforcer le rôle de coordination au niveau régional. Développer une expertise technique et fine, à haute valeur ajoutée. »* [Ancien Secrétaire général du Développement durable - février 2014]

L'enjeu des nouveaux directeurs régionaux est de faire en sorte de marier trois corps, trois groupes de statuts distincts, trois identités professionnelles affirmées (« cultures administratives ») : l'Équipement (ex-DRE et DDE), l'Écologie (ex-DIREN) et l'Industrie (ex-DRIRE). L'alignement des rémunérations sur le statut de l'Industrie, l'élaboration relativement rapide de projets de services (dès 2009), l'utilisation des anciennes procédures de l'Équipement en

matière de stratégie territoriale (Projets d'action stratégique de l'État), le soutien important des administrations centrales à la constitution des DREAL, sont autant d'éléments qui ont permis une mise en œuvre relativement sereine des nouveaux services déconcentrés.

On souligne toutefois que ces rapprochements sont difficiles au sein des services. Les agents pointent des difficultés à la communication interne entre les services des DREAL.

> *« Quand on regarde le fonctionnement actuel de la DREAL c'est difficile d'impulser de la transversalité. Il y a quand même encore ces cultures différentes entre les services et ça se regarde en chiens de faïence. Ou bien ça ne se parle pas. Les cultures c'est encore beaucoup les Gris, les Verts et les Bleus, des anciennes directions régionales. »* [Agent technique DREAL (ex-Équipement) - 2014]

B. Milly observe les problématiques liées à ces fusions au sein des services de l'Équipement, et les difficultés liées au réglage de nouveaux cadres de coopération. Il note la redéfinition du contenu même de l'activité, puisqu'il s'agit pour les professionnels de coopérer avec des acteurs qui n'ont pas les mêmes standards et repères de pratiques. Il note également une particularité dans les formes de *« glissement des régulations opérationnelles de la production de règles opératoires, proches des gestes de travail, vers la production de règles de coordination des activités »*. Les nouvelles organisations, plus grandes et moins cloisonnées, accentuent ainsi certaines distances hiérarchiques et un éloignement des supérieurs des activités « pratiques » du « bas de l'échelle » (Milly 2012 p.124). Ce constat rejoint les observations que nous avons faites dans la deuxième partie concernant les services de la Cohésion sociale.

Au niveau départemental

Les rapprochements de cultures se passent relativement bien à l'échelon départemental, dans la mesure où le rapprochement des services déconcentrés de l'agriculture et de l'équipement avait commencé dès 2006 avec l'expérimentation des DDEA. La situation est plus complexe en ce qui concerne les modalités d'intervention territoriale des Directions départementales, considérablement impactées par les transferts de compétences vers les collectivités locales et les Directions régionales et le rapprochement des Préfectures (Poupeau 2011). Les transferts de compétences vers les collectivités concernent essentiellement le niveau opérationnel : entre 2010 et 2015, l'ingénierie publique concurrentielle, l'ATESAT (assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire), l'ADS (application du droit des sols), la gestion des permis de construire. Ces transferts génèrent des réactions négatives de la part des agents. La

principale résultante est une remise en cause de l'organisation en subdivisions des services déconcentrés départementaux, qui rapatrient leurs agents dans les chefs-lieux. Cette recentralisation locale est assez mal vécue par les agents qui déplorent une perte d'expertise et de sens à l'action de proximité de l'État. Le transfert des personnels vers les collectivités n'a pas été explicité. L'absence de règles de transferts prioritaires pour les agents génère un sentiment d'insécurité du travail et de l'emploi, qui inquiète les syndicats et les médecins du travail[179]. Munie d'une feuille de route politique dotée de sens et de finalités, de politiques publiques fortement accompagnées et d'une organisation relativement cohérente, la nouvelle administration du Développement durable s'avère dynamique. Les logiques d'action sur le terrain sont néanmoins difficiles à structurer.

1.2.3 Les professions, une reconfiguration vers des « métiers flous »

La transformation des professions et des métiers au sein du ministère a été également largement étudiée (*cf.* notamment Duran 2001, Jeannot 2001, 2005, Gervais 2007, Le Bianic & Vion 2008, Herreros & Milly 2010, Debar 2011, Poupeau 2011, 2013). Gilles Jeannot (2005) exprime notamment le passage de métiers « durs », définis par un statut, un domaine d'ingénierie clairement identifié, des interlocuteurs précis, vers des métiers « flous » sur la question des objets, des positions, des emplois et des métiers. Néanmoins, les professions des ingénieurs et techniciens n'ont pas disparu. Les personnels de l'Équipement constituent la majeure partie des effectifs des nouvelles administrations du Développement durable.

L'identité professionnelle des agents de l'Équipement est un des points névralgiques du ministère. Danièle Linhart et son équipe de recherche (2005) ont étudié la force des valeurs et la spécificité des particularités des positionnements professionnels 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 « métiers » techniques. *« 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*

179 La Gazette des communes, 10/12/2013

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 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, dont la DDE, tirent traditionnellement plus sur le modèle de « métier ». Les chercheurs expliquent ainsi la « souffrance » ressentie par les « anciens » de l'Équipement, qui focalisent leur ressenti sur les activités supprimées et ne se reconnaissent pas dans les activités en devenir. Comme l'indiquent ces travaux de recherche sur les valeurs, ils ont le sentiment d'une fin de règne » (Milly 2012 p.413). Cette analyse de l'évolution de l'activité demandée au sein des DREAL et DDT est corroborée par nos entretiens.

> *« Les freins que je vois un peu dans l'évolution de l'organisation, dans la manière de faire l'État (ce n'est pas l'organisation obligatoirement, parce que l'organisation faut plus trop y toucher maintenant, ça secoue trop), c'est : un certain nombre de fonctionnaires sont encore sur « je réalise la mission qu'on m'a demandé de réaliser ». Je ne cherche pas à dénigrer, quand je dis ça. Je parle des permis de construire parce qu'on le voit assez facilement, mais ce n'est pas eux que ça vise en particulier, c'est plus général. Une demande de permis, j'instruis la demande de permis, c'est favorable, défavorable, en fonction des lois qui existent, des règles qui sont édictées, qui existent localement, qui s'appliquent… Voilà, c'est tout. Et ça, j'ai fait mon boulot. Oui, bien sûr, il y a une partie d'instruction qui existe, mais il y a aussi, je pense, un rôle d'accompagnement que doivent avoir les fonctionnaires sur : « Comment je trouve une solution au problème que me pose le pétitionnaire ? » (Pétitionnaire, c'est notre jargon pour dire la « personne qui demande »). Il arrive avec un problème, alors : soit son problème est absolument illégal et c'est bien évident qu'on ne va pas dire « oui » ; soit c'est un intérêt de développement économique, de développement de la construction, et plutôt que de le regarder d'un œil sur « Quelles sont les règles que j'applique et qui me font dire oui ou non ? », c'est : « Qu'est-ce qu'il faudrait que ce pétitionnaire fasse pour que son projet puisse se réaliser, et en quoi, moi, en tant que fonctionnaire, je peux l'accompagner pour trouver une solution à son problème ? », donc, avec une culture de la solution plutôt que de l'instruction. »* [Cadre transversal Stratégie du développement durable (ex-Écologie) DREAL - 2014]

Fortement axée sur le faire, la technicité, l'intervention directe dans les territoires, les professionnels de l'Équipement voient la disparition de leur cadre de référence professionnel. La fermeture des subdivisions territoriales de l'Équipement, l'accélération des transferts de compétences vers les collectivités locales, l'évolution du paradigme de l'Équipement vers celui de l'environnement et du Développement durable, sont autant d'éléments qui insécurisent les « anciens » et modifient les activités des nouveaux. Les nouveaux métiers du Développement durable sont plus « flous », davantage généralistes, tournés vers la coordination d'une action publique en forte évolution.

1.3 Des rôles concurrentiels entre professionnels du Développement durable dans les territoires

Les DREAL se trouvent au centre de l'évolution de cette expertise, en raison de leur rôle annoncé de pilotage et de coordination des politiques locales d'amélioration énergétique de l'habitat. L'État doit en effet s'affirmer à travers le positionnement de ces services dans les territoires.

L'investissement de cette position centrale des services régionaux de l'État dans la coordination de l'action publique interroge l'expertise présente dans les DREAL et les moyens à leur disposition pour développer de nouvelles stratégies de positionnement. Les actions visant la mise en cohérence des nombreux dispositifs abordés, l'animation de réseaux locaux d'échanges de pratiques ou de transmission de l'information sont des éléments qu'il est nécessaire de construire afin de se positionner par rapport au développement des thématiques d'action publique. Le positionnement doit également prendre en compte l'évolution des métiers de la chaîne d'application des dispositifs. Le rôle des DREAL est d'animer un réseau d'échange de pratiques et de formation qui concerne l'ensemble des parties prenantes de cette chaîne de métiers et de diffuser cette expertise dans le territoire. Les DREAL doivent ainsi investir un travail de traduction en se positionnant de manière stratégique entre les parties prenantes de la politique (Callon 1986).

Les DREAL subissent par ailleurs la concurrence de l'expertise des agences étatiques (directions régionales de l'ADEME, ANAH, établissements publics), qui développent une forte légitimité auprès des acteurs locaux. Ces agences s'appuient en effet sur une expertise technique plus ancienne et incontestée sur l'énergie, sur une certaine présence locale et sur la distribution de financements qui se sont considérablement étoffés dans les années 2000 (Lascoumes & Le Galès 2004). Ces injonctions contradictoires conduisent à une forme de défiance de la part des collectivités locales envers l'État, peu reconnu dans son rôle stratégique territorial. Un certain nombre d'acteurs territoriaux considèrent que les interlocuteurs étatiques dans un tel système sont trop nombreux et contestent le rôle de la DREAL comme animateur des politiques publiques territoriales. La faible capacité de participation financière, notamment, contribue à la faiblesse de son positionnement.

La poursuite du mouvement de décentralisation et la montée en puissance des Régions constituent le troisième pan des difficultés de coordination pour les DREAL. Sur les thématiques du Logement et de l'Habitat d'une part et de l'Énergie-Climat d'autre part, les différentes collectivités territoriales élaborent leurs propres politiques depuis longtemps. Les transferts de compétences et de budgets ont tendance à se renforcer. Par exemple, depuis janvier 2015, les DREAL ont été dessaisies de la gestion des dossiers et des financements européens FEDER et FEADER, au profit des Conseils Régionaux. Cette nouvelle orientation fait suite à un positionnement politique de la part de l'Assemblée des Régions de France visant à renforcer le rôle stratégique de ces derniers. Cette décision a de fortes implications sur les rapports de pouvoir territoriaux, notamment en ce qui concerne le domaine de l'énergie et de l'habitat. Ce transfert a en effet pour première conséquence de retirer aux DREAL la distribution, la gestion et le suivi des subsides européens. Ce désinvestissement de l'État de la gouvernance financière des politiques publiques locales contribue à affaiblir l'influence des services déconcentrés dans les territoires[180].

***

Munie d'une feuille de route politique dotée de sens et de finalités, de politiques publiques fortement accompagnées et d'une organisation relativement cohérente, la nouvelle administration du Développement durable s'avère dynamique, mais les logiques d'action sur le terrain sont néanmoins difficiles à structurer. À ce titre, la rénovation énergétique de l'habitat constitue un exemple très intéressant des problématiques à l'œuvre dans le rapprochement des services de l'Écologie et de l'Équipement, ainsi que des difficultés que rencontrent les services déconcentrés, notamment les DREAL, pour déployer et coordonner une thématique de politique publique très portée par le niveau national.

180 Exemple évoqué dans plusieurs entretiens en DREAL (2014)

2. La rénovation énergétique, nouveau mot d'ordre des politiques nationales de l'habitat dès 2007

En 2013, le secteur du bâtiment représente en France 46 % de la consommation finale d'énergie et 25 % des émissions de gaz à effet de serre. En application des directives européennes sur l'énergie et le climat, il est une des cibles prioritaires identifiées par le Plan climat de lutte contre le gaspillage énergétique et l'effet de serre (2005). Une série de lois et décrets a durablement mis à l'agenda les enjeux de l'efficacité énergétique, de la rénovation énergétique de l'habitat et de la précarité énergétique : Loi de Programmation fixant les orientations de la politique énergétique (2005), Lois Grenelle 1 (2009) et Grenelle 2 (2010), Loi pour l'Accès au logement et pour un urbanisme rénové (2013), Loi relative à la Transition énergétique pour la croissance verte (2015).

En ce qui concerne les services de l'État, les ministères de l'Environnement, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), celui du Logement et de l'Égalité des territoires (MLET) et celui du Budget notamment, ont commencé à prendre en compte l'importance du poste énergie dans la facture des citoyens et de l'État, et donc du gisement d'économies budgétaires que représenterait ce secteur pour l'État comme pour les citoyens. Ces considérations politiques débouchent sur la construction de politiques publiques à l'échelle nationale visant la réduction des factures énergétiques, la dépendance aux énergies fossiles et aux importations d'énergie, et le développement d'alternative à la production fossile d'énergie (Bethencourt & Chorin 2013). Au sein des collectivités locales, ces réflexions sont également portées dans le cadre des transferts de compétences, de la territorialisation des politiques publiques et des choix politiques locaux d'engagement sur ces thématiques.

Cependant, la thématique de l'énergie est intégrée par de nombreux ministères, qui ont développé leurs propres dispositifs. Il est ainsi plus exact de décliner au pluriel les politiques énergétiques. On peut même avancer que les politiques énergétiques constituent un « maquis », d'où les difficultés importantes du jeune ministère du Développement durable et des nouvelles DREAL pour coordonner ces politiques et dispositifs.

2.1 Les protagonistes historiques de l'habitat face aux nouveaux paradigmes du Développement durable

L'approche énergétique dans le champ de l'habitat est récente. Elle vient heurter l'approche traditionnelle de l'équipement des territoires, portée par les acteurs étatiques de l'aménagement, de la construction et de la planification. Les administrations centrales telles que la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) et sa Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), l'Agence nationale de l'amélioration de l'Habitat (ANAH) et l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ont pour héritage la filière historique de l'Équipement, dotée d'une expertise administrative extrêmement forte et structurée.

Une vision mythique de la planification de logement et de l'équipement du territoire

Les « grands corps » de l'Équipement et la structuration de ce ministère particulièrement puissant et pyramidal constituent un mythe de l'État en France (*cf.* Partie 1). La logique d'intervention moderne des services de l'Équipement s'est constituée après la Seconde Guerre mondiale, au moment de la reconstruction, puis s'est structurée en réponse aux injonctions de la planification, du développement du logement social et de l'urbanisation du territoire. Elle dispose d'un appareil fourni d'intervention directe dans les territoires, en lien avec les Préfectures. On pense ici aux anciennes Directions départementales de l'Équipement et aux subdivisions territoriales de l'Équipement qui constituent la majeure partie des effectifs des actuelles Directions régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement et des Directions départementales des Territoires. Les politiques du logement sont ainsi sectorielles, centralisées, établies au niveau national et appliquées de manière descendante dans le territoire. En régions, le rassemblement mensuel que constitue le Comité régional de l'habitat (CRH)[181], sous l'égide du Préfet de région, constitue l'instance de résolution des problèmes de leadership et de calage des politiques de l'habitat et du logement des collectivités et de l'État.

181 Aujourd'hui appelé CRHH ou CR2H, intégrant les discussions sur les politiques d'Hébergement et d'Accès au logement (cf. Chapitre 4)

Une nouvelle approche énergétique concernant l'habitat

Les directives européennes (pack énergie-climat, 2004), le Grenelle de l'Environnement en 2007 et les fusions ministérielles contribuent à réorienter considérablement les logiques d'intervention des services de l'Équipement vers le Développement durable (Lascoumes *et al.* 2014). Plusieurs mots d'ordre politiques participent à cette réorientation, notamment ceux de la « transition énergétique », de la « croissance verte », puis de la « transition écologique et solidaire ». L'action publique déployée par les services du ministère du Développement durable et de celui du Logement s'est ainsi fortement infléchie depuis une dizaine d'années, et notamment vers les questions d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments et sur la question des économies d'énergie dans le secteur de l'habitat. La principale mesure législative concerne les obligations de performance de la construction neuve, à travers des Réglementations thermiques de plus en plus ambitieuses (RT 2005, RT 2012, RT 2020).

La rénovation des bâtiments et logements existants nous intéresse plus particulièrement. On note qu'un accent particulier a été mis ces dernières années sur la rénovation de l'habitat des particuliers. Les lois Grenelle (2009, 2010) puis ALUR (2012) investissent spécifiquement la question de l'habitat et établissent des dispositifs qui contribuent à donner une réalité au mot d'ordre de la « transition énergétique ». Le Plan Bâtiment Durable tente de fédérer depuis janvier 2009 un réseau d'acteurs du bâtiment et de l'immobilier pour favoriser l'efficacité énergétique de ce secteur. Il établit un objectif de 500 000 rénovations lourdes du secteur résidentiel en France entre 2011 et 2017 (objectif revu à 2020 en 2013). Il rassemble régulièrement des groupes de travail sur les financements de la rénovation, la qualification des professionnels, etc.

2.2 Les dispositifs de l'ANAH à destination des collectivités et des particuliers

L'ANAH est un des principaux opérateurs de l'État. Principal bailleur de fonds de l'ex-ministère de l'Équipement, cette agence investit des fonds à destination des propriétaires bailleurs et occupants « très modestes », selon des conditions définies par un plafond de revenus (moins de 18 170 € par an pour une personne seule). Cette agence est très présente dans les territoires dans la mesure où elle dispose de cellules d'intervention au sein des DDT.

PIG, OPAH : les dispositifs territoriaux de l'ANAH gagnés par la logique énergétique

Les services départementaux de l'ANAH en DDT négocient et signent des Contrats locaux d'engagement avec un certain nombre de partenaires (collectivités, MSA, CAF, etc.) L'ANAH conditionne ainsi son intervention à l'élaboration de programmes spécifiques par les collectivités : Opérations programmées d'amélioration de l'Habitat (OPAH), Programmes locaux d'intérêt général (PIG), Programmes territoriaux de l'Habitat (PTH). Ce mode de fonctionnement est ainsi caractérisé par une tradition de déconcentration importante, sur la base d'une filière administrative très structurée. Le mode de faire est très directif, les formats d'application de sa politique bien définis, bien que négociés en partie avec les partenaires locaux.

Les dispositifs de l'ANAH ont longtemps concerné les seules réhabilitations de quartier, puis se sont focalisés sur les propriétaires les plus pauvres à travers des dispositifs d'aides aux travaux et d'aides à la pierre accessibles sous un plafond de revenus. Les OPAH montées entre 2005 et 2010 concernaient majoritairement la résorption de l'habitat indigne ou insalubre, la diminution de la vacance et l'aide aux travaux. La dimension énergétique est très récente, mais s'impose progressivement comme un volet majeur conditionnant les financements. Depuis 2011 et la constitution du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART), on note une focalisation de l'intervention de l'ANAH sur les aspects de la rénovation énergétique et de la lutte contre la précarité énergétique. Selon un directeur des Services techniques d'une commune, l'habitude d'intervention sur le logement s'est aujourd'hui recentrée sur l'énergie. Il en résulte une évolution de la chaîne de métiers liée à la délivrance de ces subventions : les citoyens doivent réaliser des travaux intégrant la performance énergétique, les opérateurs de terrain doivent les accompagner sur des programmes de travaux nécessairement plus lourds et les dossiers sont différents, les professionnels du bâtiment doivent proposer ce type de prestations, la programmation par les services de l'État et par les collectivités doit intégrer cette dimension énergie et contrôler la validité des dossiers qui leur parviennent autour de cette dimension d'efficacité énergétique.

Dans le cadre du FART, l'Aide de solidarité écologique (ASE) correspond à une prime visant à aider les propriétaires dits « très modestes » (moins de 14 300 € annuels) à réaliser des travaux d'économie d'énergie permettant d'atteindre une amélioration d'au moins 25 % de la performance énergétique de leur logement. Le montant de l'ASE s'élève à 2 000 € pour le bénéficiaire, qui peut être majoré de 500 € si la collectivité accorde une aide complémentaire via une OPAH ou un PIG.

Le succès du programme « Habiter mieux »

Depuis 2011, le programme « Habiter mieux » est déployé dans le cadre du FART et du Programme d'investissements d'avenir « Rénovation thermique des logements privés ». Il subventionne jusqu'à 50 % des travaux de rénovation énergétique des propriétaires « très modestes » sous réserve d'un gain minimal de 25 % des dépenses énergétiques du logement. Le programme Habiter mieux est doté de 1,35 milliard d'euros sur la période 2011-2017 (170 millions d'euros par an), dont 500 millions d'euros provient des Investissements d'avenir de l'État, 600 millions d'euros de l'ANAH et 250 millions d'euros des fournisseurs d'énergie (EDF, Engie, Total). L'objectif sur la période est d'aider 300 000 propriétaires occupants aux revenus modestes à financer des travaux de rénovation thermique[182]. Le programme a démarré de façon assez poussive : 12 800 ménages accompagnés en 2012 pour un objectif annuel de 30 000. Le programme a été consolidé et élargi en juin 2013 par un relèvement des plafonds de ressources pour l'éligibilité des bénéficiaires et une communication importante à l'échelle nationale, ce qui a permis sa montée en puissance : 31 200 logements sur 2013, 45 000 en 2014. Toutefois, le fonds a été victime de son succès et a largement dépassé les budgets prévisionnels à l'échelle nationale dès le mois de juin 2014, ce qui a conduit l'ANAH à geler un certain nombre de dossiers en juillet 2014 et à finalement revenir sur l'élargissement du dispositif aux catégories « modestes ». Cette réorientation a créé un véritable tollé chez les opérateurs et les collectivités locales, qui se sont retrouvés avec un certain nombre de dossiers « dépriorisés » sur les bras (*cf.* Chapitre 7). Cet épisode a marqué l'année 2014 en ce qui concerne les relations des territoires avec les administrations centrales.

Dans la région qui nous intéresse, seulement 855 logements ont été réhabilités par Habiter Mieux entre 2010 et 2014. On pointe que les personnes pouvant bénéficier du programme, souvent fragiles et isolées, ignorent généralement l'existence des aides. Il est difficile pour les pouvoirs publics de toucher les bénéficiaires potentiels de cette politique. Dans un département particulièrement pauvre et rural, par exemple, près de 80 % des propriétaires occupants peuvent être éligibles aux aides de l'ANAH, mais le dispositif incitatif d'aide ne parvient pas à augmenter le nombre de rénovations. Un certain nombre de dysfonctionnements peuvent ainsi être relevés.

182 Chiffres : ANAH, *Chiffres clés 2014*, 30 janvier 2015

2.3 Le PREH : une tentative étatique d'articulation de nombreux dispositifs en faveur de l'amélioration énergétique de l'habitat

La Conférence environnementale de septembre 2012 a affirmé la rénovation énergétique de l'habitat comme un des projets prioritaires du gouvernement et a débouché en mars 2013 sur le lancement d'un Plan d'investissement pour le logement. Sa phase opérationnelle est le Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), établissant un objectif de 500 000 rénovations énergétiques par an d'ici 2017 (contre 150 000 en 2012) et la diminution de 38 % de la consommation d'énergie dans le secteur du bâtiment en 2020. Il s'agit également de coordonner les nombreux dispositifs existants (*cf. infra*) et de redynamiser le secteur économique du bâtiment. Trois objectifs complémentaires sont fixés pour le PREH :

- enclencher la décision de rénovation par l'accompagnement des particuliers et bailleurs,
- financer la rénovation en apportant des aides et des solutions,
- mobiliser les professionnels pour garantir la qualité des rénovations.

Nouveautés du PREH : plateforme nationale, communication et nouveaux acronymes

La principale action du PREH est la constitution d'une plateforme nationale centralisant les appels concernant la rénovation énergétique de l'habitat via un numéro unique national (numéro azur 0810 140 240). Cette plateforme intitulée « service public de la rénovation énergétique » ne donne pas d'information technique ou pratique. Elle filtre les appels des particuliers et entreprises et renvoie aux guichets du secteur de résidence de l'interlocuteur : Espaces info énergie (EIE) pour le droit commun, guichets de l'ANAH pour les éligibles (ce qui implique que l'une des premières questions posées à l'appelant concerne son niveau de revenus). Le cahier des charges établit que le particulier doit être orienté directement vers le bon interlocuteur, afin d'être pris en charge par un interlocuteur unique.

Dans un souci de cohérence et d'affichage du nouveau dispositif, les guichets locaux ont été regroupés sous une bannière commune et rebaptisés PRIS : Points Rénovation Info Service. Selon le territoire de résidence et le niveau de revenus de la personne, ces guichets locaux sont portés par les EIE (information, conseil technique), les cellules habitat de l'ANAH en DDT (aides de l'ANAH, Habiter mieux), les chargés de mission des collectivités en régie ou les Associations départementales d'information sur le logement (ADIL, conseil juridique et technique). Cette mesure vise à mieux communiquer sur les réseaux existants. On peut citer également la mise en ligne d'un site internet[183] qui regroupe de l'information sur les aides disponibles et les dispositifs que nous décrirons par la suite.

En parallèle du lancement du PREH, trois importantes campagnes de communication incitatives ont été lancées en septembre-octobre 2013, juillet et novembre 2014 à l'échelle nationale pour un budget de 100 millions d'euros. Ces campagnes de communication ont eu un impact important, qui s'est traduit pour chacune d'elle par un afflux important d'appels auprès de la plateforme et des PRIS. En 2013, et particulièrement à partir de septembre et le lancement du PREH, les demandes liées aux aides financières ont véritablement augmenté. Des responsables d'EIE parlent d'une multiplication de l'activité téléphonique et de conseil par 4 ou 5.

Territorialisation du PREH : une tentative étatique de rationalisation et de coordination des politiques régionales Énergie-Habitat

Ce plan se donne pour objectif de coordonner au niveau territorial une part importante des dispositifs à destination des particuliers que nous décrirons plus bas : écoprêts à taux zéro, crédit d'impôt développement durable, etc. Les missions de l'État au niveau régional sont ambitieuses et doivent être pilotées par les DREAL. Il s'agit bien de viser un objectif de coordination (le quatrième point ci-dessous est, nous semble-t-il, particulièrement explicite) :

- procéder à une analyse territoriale des cibles et des acteurs locaux impliqués,
- coordonner l'ensemble des acteurs et les cartographies du réseau de proximité départemental,
- synthétiser et organiser la remontée d'informations sur l'avancement du plan (suivi des résultats),

183 www.info-renovation-service.gouv.fr

- programmer et rendre cohérentes les sources de financement (crédits ANAH, FEDER, ADEME, CEE, écoprêts à taux zéro, suivi des prêts PAM et éco-PLS) en lien avec les agences régionales (AR-HLM) et les directions régionales de la CDC (DR-CDC),
- mobiliser les professionnels via les fédérations régionales des acteurs concernés (assistants à maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entrepreneurs, artisans, bailleurs sociaux, etc.),
- capitaliser et diffuser les expériences, animer un réseau régional de la rénovation énergétique,
- développer des outils d'observation, notamment sur les questions de coût et de prix des travaux,
- animer le programme Habiter mieux au plan régional[184]. La mise en œuvre de ce plan doit être réalisée au niveau régional. Les DREAL ont nommé un chargé de mission en interne pour assurer l'ensemble de ces missions en transversalité. Il n'y a pas de fonds débloqués spécifiquement pour la mise en œuvre du plan. Officiellement, le PREH régional est piloté par le Préfet de région assisté par la DREAL, en partenariat avec les Directions régionales de l'ADEME, les ADIL, les DDT et les collectivités territoriales. Ce comité de pilotage a la responsabilité de l'application du PREH territorial.

Les limites du PREH : défaut de soutien aux échelles nationales et locales

Ce plan a pour point de départ le constat d'un effort financier très important de la part de l'État, justifié par la nécessité d'un investissement dans une politique publique qui concerne à la fois le pouvoir d'achat des ménages, la réduction de la facture énergétique, la limitation des émissions de gaz à effet de serre et l'activité économique avec des emplois non délocalisables[185]. L'ambition de coordination se heurte néanmoins à un certain nombre de limites, bien décrites par les acteurs rencontrés, dont beaucoup ont trait à la capacité d'intervention de l'État dans les territoires. L'application locale du PREH se fait en effet en demi-teinte. Cette politique arrive comme la dernière-née des politiques territoriales et est considérée par beaucoup comme « la chose de l'État ». L'ambition de coordination se heurte à la complexité de l'existant et à un défaut de

184 D'après Circulaire du 22 juillet 2013 relative à la territorialisation du Plan de rénovation énergétique de l'habitat
185 DREAL – *PREH - Fiche problématique État* - octobre 2013

légitimité qui grève la possibilité de réunir les parties prenantes. La problématique se joue sur deux axes : celui du soutien national et celui de la mobilisation locale

- Problème de soutien du national vers le local et de moyens face aux ambitions

Les agents et opérateurs ont tendance à dénoncer un certain manque de soutien de la part de l'administration centrale pour l'instauration de ces coordinations. Il n'y a pas de moyens spécifiquement débloqués pour la mise en œuvre des PREH aux échelles régionales et ce levier de mobilisation ne peut pas être actionné pour lancer les comités de pilotage. La mobilisation repose donc sur la légitimité conférée au PREH par son lancement par le Préfet de Région, qui s'étiole rapidement, et sur la légitimité des agents des DREAL en termes d'expertise territoriale, qui existe, mais n'est pas forcément suffisante.

Un agent s'étonne par exemple du manque de soutien par les administrations centrales, notamment de l'absence de contextualisation du projet de loi. Il estime qu'une étude des conditions de mise en œuvre du PREH aurait dû être faite, région par région, afin de distinguer les actions et sujets à prioriser selon le contexte régional[186]. Visiblement, sur ce point, les DREAL sont laissées seules pour engager ces plans au niveau local. Par ailleurs, la réaffirmation du PREH après une année et demie de tentative de mise en œuvre tarde à s'affirmer que ce soit au niveau central – les agents mettent en cause les changements de ministres, au MEDDE comme au MLET – comme au niveau local – les impulsions de la Préfecture restant relativement rares.

- Problème de mobilisation locale et d'adhésion aux objectifs

L'animation du PREH exige l'instauration de réunions régulières (comité de pilotage, groupe technique régional, réunions d'information), qui constituent des surcroîts d'organisation pour des acteurs divers, dont les agendas de travail sont particulièrement remplis. En tant que dernier arrivé des dispositifs partenariaux, les comités de pilotage ne rencontrent pas une mobilisation spontanée de la part des parties prenantes invitées. De plus, le PREH apparaît comme un outil de l'État (au sens où le pilote est la DREAL) et pour l'État (au sens où il vise à repositionner l'État au niveau territorial comme le véritable pilote de la nouvelle ou future politique publique de la rénovation énergétique). Cette velléité de remettre l'État au centre du jeu, de fournir aux DREAL un terrain d'animation d'une politique publique régionale ne rencontre pas l'enthousiasme des collectivités locales, notamment au niveau régional. Dans le cas de relations dégradées entre les services de l'État et le Conseil Régional, l'appel à la réunion peut s'avérer vain. Ainsi, le lien avec

186 Entretien avec un chargé de mission PREH en DREAL - 2014

les collectivités locales est complexe à développer, malgré l'existence d'un guide à leur destination, édité par l'ADEME, l'Association des maires de France (AMF), l'Association des communes de France (AdCF) et les ministères[187].

***

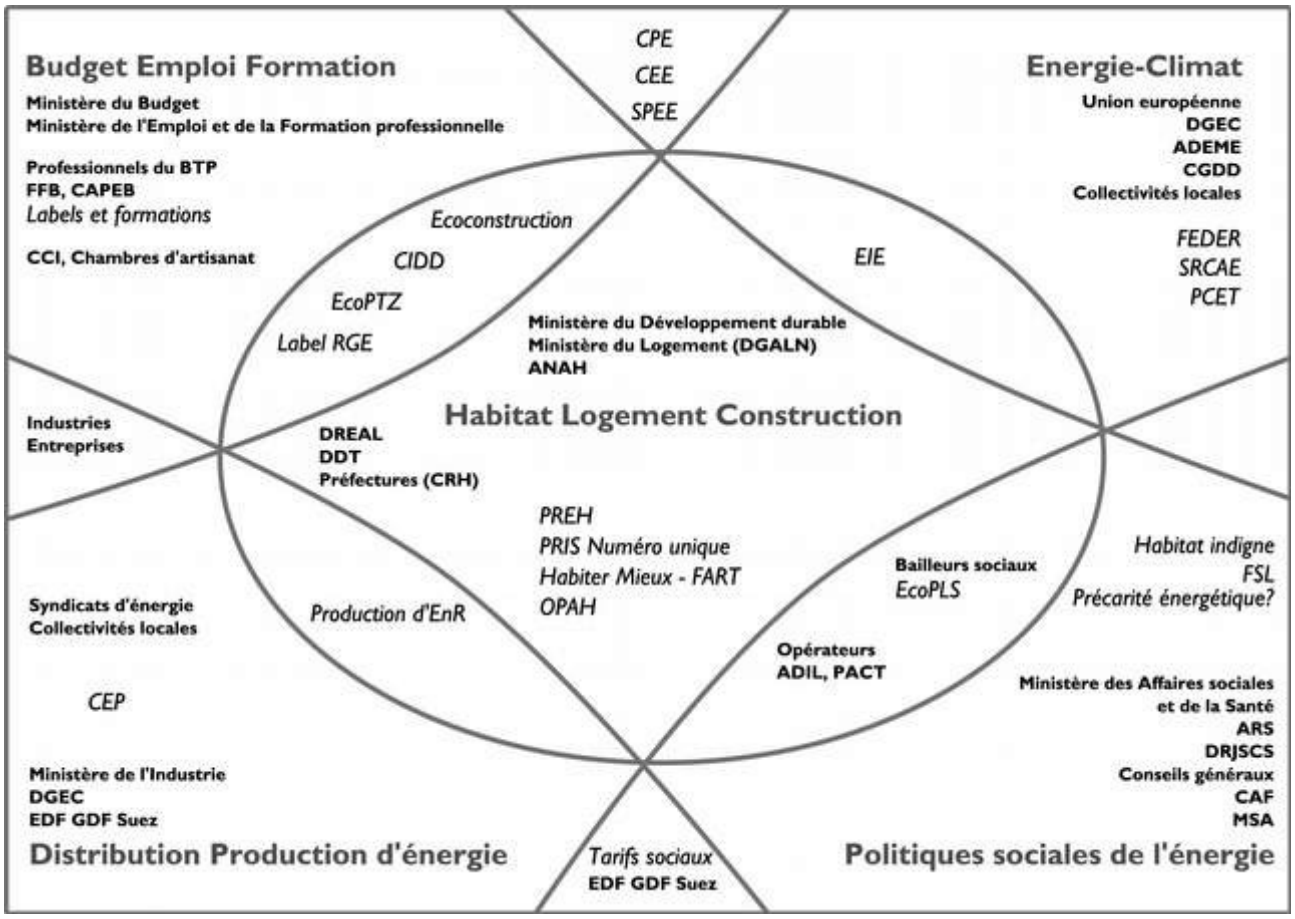
La rénovation énergétique de l'habitat constitue une inflexion majeure, et récente, des politiques de l'habitat. Ce nouveau mot d'ordre participe à l'engagement sur les thématiques énergétiques des acteurs traditionnels du logement et de la construction, structurés autour de l'ex-ministère de l'Équipement. La complexité des dispositifs existants et la montée en puissance de ce type de travaux chez les bénéficiaires conduisent à entreprendre de coordonner l'application des politiques existantes, avec le Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH). Son application est cependant incertaine en raison notamment de sa logique très descendante, de l'État vers les territoires.

Cette difficulté est d'autant plus marquée que cette approche de l'efficacité énergétique des logements centrée sur les politiques de l'habitat, le logement et la construction, bien que centrale, doit se coordonner à quatre approches ministérielles connexes, sectorielles, avec leurs propres logiques d'intervention auprès des acteurs territoriaux.

187 ADEME, AMF, AdCF, ANIL, ANAH, MLET, MEDDE, *Plan de rénovation énergétique de l'habitat, quel rôle pour les collectivités locales ?* 2013

3. La rénovation énergétique de l'habitat comme thématique d'action publique disputée entre cinq approches centralisées

Thématique d'action publique, l'énergie intéresse plusieurs ministères sectoriels. On recense quatre approches ministérielles de l'énergie connexes, qui s'ajoutent à l'approche « énergie-habitat » décrite précédemment. Nous les dénommons : « économie-emploi », « énergie-climat », « industrie-production » et « politiques sociales de l'énergie ». Différents ministères sectoriels développent des programmes d'action et des dispositifs suivant leurs propres logiques d'intervention auprès des acteurs territoriaux. Ces approches structurent et influencent le champ dans lequel l'efficacité énergétique de l'habitat se déploie, via un certain nombre de dispositifs préexistants, dont nous allons présenter ici les dynamiques. Elles questionnent et mettent en tension la politique émergente de la rénovation énergétique de l'habitat, à travers des conceptions politiques et des logiques d'intervention distinctes, comme l'illustre le schéma ci-dessous.



Approches sectorielles, acteurs et dispositifs en faveur de la rénovation énergétique de l'habitat

Réalisation : Sylvère Angot (2015)

3.1 Approches « budget, emploi-formation » de la rénovation énergétique : relancer l'emploi dans la filière du bâtiment

Le ministère du Budget élabore depuis le Grenelle un certain nombre de dispositifs visant à impacter l'ensemble de la filière de la rénovation du bâti existant. On constate un investissement considérable autour de cet objectif, se chiffrant à plusieurs milliards d'euros par an. Un certain nombre de dispositifs existent et cherchent à concilier plusieurs types d'objectifs :

- D'abord des dispositifs fiscaux et financiers visant à inciter les particuliers à engager des travaux de rénovation énergétique. Ces outils négociés avec les ministères du Développement durable et du Logement cherchent à répondre aux injonctions des lois Grenelle, ALUR et de Transition énergétique. Des montages ont été constitués avec les banques (écoprêt à taux zéro) ou avec les services des impôts (crédit d'impôt transition énergétique).

- Deuxièmement, des outils d'aide à la structuration de la filière construction. Des dispositifs de labellisation et de formation des professionnels du bâtiment (artisans et entreprises notamment) sont élaborés avec le ministère du Travail et de la Formation professionnelle et les organisations professionnelles du bâtiment : Fédération française du bâtiment (FFB), Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB), Chambres des métiers et de l'artisanat notamment.

- Enfin, des dispositifs fiscaux visent spécifiquement la rénovation du parc de logement social, impliquant la Caisse des Dépôts, en lien avec les bailleurs et fédérations de bailleurs sociaux.

Pour de nombreux professionnels interrogés[188], ces dispositifs se rejoignent sur un objectif, celui de favoriser une relance du secteur du bâtiment. En accord avec le fameux adage : « Quand le bâtiment va, tout va », ils visent à développer la demande afin de lancer la filière de la rénovation, favoriser l'emploi et la reconversion des professionnels du bâtiment. C'est pourquoi nous avons fait le choix de regrouper ces approches thématiques sous l'appellation « Budget, emploi, formation ».

188 Entretiens en DREAL, DDT, direction régionale de l'ADEME, CCI, FFB, CAPEB et avec des opérateurs habitat (2015).

3.1.1 Dispositifs à destination des particuliers

Le Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) : le dispositif fiscal le plus utilisé

Ce dispositif fiscal existe depuis 2005 et est le plus connu des particuliers. Son nom a changé en 2015, de Crédit d'impôt développement durable (CIDD) à CITE. Il permet aux ménages qui entreprennent des travaux de rénovation énergétique ou d'isolation de réduire leur impôt sur le revenu. Le Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) permet d'obtenir une réduction d'impôts à 30 % pour un poste de dépense visant la rénovation énergétique.

Le CIDD soumettait les propriétaires à l'exigence de réaliser un « bouquet de travaux », pour un plafond de dépense de 8 000 €. En 2014, son taux était de 15 ou 25 % selon les revenus du ménage. Ce dispositif a coûté 7,8 milliards d'euros sur la période 2005-2008 (Vauglin 2011). Dans la période suivante (2008-2015), son coût en « non-recettes » pour l'État est évalué à environ 3 milliards d'euros par an (ADEME 2015).

L'écoprêt à taux zéro : en perte de vitesse

Ce prêt sans intérêts concerne les particuliers s'engageant à effectuer des bouquets de travaux d'efficacité énergétique. Ce dispositif est théoriquement proposé par les banques aux particuliers, d'après les conventions passées avec l'État. Il peut atteindre 20 000 € sur 10 ans ou 30 000 € sur 15 ans. Son coût pour l'État est de 20 millions d'euros pour 2010, 50 M€ pour 2011.

Son impact reste assez limité, alors qu'il s'agit de l'une des mesures phares destinées à l'incitation des particuliers. 32 464 prêts ont été accordés en 2013 pour un montant moyen de 17 382 €. Ces constats ont conduit l'État à revoir son mode d'attribution. La loi de finances rectificative adoptée le 23 juillet 2014 prévoit le transfert de la responsabilité de l'éligibilité des travaux relevant de l'éco-PTZ actuellement assurée par la banque vers les entreprises de travaux. Les artisans doivent désormais constituer avec les particuliers les dossiers concernant l'éco-PTZ. Par ailleurs, les critères d'éligibilité de l'éco-PTZ ont être simplifiés en 2015 et alignés sur ceux du CITE.

Prime de rénovation énergétique, gérée par l'Agence de service et de paiement

Cette prime limitée dans le temps de 1 350 € vise les propriétaires occupants disposant de ressources « moyennes » (c'est-à-dire non cumulable avec les aides de l'ANAH) pour un bouquet de travaux de rénovation énergétique. Le dispositif était initialement applicable sur deux ans entre le 31 mai 2013 et le 31 décembre 2015, puis a été écourté au 31 décembre 2014 en raison de la modification des conditions du CITE. Sa gestion a été confiée à l'Agence de services et de paiement (ASP) qui vérifie strictement l'éligibilité des dossiers qui lui parviennent. Le nombre de dossiers rejetés est important. Ce phénomène est valable dans toutes les régions. Les rejets sont liés essentiellement à un défaut de renseignement sur les performances des matériels et matériaux, la procédure d'instruction de l'ASP ne prévoyant pas de demande de complément.

3.1.2 Dispositifs à destination de l'emploi et de la filière artisanale

TVA réduite à 5,5 % pour les travaux d'amélioration énergétique

Cette incitation fiscale visant l'amélioration de la performance énergétique bénéficie aux entreprises engageant des travaux d'amélioration énergétique de logements de plus de deux ans. Entre 2009 et 2011, cette mesure a été évaluée à plus de 5 milliards d'euros par an, ce qui en fait un des dispositifs les plus coûteux pour l'État dans ce domaine d'action publique (Vauglin 2011).

Formation et labellisation des entreprises et artisans du bâtiment

La Labellisation Reconnu Garant de l'Environnement (RGE) est la principale mesure visant à améliorer la qualité du bâti et de l'efficacité énergétique. L'objectif est de former et distinguer les entreprises et les artisans disposant d'un niveau de compétence dans l'écorénovation. L'objectif des services de l'État est de faire monter en puissance ce label. Depuis le 1er janvier 2014, les aides de l'État sont écoconditionnalisées, c'est-à-dire que pour obtenir un éco-PTZ ou un Crédit d'impôt développement durable, un particulier doit recourir à des artisans professionnels labellisés RGE.

Un certain nombre d'organismes d'accréditation existent et sont reconnus par l'État, le COFRAC et les organismes régionaux de formation pour délivrer le label. Ces accréditations sont délivrées par des organismes de formation et d'accréditation qui portent des labellisations en fonction du domaine de travaux ou d'installations à énergies renouvelables. Les principaux labels sont : QUALIBAT, QUALIT'EnR, QUALIFELEC, ainsi que les marques développées par les principales centrales syndicales de l'artisanat et du BTP : label « Eco Artisans » (CAPEB) et label « Pros de la Performance Energétique » (FFB). Ces labels sont regroupés aujourd'hui sous la marque RGE. De plus, les Formations aux Économies d'énergies des Entreprises et Artisans du Bâtiment (FEEBat) sont organisées par la Fédération française du Bâtiment depuis 2008 pour former les professionnels à la construction et au portage d'une offre globale d'amélioration énergétique des bâtiments.

On pointe l'intérêt de ces mesures pour développer l'activité artisanale de rénovation des bâtiments, notamment dans les régions où la construction neuve n'est pas très dynamique.

3.1.3 Dispositifs à destination des bailleurs sociaux

L'écoprêt logement social

Ce prêt est distribué par la Caisse des Dépôts et Consignations aux bailleurs sociaux, aux Sociétés d'économie mixte locale et aux communes pour s'engager dans la rénovation thermique de leur parc de logements. L'objectif de la loi Grenelle 2 est de rénover les 800 000 logements sociaux les plus énergivores du parc (étiquette F ou G) d'ici 2020. Ces logements doivent ainsi passer en classe C ou supérieure. Ce dispositif était doté d'une enveloppe de 1,2 milliard d'euros pour la période 2009-2010.

Dégrèvement des travaux d'économie d'énergie sur la taxe foncière sur les propriétés bâties

La taxe foncière des propriétés bâties des sociétés d'économie mixte et des organismes HLM peut être exonérée du quart du montant des travaux d'économie d'énergie. L'objectif est d'aider le secteur immobilier public à réaliser des travaux d'économie d'énergie. Le coût de cette mesure était d'environ 60 millions d'euros pour l'État en 2014.

3.1.4 Dispositifs en faveur des entreprises

500 millions d'euros ont été mobilisés par l'État entre 2011 et 2013 pour la création d'un dispositif « Prêts verts » bonifiés, accordés à des entreprises qui investissent pour améliorer leur compétitivité via l'amélioration de la performance environnementale de leurs process industriels ou de leurs produits. Il s'agit d'accélérer « la transition de l'industrie vers l'écoconception et l'écoproduction ». Cette offre de financement est destinée à soutenir des projets d'investissement prenant en compte la protection de l'environnement et à favoriser la mise sur le marché de produits favorables à la protection de l'environnement et la réduction de la consommation d'énergie.

La démarche « 123 Environnement » lancée au niveau national en 2004 vise à favoriser le management environnemental des TPE et PME. Trois étapes conduisent in fine à une certification ISO 14 001. En régions, les Conseils Régionaux et les services environnement des Chambres régionales de commerce et d'industrie s'investissent dans la diffusion de cette démarche, qui permet aux entreprises d'afficher leur engagement en matière d'environnement et d'anticiper les exigences de leur clientèle.

Conclusion : un « maquis » de subventions et d'aides fiscales

De nombreux dispositifs d'aides et d'exonérations fiscales ont été élaborés par les ministères du Budget, de l'Emploi et de la Formation professionnelle depuis une dizaine d'années. Ils coexistent à l'heure actuelle et constituent une grande partie de l'arsenal incitatif national sur la rénovation et l'efficacité énergétique, à destination des particuliers, des entreprises, des artisans et des bailleurs sociaux. Les budgets engagés sont très importants, avoisinant les 15 milliards d'euros entre 2005 et 2015. Pour autant, ces dispositifs ont été lancés selon leurs propres temporalités et ne présentent pas de réelle coordination.

3.2 Approches « énergie-climat » : une logique environnementale issue des engagements européens et territoriaux

Nous lions l'approche Énergie-Climat – et donc l'hybridation de ces deux thématiques – aux engagements nationaux et européens qui se développent depuis les années 2000 sur les questions du réchauffement climatique et des émissions de gaz à effet de serre. La mise en application des engagements européens autour du Protocole de Kyoto a notamment débouché sur les directives « Énergie-Climat » de 2008 et les engagements du 3x20, qui ont eu un impact important en France lors de la négociation des engagements du Grenelle de l'Environnement. Cette approche est également impactée par la mise en place d'un marché concurrentiel des quotas d'émissions de carbone, de gaz à effet de serre et des économies d'énergie. Elle concerne plusieurs administrations liées au ministère du Développement durable.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) participe pour l'État à la mise en œuvre des politiques publiques énergétiques dans le territoire. Elle se décline en délégations régionales et bénéficie ainsi d'une assise locale et d'une certaine légitimité auprès des collectivités et des associations locales, sur lesquelles elle s'appuie depuis sa constitution. L'ADEME défend en effet une certaine culture de l'intervention dans les territoires : elle missionne ses équipes sur les enjeux spécifiques des régions, développe des réseaux de professionnels et d'expertise au niveau local, cofinance des postes relais positionnés dans les associations et collectivités (Espaces info énergie, Conseils en énergie partagée). Cette agence dispose également d'une importante manne financière qu'elle oriente selon des plans pluriannuels. On peut notamment citer le Fonds chaleur (1,12 milliard d'euros sur la période 2009-2013), qui prône le développement du recours par les collectivités locales aux énergies renouvelables et aux réseaux de chaleur.

Le Commissariat général au Développement durable (CGDD, ex-ministère de l'Écologie) est particulièrement impliqué dans cette approche de l'énergie, via le développement d'une « stratégie nationale de développement durable ». Il œuvre en faveur du développement et/ou du « verdissement » de dispositifs de planification territoriaux (Agendas 21, Plans climat-énergie territoriaux, plans sur la qualité de l'air, Plans locaux d'urbanisme, etc.).

La Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC, anciennement Direction générale de l'énergie et des matières premières du ministère de l'Industrie) intervient de manière récente

dans ce champ, notamment sur le développement du recours aux énergies renouvelables, aux dispositifs « intelligents » sur l'énergie (smart grids), et sur la lutte contre l'effet de serre.

Financements européens

Les fonds européens participent de manière importante aux orientations locales des politiques publiques vers l'énergie-climat, en établissant un certain nombre d'axes prioritaires et d'objectifs dotés de financements lourds. Ils orientent les contractualisations et appels à projets locaux, dans la mesure où ils viennent nourrir des engagements locaux sur les mêmes thématiques. Les Contrats de Projets État-Région (CPER) sont déclinés sur les orientations européennes dans la mesure où les fonds européens viennent les compléter de manière significative. Dans la région que nous étudions, pour la période 2014-2020, ces aides représentent environ 600 millions d'euros dans le cadre du FEADER et 140 millions d'euros au titre du FEDER.

Un des « axes prioritaires » du FEDER est « la transition vers une économie décarbonée », dotée d'environ 20 M€. Les « priorités d'investissement » de cet axe sont de « soutenir l'efficacité énergétique, la gestion intelligente de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques, notamment dans les bâtiments publics et dans le secteur du logement », de « favoriser l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables dans les entreprises » et de « favoriser la production et de distribution d'énergies provenant de sources renouvelables ».

Une des priorités du FEADER 2014-2020 de cette région est « la promotion de l'utilisation efficace des ressources et le soutien à la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente aux changements climatiques, dans les secteurs agricole et alimentaire et de la foresterie ». Elle est dotée d'environ 35 M€. Elle vise à « faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, de sous-produits, des déchets, résidus et autres matières premières non alimentaires à des fins de bioéconomie », à « développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire », et « la rénovation des villages dans les zones rurales, modernisation bâtiments d'élevage, investissement dans des installations d'énergie renouvelable ».

Les dispositifs territoriaux de planification Énergie-Climat : SRADDET, SRCAE, PCAET

Les Schémas régionaux air, développement durable, énergie territoriaux (SRADDET), documents de planification des problématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air sont en cours d'écriture, pilotés par les Conseils régionaux. Ils doivent remplacer les Schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE), qui étaient copilotés par les Conseils Régionaux et les services de l'État (DREAL). Ils comportent un diagnostic de la situation et des politiques locales sur le climat, de l'air et de l'énergie, ainsi qu'un document d'orientation opposable pour la région et des objectifs en matière d'énergies renouvelables (et en particulier un Schéma régional éolien). Ils sont élaborés de manière participative par une série d'acteurs territoriaux stratégiques (collectivités, chambres consulaires, syndicats, entreprises, citoyens, etc.).

Les SRADDET, comme les SRCAE, fixent notamment aux horizons 2020 et 2050 des orientations visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la maîtrise de la demande énergétique. Une partie concerne ainsi une approche sectorielle sur l'habitat et les bâtiments.

S'ils sont la concrétisation d'une prise de conscience institutionnelle des effets du changement climatique et l'occasion d'une rencontre entre de nombreux acteurs sur des thématiques nouvelles, ces schémas peu contraignants subissent des destins assez distincts selon les régions. Pour être appliqués, ils doivent être soutenus et suivis sur le long terme, ce qui peut faire défaut dans le cas d'un manque d'engagement politique sur la question.

Les Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) sont des documents de planification qui portent des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et visent à prendre des mesures en faveur de l'adaptation des territoires au changement climatique. Ils sont obligatoires pour les collectivités de plus de 20 000 habitants. Si leurs modalités d'application doivent être partenariales et participatives, ces documents entrent néanmoins fréquemment en tension avec les politiques locales déjà en place (Schémas de Cohérence Territoriale, Plans Locaux d'Urbanisme, Plans de Déplacements Urbains, démarches d'Agenda 21, etc.). Leur mise en œuvre est difficile, dépendante de la détermination politique ou de la puissance de la coalition partenariale qui les portent (Angot 2013, Angot & Gabillet 2015).

Les services de l'État sont parties prenantes du SRCAE et proposent une expertise aux collectivités en ce qui concerne leurs démarches d'Agenda 21 ou de PCAET. Dans la région qui nous concerne, sept collectivités sont concernées par des PCAET : le Conseil Régional, les trois

Conseils Généraux, certaines communes et communautés de communes de plus de 20 000 habitants ou volontaires et les Parcs nationaux régionaux.

Espaces Info Énergie et Conseil

Les EIE sont des postes situés dans les associations environnementales ou dans les collectivités locales, qui existent depuis 2005. Dans un premier temps financés par l'ADEME à hauteur de 50 % des équivalents temps plein, ils sont de plus en plus fréquemment portés par les collectivités locales. Leur mission de service public consiste à apporter de l'information générale, technique et objective aux particuliers en matière d'équipement, de financement et de gestes en faveur de l'efficacité énergétique. De fait, les appels des particuliers concernent majoritairement des informations sur les aides financières existantes et la mise en œuvre d'un projet de rénovation (EIE-ADEME, Enquête satisfaction 2014). Ils constituent ainsi des relais très importants de publicité, de communication et d'application opérationnelle de l'ensemble des dispositifs que nous présentons ici.

Environ 260 EIE existaient en France en 2015, ce qui correspond avec les cofinancements à quatre ou cinq postes par département, répartis de manière assez équitable. Des politiques différentes se sont succédé pour le développement de ce réseau. On assiste ainsi à un double mouvement de désengagement du soutien associatif par l'ADEME (point de vue des associations) et de transfert aux collectivités (point de vue des collectivités).

Les Certificats d'économie d'énergie

Directement inspiré du fonctionnement européen du marché de l'énergie, ce dispositif d'achat d'économies d'énergie vise à réduire la surconsommation d'énergie. Les fournisseurs d'énergie (les « obligés ») sont contraints de réaliser des économies d'énergie en proportion de leurs parts de marché contre des certificats, libellés en kWh. Ils doivent inciter leurs clients (ménages, collectivités, bailleurs, etc.) à réaliser des économies d'énergie à travers le contrôle de leurs factures ou l'investissement dans des équipements performants. Des « éligibles » (notamment les collectivités locales) peuvent ainsi bénéficier de certificats et débloquer des mannes financières pouvant être réinvesties dans des travaux énergétiques.

Sur la deuxième période de déploiement de ce dispositif (2011-2014), le MEDDE communique sur un total de 390 TWh délivrés, ce qui correspondrait à 24 milliards d'euros d'investissement dans des travaux d'économies d'énergie, 2 milliards d'euros d'économies d'énergie par les consommateurs et 7 millions de tonnes équivalent CO2 évitées par an[189]. On note par rapport à notre sujet sur le rôle de l'État déconcentré que les DREAL étaient missionnées sur la délivrance des CEE aux débuts du dispositif. Mais depuis le 1er octobre 2011, c'est un pôle national qui centralise le traitement de toutes les demandes.

Engagements locaux des grands opérateurs énergétiques

Les principaux opérateurs énergétiques (EDF et Engie principalement) développent également des actions spécifiques en faveur de la rénovation énergétique de l'habitat. Les Ambassadeurs de l'efficacité énergétique sont des emplois d'avenir recrutés par l'ANAH et la fondation d'entreprise FACE (Fondation agir contre l'exclusion), les Ambassadeurs de l'efficacité énergétique assurent une mission de porte-à-porte pour sensibiliser les citoyens aux écogestes, leur proposer des travaux d'économies d'énergie et s'assurer une connaissance de la précarité énergétique. Ce type d'action est encouragé par les grandes entreprises ayant un lien avec la thématique de l'énergie pour développer leur volet Responsabilité sociale des entreprises (RSE). Le recrutement de ce type d'emploi constitue un point de vigilance pour les Espaces info énergie qui voient le risque de sollicitation multiple (et potentiellement contre-productive) des particuliers. L'enjeu de coordination est ici encore important.

En mai 2014, la FACE a assuré le recrutement de quatre ambassadeurs de l'efficacité énergétique sur un département. La délégation départementale de l'ANAH et l'ADEME sont associées à la démarche afin de coordonner cette action nouvelle avec le travail de conseil des PRIS.

Plateformes de rénovation énergétique

Les plateformes de rénovation énergétique ont été inscrites dans la Loi relative à la Transition énergétique pour la Croissance verte (2015) pour constituer les dispositifs de coordination de la rénovation énergétique. Ces dispositifs prennent comme exemple la construction en 2013 d'une régie de tiers financement nommée Service public de l'efficacité énergétique (SPEE) dans

189 Plaquette DGEC, *Les certificats d'économies d'énergie*, novembre 2014

l'ancienne région Picardie. Des Services publics de la performance énergétique et de l'habitat (SPPEH) sont en création dans plusieurs collectivités locales régionales ou métropolitaines. Il s'agit de coordonner l'offre existante afin d'assurer l'accompagnement des particuliers qui souhaitent diminuer la consommation énergétique de leur logement en leur facilitant l'accès aux financements existants et, le cas échéant, en contribuant au développement d'une offre financière adaptée (tiers-financement). Les collectivités peuvent organiser ce service intégré en régie ou par délégation à une structure mandatée de type Agence locale de l'énergie et du climat, Société d'économie mixte locale ou Société publique locale. Ce type de démarche est soutenu par l'ADEME qui a lancé des appels à manifestation d'intérêt dans toute la France. On peut noter que ces dispositifs sont pilotés par les collectivités locales et métropolitaines, et non par l'État, ce qui génère de lourdes difficultés de coordination. Le lancement de ces plateformes est difficile, en raison de la difficulté à mobiliser des fonds et des conflits locaux entre services administratifs des collectivités et de l'État[190].

Conclusion : une politique dynamique, qui manque de coordination

L'« énergie-climat », d'influence européenne, est une approche dynamique, qui concerne la maîtrise de la demande en énergie, la limitation des émissions de gaz à effet de serre et l'équipement en énergie renouvelable. La question de l'innovation dans les postes traditionnels de la dépense énergétique est présente dans cette approche, ainsi que les logiques des marchés européens du carbone, des économies d'énergie et des droits à polluer. L'État intervient de manière croissante à travers l'ADEME et le lancement d'appels à projets à destination des collectivités (plates-formes de rénovation énergétique). La rénovation de l'habitat est un des points abordés dans la logique globale d'impulsion et de planification de ces problématiques. À ce titre, les réseaux constitués de longue date dans les territoires par l'ADEME (EIE, CEP) sont des maillons fondamentaux assurant le contact direct avec les bénéficiaires, que ce soit sur les logiques propres à l'énergie-climat ou sur l'application large de l'ensemble des dispositifs existants. Toutefois, la coordination des multiples financements existants reste difficile, notamment entre l'État et les collectivités régionales et métropolitaines.

190 Entretiens en DREAL, à l'ADEME et au SPEE Picardie (2015). Informations plus récemment sur CLER.org et Actu-environnement.fr

3.3 Approches « industrie et production » de l'énergie : une vision historique, traditionnelle et centralisée du développement du territoire

L'énergie est historiquement abordée de manière centrale et sectorielle. EDF, GDF et le ministère de l'Industrie en sont les acteurs principaux. L'approche défendue est une logique d'offre et de production, autour d'un modèle économique de services en réseaux.

Une approche centralisée, chasse gardée de l'Industrie et des grandes entreprises

La principale politique énergétique en France concerne la production d'énergie nucléaire. C'est bien sur le mode de la stratégie industrielle, voire géopolitique, que l'énergie est tout d'abord pensée. Les grands monopoles historiques que représentent EDF et GDF ont longtemps été considérés comme le fleuron de l'industrie française, participant pleinement au développement des trente Glorieuses, puis à l'indépendance énergétique de la France, d'où une logique très centralisatrice dans la manière de fonctionner (Wieviorka & Trinh 1989). Cette vision évolue quelque peu avec la privatisation des entreprises nationales, l'ouverture des marchés, l'essor de la production décentralisée et le recours aux énergies renouvelables, mais cela reste encore marginal.

Le rapport au territoire existe néanmoins, autour de la question de la distribution, ainsi fortement séparée de la production. Dans un premier temps, il s'agissait d'apporter de l'électricité à l'ensemble de la population à un même prix (Poupeau 2007), aujourd'hui il s'agit de plus en plus d'investir les questions de la production décentralisée.

Les syndicats : de l'électrification du territoire à une approche locale sur l'énergie

Les syndicats d'énergie rassemblent des communes qui délèguent par adhésion la gestion de leur propriété de réseau d'énergie (autorité concédante). Ils interviennent exclusivement sur les territoires de leurs adhérents sur les compétences suivantes : négociation et suivi des contrats de concession, gestion des réseaux, éclairage public, enfouissement des réseaux. Ces syndicats locaux ont historiquement leur propre représentation syndicale nationale, la puissante Fédération

nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), auprès des Mines et du ministère de l'Industrie.

On constate depuis la fin des années 2000 un fort développement de l'intérêt de ces acteurs pour la production d'énergies renouvelables, grâce au soutien du Fonds Chaleur de l'ADEME (notamment sur les chaufferies bois) ou des politiques européennes et régionales de soutien à la maîtrise de la demande énergétique. Par ailleurs, un grand nombre de ces structures investissent des « compétences optionnelles » sur l'énergie, en lien avec les demandes de leurs communes adhérentes : système d'information géographique, thermographie, etc.

Le développement historique de ces syndicats est centré sur l'échelle intercommunale. On constate depuis la fin des années 2000 une tendance à la départementalisation de ces structures, fortement soutenu par l'échelon national. Toutefois, le manque de consensus politique entre élus locaux sur les orientations des politiques énergétiques locales freine ce mouvement de départementalisation. On constate de très fortes disparités entre ces structures, selon leur niveau d'investissement : centré sur les seules problématiques de l'électricité ou diversifié vers l'investissement des marchés publics des énergies renouvelables ou les Espaces info énergie.

Quelques remarques concernant ces syndicats et les liens avec les autres acteurs de l'énergie :

1. Les syndicats intercommunaux n'établissent que peu de liens avec les acteurs territoriaux (DREAL, Conseils régionaux, collectivités). Ces structures fonctionnent de manière très autonome sur leurs compétences déléguées et se réfèrent essentiellement à l'échelle nationale (Enedis, GRDF, FNCCR). Le corollaire de ce constat est que les liens entre ces acteurs et les communes sont très limités en ce qui concerne la thématique énergie (Gabillet 2015).

2. Une critique énoncée par certains acteurs est que les syndicats agissent principalement en assistance à maîtrise d'ouvrage ou comme prestataires de services « à la carte ». Les syndicats ne gèrent pas les politiques énergétiques des collectivités et certaines regrettent qu'ils n'assurent pas le suivi des projets. On constate de la part de certaines collectivités une demande d'engagement plus important des syndicats dans la maîtrise d'ouvrage (Hervé 2014).

3. L'engagement sur les compétences optionnelles dépend des volontés des élus locaux. Cela crée une diversité maximale de l'intervention de ces structures à l'échelle nationale et invisibilise ce qu'ils sont. Ils sont dès lors difficiles à appréhender pour les acteurs régionaux et nationaux.

4. La présence de ce type de structures identifiées sur la thématique de l'énergie a tendance à dégager les communes, intercommunalités et Conseils départementaux d'une implication sur cette même thématique, ce qui participe de l'éclatement de la thématique énergie. Les collectivités entrent plutôt par la thématique de l'Habitat, parfois de la Santé ou par le Fonds de solidarité logement ou les aides à la pierre. Les syndicats investissent les problématiques liées aux bâtiments publics, à l'électricité, parfois à la production d'énergies renouvelables. Ils restent en revanche distanciés vis-à-vis des problématiques de l'habitat et des particuliers.

Conclusion : une approche historique, monopolistique, technique et centralisée

La vision de l'énergie par la production et la distribution en réseau est l'approche développée par l'État français depuis plus de 60 ans. L'organisation monopolistique, élitiste et centralisée de l'offre (nucléaire) constitue une particularité de l'organisation française de l'énergie, qui devient un exemple type de « secteur de politique publique » (Muller 1990). La libéralisation européenne des marchés de l'énergie, l'énergie-climat, et les productions décentralisées d'énergies renouvelables entament progressivement cette approche monolithique qui reste néanmoins prégnante dans tous les domaines qui se rattachent à l'énergie. Dans les territoires, les syndicats d'énergie commencent à élargir leurs domaines de compétences vers les questions relatives à la maîtrise de la demande en énergie, et plus uniquement une question de réseaux, ce qui va introduire progressivement la question de leur coordination avec les autres acteurs sur la rénovation énergétique de l'habitat.

3.4 Approches « sociales » de l'énergie : des politiques curatives et d'urgence à destination des précaires

Contrairement aux autres pôles, celui des politiques sociales ne s'appuie pas sur des politiques incitatives. La logique d'intervention est plutôt curative et vient combler dans l'urgence des situations sociales problématiques. Les modalités d'intervention des acteurs de ces politiques sont assez éloignées des précédents pôles, ce qui rend rares et teintés d'incompréhension les échanges avec les acteurs du bâti, de la santé et de la finance. Cependant, ces politiques mobilisent des acteurs nationaux et locaux autour de l'énergie, de l'habitat et des particuliers pauvres.

3.4.1 Des modes d'intervention en forte évolution

Ces politiques constituent une intervention traditionnelle de l'acteur étatique sur la pauvreté (Paugam & Duvaux 2008), aux échelles nationales et départementales (DDASS). L'Action sanitaire et sociale, aujourd'hui renommée Cohésion sociale, a été largement décentralisée depuis les années 90, notamment au niveau des Conseils Généraux : transferts de compétences (notamment les assistants sociaux) et transferts des financements (Fonds de solidarité pour le logement - FSL). On constate dans les Conseils départementaux une sectorisation nette entre les « aides à la pierre » et les « aides sociales ». Mais les politiques publiques principales restent néanmoins très déterminées par des directives de l'État central via les actuels « ministères sociaux » (ministère de la Cohésion sociale, ministère des Affaires sociales et de la Santé).

Au niveau de l'État, en 2010, la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) cumulée à l'instauration de la loi Hôpital, patients, santé, territoires (HPST) a eu, il nous semble, deux effets majeurs sur la structuration des politiques sociales territoriales vis-à-vis de l'habitat et du logement (voir Partie 2) :

- Une coupure nette entre les missions sanitaires et celles de l'action sociale. La création des Agences régionales de santé (ARS) par rapprochement du sanitaire étatique et de l'Assurance maladie a éloigné ces thématiques des questions de logement et d'habitat.

- Le rapprochement dans les Directions de la Cohésion sociale (DDCS, DRJSCS) des actions en faveur de l'hébergement et du logement, et corrélativement leur éviction des ex-Directions de l'Équipement. On peut ainsi voir ce rapprochement comme une dissociation des politiques de l'habitat/construction/bâti d'un côté et du logement/hébergement/social de l'autre.

Les services déconcentrés interministériels de l'État (DREAL, DRJSCS, DDCS, DDT) poursuivent néanmoins une action d'encadrement de ces politiques et de nouvelles instances de gouvernance et de régulation ont vu le jour. Sous l'égide des Préfets, en lien avec les collectivités locales (Conseils départementaux) et un certain nombre de grosses structures associatives, on recense notamment les Plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), le Comité régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH).

La séparation du sanitaire, du social et du bâti (en ce qui concerne les services de l'État) a pour conséquences de rebattre les cartes. On pointe un certain nombre d'aspects négatifs : retour de la sectorialisation et de la spécialisation des services ; affaiblissement de l'impact des services sur le territoire, dû à la fois au délai de réorganisation des nouvelles instances et à la poursuite des baisses d'effectifs. Ceci pose la question du maintien ou de l'affaiblissement des différences « culturelles » entre social et construction : les agents sociaux regardant souvent avec circonspection les politiques incitatives sur l'habitat, considérant qu'elles manquent la cible des populations pauvres qu'ils connaissent bien (*« vous croyez que les pauvres ont les moyens de se payer des travaux ?*[191] *»*) ou s'en désintéressant complètement (*« je vous renvoie pour ces questionnements à l'ARS et à la DDT. Nous ne traitons pas cela à la DRJSCS*[192] *»*). Les agents de la rénovation reprochant, eux, la dimension uniquement « palliative » des politiques sociales[193]. Pourtant, on peut considérer que l'instauration d'une politique visant les économies d'énergie et la lutte contre la précarité énergétique doit réussir à concilier ces deux approches et rapprocher les pôles de l'habitat et du logement, de la construction et de la cohésion sociale.

191 Entretien en DREAL et en Conseil départemental - 2014
192 Communication téléphonique avec un chef de service en DRJSCS- 2014
193 Entretien en DREAL - 2014

3.4.2 Dispositifs sociaux sur l'énergie

Un certain nombre de dispositifs sociaux ont été instaurés concernant l'énergie. L'électricité ou le gaz sont assimilés à des biens de première nécessité. En cas de non-paiement des factures, des aides financières peuvent être sollicitées par les bénéficiaires considérés comme « démunis » par les services sociaux : tarifs sociaux assurés par les fournisseurs, fonds gérés par les services du Conseil général (FSL), aides existantes auprès des Centres communaux d'action sociale (CCAS) ou associatifs (Secours Populaire, Secours Catholique, etc.).

« Demander et obtenir ces mesures d'aide, négocier des délais de paiement pour les sommes restant dues ou éviter la mise en œuvre de restrictions mettre les clients en contact avec de nombreux professionnels (assistantes sociales, médiateurs, conseillers solidarité, techniciens d'intervention, etc.) Ces professionnels exercent dès lors un rôle spécifique dans la définition de ce qu'est la pauvreté et son traitement. » Une *« morale de l'aide »* se donne à voir, qui façonne l'exercice de l'activité de ces professionnels de la solidarité et leur permet de traiter *« de façon juste et opératoire les situations des clients en difficultés »* (Caron & Durand-Daubin 2015 p.15).

Tarifs sociaux de l'énergie EDF et Engie

Il s'agit d'aides sous conditions de ressources, versées par les 160 fournisseurs d'électricité (dont EDF) et de gaz naturel (dont Engie) en France. Peuvent être bénéficiaires les personnes disposant d'un abonnement et d'un revenu net imposable est inférieur ou égal à 2 175 euros ou déjà bénéficiaire de la CMU-C ou de l'Assurance complémentaire santé. Ces aides sont effectives depuis 2005 pour lutter contre la précarité énergétique. Les fournisseurs sont obligés de verser cette aide, mais sont intégralement remboursés, y compris les frais de gestion, par une partie des taxes payées par les consommateurs : Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et Contribution au tarif spécial de solidarité (CTSS).

- Le Tarif de première nécessité (TPN) prend la forme d'une déduction forfaitaire (en pied de facture) modulée en fonction du nombre de personnes composant le foyer bénéficiaire et de la puissance souscrite. Il correspond à une réduction sur la facture comprise entre 71 € et 140 € par an et bénéficiait en février 2014 à 2 200 000 foyers.

- Le Tarif spécial de solidarité (TSS) du gaz naturel prend la forme d'une déduction forfaitaire (en pied de facture ou versée par chèque individuel en habitat collectif) qui varie selon la tranche de consommation et la taille du foyer (entre 23 et 185 €). Il bénéficiait fin 2013 à 650 000 foyers[194]. La part de la CSPE affectée au TPN était de 23 millions d'euros en 2005, 145 en 2013, 350 millions d'euros en 2014 (5,7 % de la taxe). Les charges liées au TSS étaient évaluées à 19 millions d'euros en 2009, 50 millions en 2013, 110 millions d'euros en 2014[195].Un rapport de l'ADEME et de l'Observatoire national de la précarité énergétique fait le constat d'une certaine inefficacité dans l'atteinte des objectifs sur la précarité énergétique, en évaluant à 8 millions le nombre actuel de précaires énergétiques, et pointant la complexité des modalités opérationnelles du dispositif. Le rapport préconise une évolution du dispositif et un meilleur accompagnement des bénéficiaires pour l'amélioration thermique de leur logement[196]. Dans un premier temps, le décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 a automatisé l'attribution du bénéfice des tarifs sociaux aux foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 2 175 euros par an et par part. L'identification se fait par un croisement des fichiers des organismes d'assurance maladie, de l'administration fiscale et des fournisseurs. Malgré sa complexité, ce système a finalement commencé effectivement à porter des résultats, en témoigne l'évolution des coûts du dispositif en 2013. Dans un second temps, et sur la base du rapport de l'ADEME, la loi relative à la transition énergétique pour la croissante verte a remis à plat ce système, à travers la création d'un « chèque énergie » (électricité, gaz, fioul, bois…) qui va remplacer les tarifs sociaux.

Cette politique publique plusieurs fois réorientée pose un certain nombre de questions. Le non-recours des ayants droit à ce type d'aide est la principale (Warin 2012). L'« usine à gaz » de l'automatisation exclut de fait un certain nombre de personnes qui ne rentrent pas dans les cases du dispositif. Une troisième question est celle de la remise à plat d'un dispositif conduit sur dix années qui commençait à fonctionner, et les fameux effets de « stop and go » dénoncés par les partenaires de l'État vis-à-vis de l'instabilité des politiques nationales (*cf.* partie 2). Enfin, un certain nombre de problèmes sont posés sur la viabilité du nouveau dispositif : financement, organisation (qui donne le chèque, à qui, comment ?), la temporalité (le chèque intervient a posteriori), les droits annexes existant autour des dispositifs en place[197].

194 Chiffres : site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Energie
195 Chiffres : site de la Commission de Régulation de l'Énergie
196 ADEME, ONPE, *Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie*, juillet 2013
197 Gerbault Alain, « Tarifs sociaux de l'énergie : depuis quatorze ans, on se moque des pauvres », *Slate.fr*, 24/07/2014

Fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Le FSL, auparavant géré par les DDASS, a été intégralement décentralisé aux Conseils départementaux en 2005. Ce dispositif accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer leurs dépenses de logement (factures, loyers). Les personnes concernées remplissent des dossiers de demandes, fréquemment avec des assistants sociaux présents dans les antennes locales du Conseil départemental (Maisons du département). Une partie de cette aide peut permettre de « rembourser les impayées de factures d'eau, d'énergie (gaz, électricité) et de téléphone ». Ce volet correspond à une intervention sur l'énergie qui se développe au sein des Conseils départementaux.

L'enquête commanditée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et l'Assemblée des départements de France en 2014 évalue les dépenses cumulées des FSL des Conseils départementaux à 337 millions d'euros en 2010. Les aides dédiées spécifiquement à l'énergie représenteraient 21 % des dépenses sur la période 2005-2010, avec une hausse significative de ce poste sur la période. Elle constate que les aides « énergie » sont devenues depuis 2009 le principal poste de dépenses du FSL.

Engagements des caisses départementales de la MSA et de la CAF

Les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) et de la Caisse d'allocations familiales (CAF) sont départementalisées. Elles sont parties prenantes des engagements locaux en ce qui concerne l'habitat. Elles participent aux Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), signent des Contrats locaux d'engagement avec l'ANAH dans le cadre du programme Habiter mieux notamment, et déploient leurs propres dispositifs d'aides dans les territoires.

Les MSA et CAF attribuent notamment à leurs allocataires et ressortissants des prêts sans condition de ressources pour financer des travaux d'aménagement de leurs résidences principales : travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration énergétique, etc. Le montant du prêt équivaut à 80 % du montant de travaux plafonnés à 1 067,14 €. Le prêt est à 1 % et remboursable sur des durées importantes. Les personnes âgées bénéficient de plafonds spécifiques à 4 000 €.

En ce qui concerne la CAF, la fonction logement et habitat est divisée en trois postes : réhabilitation et amélioration de l'habitat, aide à l'équipement et à l'installation, accès et maintien dans l'habitat. Elle représente 3,1 % des dépenses d'action sociale des CAF à l'échelle nationale, soit un budget de 156 millions d'euros en 2013[198]. Ce montant ne couvre pas uniquement ce qui se rapporte à l'énergie, dans la mesure où les CAF ne différencient pas spécifiquement l'énergie dans ses rapports d'activité. Néanmoins, nous considérons que des éléments liés à l'énergie sont forcément imbriqués à la fois dans l'aide aux travaux (isolation, remplacement d'huisseries), dans l'aide à l'équipement (chauffage, électroménager) et dans l'aide au paiement de factures (électricité, gaz).

Conclusion : une approche sociale curative, encore diversifiée, de lutte contre la précarité énergétique

Les politiques sociales de l'énergie sont distinctes des autres logiques d'action abordées, sur l'habitat ou sur l'énergie. Leur objectif principal est le traitement de la misère et le maintien de la cohésion sociale. Elles sont moins incitatives que curatives, essentiellement sous forme de subventions. On ne parle plus d'aides à la pierre, mais d'aide sociale. Le droit public qui s'applique est celui du Code de la santé publique et des affaires sociales, fortement distinct du Code de l'urbanisme et de la construction. Un très fort enjeu consiste à effectuer un rapprochement des dynamiques d'action publique et du dialogue entre deux pôles : entre le ministère du Développement durable et celui des Affaires sociales et de la Santé, entre les DREAL/DDT/ANAH et les DRJSCS/DDCS/ARS, entre les Conseils régionaux et les Conseils départementaux. Le développement d'une véritable lutte contre la précarité énergétique exigerait ce rapprochement et la levée de cette intercompréhension.

***

Nos observations du domaine de la rénovation énergétique de l'habitat montrent un « maquis » de dispositifs enchevêtrés. Cinq approches orchestrées par cinq ministères différents coexistent, rendant la coordination de ces politiques extrêmement compliquée.

198 ANIL, *Habitat actualité,* n° 140, septembre 2014.

Conclusion du Chapitre 6. Des politiques publiques de l'efficacité énergétique de l'habitat peu coordonnées

L'efficacité énergétique est insérée dans un contexte large de mise à l'agenda de la question énergétique à l'échelle européenne, gouvernementale et des administrations centrales françaises. Cette thématique, encore loin de constituer une politique publique cohérente, se décline en un certain nombre de dispositifs. Parmi eux, les dispositifs fiscaux, d'aides et de subventions représentent plus de 7 milliards d'euros d'investissement par an pour les pouvoirs publics entre 2009 et 2015.

Les cinq approches identifiées, qui portent ces différents dispositifs – « énergie-habitat » « économie-emploi », « énergie-climat », « industrie-production » et « politiques sociales de l'énergie » –, s'adressent à des bénéficiaires variés, à différents niveaux d'application et poursuivent des objectifs divers. Parmi ces objectifs, on peut noter l'incitation à la réalisation de travaux d'amélioration énergétique des propriétaires particuliers, la lutte contre la précarité énergétique, la lutte contre l'habitat indigne, le développement du logement social, la relance de l'activité dans le secteur du bâtiment, la formation et la labellisation des artisans, la création d'emplois non délocalisables, la maîtrise de la demande en énergie, le développement des énergies renouvelables, la lutte contre le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, le développement de l'activité économique et de l'attractivité régionale, le développement de filières innovantes, etc.

Ces cinq manières de penser l'énergie et l'amélioration énergétique de l'habitat se concurrencent et se nourrissent. Elles restent néanmoins très cloisonnées, à l'image de la sectorialisation de l'État. La centralisation énergétique à la française se heurte au développement de l'énergie-climat et aux logiques de projets européens privilégiant la décentralisation de l'énergie. On constate des ruptures importantes entre les approches incitatives de l'habitat-construction et les politiques sociales de l'énergie visant le traitement de la pauvreté. Incitatifs ou curatifs, aide à la pierre, aide à la personne ou avantages fiscaux, les dispositifs en faveur de la rénovation énergétique de l'habitat sont excessivement nombreux, fragmentés et émanent des différentes échelles administratives (Union européenne, État, agences, collectivités décentralisées, territoires de projets, bailleurs, etc.). Le principal problème est celui de leur coordination.

Les acteurs traditionnels de l'habitat (ex-équipement, logement, ANAH) tentent de coordonner ces dispositifs qui s'adressent aux particuliers et aux bailleurs sociaux, de manière à encourager la réalisation dans les logements de travaux visant l'atteinte d'un certain taux d'amélioration énergétique sous l'appellation « Rénovation énergétique de l'Habitat » et d'un plan du même nom (PREH). Les artisans sont également visés par la politique, qui les engage à proposer une offre de services adaptés. Mais cette coordination reste largement insuffisante, notamment pour des raisons qui concernent l'application locale de ces dispositifs nationaux.

La politique publique de la rénovation énergétique de l'habitat existe donc comme une potentialité, mais est aujourd'hui très fragmentée et relève davantage d'une somme d'actions. Ce constat est démultiplié à l'échelle locale. Le chapitre suivant s'appuie sur une étude de cas en région, qui décrypte l'ensemble de la chaîne d'application de cette politique émergente de la rénovation énergétique de l'habitat et montre la difficulté pour les nouveaux services du Développement durable de coordonner l'action publique sur cette thématique.

Chapitre 7

La place incertaine des services déconcentrés dans la structuration locale des politiques de rénovation énergétique de l'habitat

Une politique d'efficacité énergétique dans l'habitat vise deux objectifs. Le premier est de toucher les particuliers et les bailleurs pour les engager à réaliser des travaux permettant l'atteinte d'un certain niveau de performance énergétique. Le second est de lancer une filière de la rénovation énergétique pour créer de l'emploi dans les secteurs de l'artisanat et du BTP. L'État s'adresse directement aux particuliers, aux bailleurs et aux artisans et à leur capacité à développer des projets et des investissements. Il met pour cela à leur disposition un certain nombre de dispositifs : subventions directes aux plus modestes, crédits d'impôt, prêts bancaires, réduction de TVA, aides à l'équipement et aux travaux, etc.

Ces objectifs présentent selon nous trois problématiques majeures.

- D'une part, la difficulté pour l'État d'atteindre les particuliers, c'est-à-dire l'ensemble de la population, des plus modestes aux experts de l'optimisation fiscale.
- D'autre part, la difficulté pour l'ensemble des pouvoirs publics de coordonner l'offre mise à disposition. Le pilote fait ici cruellement défaut. Les divers ministères, établissements publics, agences et collectivités locales proposent chacune leurs propres dispositifs.
- Enfin, la compréhension et l'intégration de l'ensemble des dispositifs existants dans les projets d'investissement des particuliers et des artisans, qui demandent des compétences spécifiques de montage de projets.

C'est ce que nous analysons ici en prenant l'exemple des politiques énergétiques d'une région rurale française. Il s'agit de comprendre la déclinaison des directives nationales et les adaptations territoriales rendues possibles par les marges de manœuvre politiques dont disposent les acteurs

responsables de leur mise en œuvre. Nous distinguons deux filières de financement au niveau territorial :

- la déclinaison locale des politiques de l'ANAH et la chaîne de mise en œuvre des subventions nationales et territoriales sur la rénovation de l'habitat à destination des catégories de population les plus modestes. Cette politique descendante vise le traitement de la précarité énergétique.

- la filière de l'énergie-climat, dont les trois principaux acteurs principaux sont l'Union européenne, l'ADEME et les collectivités territoriales, avec comme chefs de file les Conseils Régionaux. Ces engagements prennent la forme de subventions et d'appels d'offres, dont l'efficacité énergétique dans l'habitat constitue une partie des engagements.

Pour fonctionner, ces deux filières de financement ont besoin : d'une part, d'élaborer des plans de contractualisation et de planification partenariaux ; d'autre part, d'engager des « opérateurs » pour toucher les populations visées. Des marchés publics sont établis avec des prestataires locaux, souvent départementaux – Espace Info Énergie, associations, prestataires associatifs semi-publics (PACT, ADIL), bureaux d'études privés, etc. Ces opérateurs assurent une grande partie du travail : communication, contact avec les populations, animation, aide à la constitution de dossiers, montage de plans de financement et de plans de travaux, suivi de la politique locale, etc. En outre, ils sont chargés de faire la synthèse de l'ensemble des aides et subventions nationales et locales disponibles sur le marché et de leurs fréquentes évolutions. Le rôle de ces acteurs est fondamental dans la mise en œuvre de cette politique. La place des services déconcentrés de l'État est incertaine et concurrencée dans le déploiement et la coordination de ces dispositifs.

Dans une première partie, nous présentons notre étude de cas réalisée en 2015. Il s'agit de se demander, à partir d'un cas concret, comment la politique de rénovation énergétique se décline localement. De nombreuses politiques publiques, élaborées par les acteurs locaux, existent parallèlement à nos deux principales filières. Elles contribuent à la fois à complexifier le champ et à le fragmenter. Mais elles constituent également les conditions et le terrain d'application des politiques élaborées à l'échelle nationale. Il s'agira dans une seconde partie de se demander la place des services étatiques du développement durable dans la coordination territoriale de cette déclinaison.

1. Étude d'un cas régional en 2015. Comment la rénovation énergétique de l'habitat s'applique-t-elle localement ?

Les collectivités territoriales sont particulièrement impliquées dans les politiques de l'habitat. Les orientations nationales visant la rénovation énergétique de l'habitat intègrent ainsi les dispositifs proposés par les collectivités. Chacune d'elles se positionne par rapport à la politique nationale, utilisant ses prérogatives et les marges de manœuvre dont elles disposent dans le cadre de la décentralisation. Il en découle un empilement de dispositifs locaux qui s'ajoute aux dispositifs nationaux que nous avons décryptés dans le Chapitre 6, ce qui interroge les modalités de leur coordination. Il y a bien un problème de coordination entre les dispositifs.

Nous prenons l'exemple des politiques énergétiques d'une région rurale française pour comprendre la déclinaison des directives nationales et les adaptations territoriales rendues possibles par les marges de manœuvre politiques dont disposent les acteurs responsables de leur déclinaison. Selon nous, on peut distinguer deux filières de financement au niveau territorial :

la déclinaison locale des politiques de l'ANAH (PIG, OPAH) et la chaîne de mise en œuvre des subventions nationales et territoriales sur la rénovation de l'habitat des catégories de population les plus pauvres. Cette politique descendante vise le traitement de la précarité énergétique.

la filière de l'énergie-climat, dont les trois principaux acteurs principaux sont l'Union européenne, l'ADEME et les collectivités décentralisées, avec comme chef de file les Conseils Régionaux. Ces engagements prennent la forme de subventions et d'appels d'offres, dont l'efficacité énergétique dans l'habitat constitue une partie des engagements.

1.1 Déclinaisons locales de la politique nationale de l'ANAH : plusieurs étages de contractualisation

Les subventions distribuées par l'ANAH sont territorialisées. Les collectivités locales signent des contrats d'engagement de maîtrise d'ouvrage avec l'agence, abondent en ajoutant des moyens, et missionnent des opérateurs pour toucher les particuliers. Cette politique, dont la rénovation

énergétique de l'habitat est une des thématiques privilégiées dans le montage des dossiers de subventions, cible les catégories les plus modestes de la population, ainsi que des bailleurs sociaux.

PIG, PRIG, OPAH

Le Programme d'intérêt général (PIG) vise à résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant, dont la nature peut être sociale ou technique. Compte tenu des contextes locaux, les échelles d'intervention dans le territoire sont plus ou moins grandes - agglomération, bassin d'habitat, canton, département ou pays, justifiant un projet d'ensemble[199]. Un Programme régional d'intérêt général (PRIG) sur l'habitat existe depuis 2005 dans la région. Il engage un certain nombre de partenaires – l'ANAH, le Conseil Régional, les Conseils départementaux, l'ADEME, la Caisse des Dépôts, Action Logement (association pour le droit au logement), PROCIVIS (association de propriétaires), les CAF et MSA départementales, la CARSAT – et se décline en PIG départementaux.

La première génération de PIG (2005-2010), en lien avec les problématiques récurrentes du domaine de l'habitat et avec les engagements nationaux de l'ANAH, était axée sur la lutte contre l'habitat indigne, la remise de logements vacants sur le marché, la production de logements locatifs à loyer maîtrisé. La deuxième génération de PIG (2010-2015) axe particulièrement son intervention sur le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie et sur l'amélioration de la performance énergétique des logements. Dans la droite ligne des orientations de l'ANAH au niveau national, le principal changement concerne la qualité énergétique de l'habitat privé, qui devient un objectif à part entière.

Différents niveaux administratifs s'engagent sur ce type de programme d'animation en l'adaptant à ses spécificités territoriales. Dans la région, le Conseil Régional et tous les Conseils départementaux ont chacun établi un PIG et assurent sa maîtrise d'ouvrage. De manière générale, ces PIG sont déclinés par les Pays ou les Parcs naturels régionaux (PNR), en tant que territoires de projets dotés d'une compétence sur l'habitat. On compte ainsi trois niveaux de PIG dans la région, ce qui complexifie la relation entre les opérateurs et la maîtrise d'œuvre.

Les politiques de l'ANAH peuvent également être négociées spécifiquement par certaines collectivités avec le niveau national. Il existe quatre Opérations programmées d'amélioration de

199 ANAH, lesopah.fr

l'habitat (OPAH) dans la région. Dans ce cas de figure, des agents chargés de mission sur l'habitat sont spécifiquement recrutés au sein des collectivités concernées.

Différenciation maîtrise d'ouvrage/opérateurs selon le territoire d'application

Les PIG et OPAH sont appliqués soit en régie (recrutement par les collectivités locales d'animateurs habitat au sein de leurs services), soit via des opérateurs sélectionnés sur appel d'offres. Comme pour beaucoup de politiques publiques, les fonctions d'élaboration stratégique et de mise en œuvre sont distinctes. Comprendre la logique PIG revient ainsi à différencier d'une part les commanditaires et signataires, c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage, et d'autre part les opérateurs chargés de la constitution des dossiers et plans de financement, du repérage des situations sur les territoires, de la communication et de l'animation de la politique habitat, et de son suivi.

Le PRIG ambitionne de couvrir le territoire régional en complémentarité avec les OPAH communales et intercommunales. Cet objectif est partiellement rempli : l'ensemble du territoire n'est pas tout à fait couvert et il existe de grosses différences entre les départements.

Le premier département est doté d'un PIG animé par le Conseil départemental. La maîtrise d'œuvre et l'animation sont assurées par les Pays et le Parc naturel régional, qui ont signé une convention d'application du PIG départemental. On compte en outre deux OPAH sur les deux agglomérations du département. Chacun de ces acteurs missionne par appel d'offres un opérateur – l'association PACT-ARIM et la Société d'économie mixte de construction et d'aménagement locale – pour constituer les dossiers et les plans de financement des projets des particuliers.

Dans le deuxième département, la plus grande Communauté d'agglomération gère une OPAH. Le PNR, une Communauté de communes et un Pays portent chacun un PIG dans leurs territoires et emploient un opérateur. Le reste du territoire est « en diffus ». C'est la délégation territoriale de l'ANAH (en DDT) qui assure le traitement des dossiers, en droit commun.

Le PIG départemental du troisième département est porté et mis en œuvre en régie par différentes structures recouvrant intégralement le territoire (communautés de communes, d'agglomérations, pays ou PNR), qui ont recruté des chargés de mission habitat.

La gouvernance des PIG n'est harmonisée ni au niveau régional ni au niveau départemental. Il en résulte un problème d'articulation des programmations, en raison de la superposition dans certains cas de trois niveaux de maîtrise d'ouvrage (région, département, pays). Dans le questionnaire de préparation de l'évaluation du PIG départemental réalisée par l'ANAH, l'un des opérateurs (Pays) pointe *« la difficulté inhérente à une juxtaposition de dispositifs regroupés formellement dans un document commun, mais sur lesquels chaque collectivité garde entièrement le contrôle. S'il y a des zones indéniables de complémentarité entre ces dispositifs, il y a également des incohérences, des points de frictions ou de non-réponse. Le tout génère une complexification excessive de la gestion des dossiers pour l'opérateur (triple dossier, triple instruction, triple gestion) au détriment des autres missions (repérage, information, accompagnement humain des porteurs de projets, production d'analyses pour la maîtrise d'ouvrage, etc.) »*[200].

Le Conseil départemental : principal acteur des politiques sociales de l'habitat

Globalement, les deux principaux postes de dépense des Conseils départementaux sur l'habitat et le logement concernent les aides à la pierre et les aides à la personne. Autrement dit, et pour reprendre les termes utilisés dans le Chapitre 6, les politiques de l'habitat et les politiques sociales. Les aides à la personne sont principalement composées du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Les aides à la pierre sont constituées des Contrats d'engagement (PIG) signés avec l'ANAH et qui concernent l'animation du dispositif (financement des opérateurs), une majoration des aides de l'ANAH et des engagements sur le logement social. Dans la région étudiée, les trois Conseils départementaux sont signataires de PIG. Dans le cas d'une déclinaison territoriale de la maîtrise d'œuvre, ils attribuent une enveloppe à leurs opérateurs territoriaux (pays, régie) avec un tronc obligatoire et un tronc facultatif qu'ils appliquent selon leurs politiques.

Exemple des budgets alloués par un Conseil Général en 2014

- Aides à la personne (compétence sociale) : Fonds de Solidarité pour le Logement, accès et maintien dans le logement (*cf.* Chapitre 6) : 1,7 M€ par an

200 ANAH, Pays XX, « Grille de thèmes à aborder dans le cadre de l'évaluation du PIG du Conseil Général »

- Aides à la pierre (initiative départementale) : accompagnement des travaux réalisés par les communes, les offices HLM et les particuliers.
- Aide à la création de logements sociaux : garanties d'emprunt pour les organismes HLM, aide à la réhabilitation de logements sociaux et très sociaux : 140 000 € d'aide PLAI)
- Aide à l'information et au conseil via le soutien aux organismes associatifs : ADAC/ATEC, ADIL, CAUE, MDD : 800 000 €
- Soutien aux Programmes territoriaux de l'habitat (PTH) des collectivités : 600 000 €
- Maîtrise de l'énergie : Aide de 500 € aux travaux d'amélioration de la performance énergétique (25 % d'économie d'énergie) en complément des aides de l'ANAH
- Suivi-animation du Programme d'intérêt général (PIG) départemental, en partenariat avec l'État et la Région
- Repérage de la précarité énergétique et de l'inadaptation des logements au maintien à domicile par les travailleurs sociaux via une convention départementale d'engagement[201].

Conclusion : l'ANAH comme cadre d'intervention de nombreux dispositifs territoriaux

Les politiques de l'ANAH constituent le cadre d'intervention de référence pour les politiques de l'habitat. Chaque acteur local – collectivités de tous niveaux, territoires de projets, bailleurs, associations, etc. – décline sa politique de l'habitat sur la base de celle de l'ANAH, en fonction des spécificités de son territoire et de ses velléités politiques, créant ainsi des empilements de dispositifs (PIG, OPAH, Plan territorial de l'habitat, etc.)

Depuis 2011, on observe une nette évolution des prestations proposées par le niveau national en direction de la rénovation énergétique de l'habitat et de la lutte contre la précarité énergétique. L'évolution du cadre national impacte les applications locales, ainsi que l'ensemble de la chaîne des dispositifs et de la chaîne des métiers. L'ANAH nationale doit donc être consciente des implications qu'entraîne toute modification de ses engagements ou de sa politique. Nous aborderons cette problématique dans le point 3 de ce chapitre.

201 D'après entretien et documents au Conseil Général n° 1 (Sous-direction eau, environnement, habitat)

1.2 Filière de l'énergie-climat : logiques européennes et décentralisées, contractualisations et appels à projets

La principale déclinaison de la filière de l'énergie-climat dans la région étudiée se situe dans le volet « Climat » du Contrat de Projets État-Région (CPER). Il comprend un ensemble d'engagements sur la maîtrise de la demande en énergie, la rénovation énergétique de l'habitat des particuliers et l'animation climatique. Le SRCAE (aujourd'hui SRADDET) et les PCAET sont négociés localement et visent l'affichage des engagements des collectivités sur l'environnement, le climat et l'énergie. Si l'habitat n'est que marginalement touché, il constitue néanmoins une cible particulière, car ce domaine constitue un émetteur important de gaz à effet de serre.

1.2.1 Le CPER 2007-2014 et son volet « Climat », « marque » de l'engagement financier régional sur l'énergie-climat

Le Contrat de Projets État-Région (CPER) 2007-2015 est le principal engagement des acteurs régionaux sur une série de thématiques incluant le logement et la rénovation de quartiers urbains ainsi que l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Il fixe les orientations et les financements négociés entre l'État et le Conseil Régional pour l'investissement pluriannuel sur des thématiques stratégiques, coordonnées avec les programmes et fonds européens investis au niveau régional sur la période. Il alloue une enveloppe d'environ 400 millions d'euros, dont 250 sont investis par l'État (ministères, Agences de l'eau, ADEME, etc.) et 150 par le Conseil Régional. Les fonds européens sur la période complètent les engagements financiers à hauteur de 300 millions d'euros[202].

L'accord-cadre d'application du CPER sur le projet « Lutte contre le changement climatique »[203] nous intéresse particulièrement. Par ce document, l'État, le Conseil Régional et l'ADEME formalisent un engagement partenarial sur les thématiques de « la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants » (maîtrise de l'énergie, développement des énergies renouvelables, contrôle des émissions, etc.) et de « la création d'une dynamique de

202 Contrat de projets État-Région (2007)

203 Accord-cadre pluriannuel 2007-2013 entre l'État, le Conseil Régional et l'ADEME, passé en application du Contrat de Projets État-Région (2007)

développement local écoresponsable » (modes de production, de consommation, d'aménagement). Cet accord porte l'engagement financier des parties prenantes, prévoyant la mobilisation par la Région et l'ADEME d'une enveloppe d'une dizaine de millions d'euros chacune, sur la durée du CPER, pour des actions de soutien à la maîtrise de l'énergie. Ces engagements sont complétés par des politiques et fonds propres du Conseil Régional (*cf. infra*), de l'ADEME via le Fonds Chaleur (*cf.* Chapitre 6) et de l'Union européenne (FEDER, FEADER, FSE). Les actions de soutien à la maîtrise de la demande énergétique visent un certain nombre d'objectifs tels que l'aide à la décision, l'accompagnement d'ingénieries nouvelles (professionnels, entreprises, collectivités locales, chambres consulaires) ou encore la participation à la construction de politiques territoriales environnementales. Des appels à projets régionaux sont lancés dans le cadre des conventions annuelles : Équipement solaire thermique d'établissements publics (2011), Méthanisation (2011), Mobilités durables (2012, 120 000 €), Bois énergie (2012, 880 000 €), Construction de bâtiments publics performants (2012), Réhabilitation énergétique des bâtiments publics (novembre 2012), Efficacité énergétique dans l'industrie (2013)[204].

BUDGET ANNEE 2014 : 2.000.000 euros

REPARTITION PREVISIONNELLE PAR PROGRAMME		ADEME en €	Région en €
Efficacité énergétique et Rénovation des bâtiments			1 000 000
	Plan de rénovation de l'habitat	250 000	
	Efficacité énergétique (urbanisme, MDE, transports,…)	250 000	
Développer la production des renouvelables			
	Plan biomasse	100 000	
	Plan solaire	40 000	
Approches territoriales énergie-climat		180 000	
Economie circulaire et déchets		180 000	
TOTAL		**1 000 000**	**1 000 000**

REPARTITION PREVISIONNELLE PAR PROGRAMMATION SPECIFIQUE	ADEME en €	REGION en €
1 : Planification Communication Evaluation	75 000	1 000 000
2 : Demande	515 000	
3 : Offre	50 000	
4 : Implication secteur économique	180 000	
5 : Implication territoires	180 000	
TOTAL GENERAL	**1 000 000**	**1 000 000**

Annexe financière à la convention Climat pour l'année 2014

La convention indique que les financements qui transitent par le CPER ne sont pas les seuls engagements sur ces thématiques. Des crédits communautaires (en particulier FEDER) peuvent s'y ajouter. L'ADEME gère ses propres crédits via ses dispositifs Fonds Chaleur et Fonds Déchets.

204 Conseil Régional - Bilan qualitatif du CPER (2014)

Un programme d'action important sur l'énergie et l'habitat

Un programme d'action important est détaillé dans la convention régionale. Il regroupe l'ensemble des engagements et actions mises en œuvre par l'État, l'ADEME et le Conseil Régional sur la maîtrise de la demande énergétique. En plus des appels d'offres énumérés ci-dessus, ces actions concernent les différents acteurs du territoire : particuliers, collectivités territoriales, aides au tertiaire et aux entreprises, aides à l'agriculture.

Ces actions concernent globalement :

- des aides aux diagnostics et aux études, généralement à hauteur de 50 % pour des plafonds d'environ 100 000 euros : diagnostics thermiques, de performances énergétiques, énergie et gaz à effet de serre, diagnostics approfondis (process ou bâtiment), études de solutions énergétiques, études de faisabilité, démarches transversales ou collectives.

- des possibilités d'accompagnement dans la mise en place de démarches de maîtrise de l'énergie et d'Assistance à maîtrise d'ouvrage pour les projets bois énergie ;

- des aides en direction des collectivités locales visant l'accompagnement dans l'élaboration de dispositifs intégrés de planification : Agendas 21, PCET, Approches environnementales de l'urbanisme (AEU), opérations de concertation, Conseil en énergie partagée, etc.

- des aides à l'équipement et aux travaux de rénovation énergétique ou d'installation d'équipement d'énergies renouvelables (chaufferie bois, production d'eau chaude solaire, méthanisation) ou d'équipements de maîtrise de l'énergie ;

- des aides au développement de l'offre de ressources renouvelables pour inciter les fournisseurs régionaux de biens et services (entreprises, collectivités, associations, établissements publics) à valoriser les ressources renouvelables disponibles dans la région, aide au développement de projets éoliens, de constitution d'une offre électrique raccordée au réseau (sauf photovoltaïque), de filières de matériaux renouvelables pour la construction et de recyclages, d'installation de méthaniseurs ou de captages de géothermie.

Deux dispositifs nous intéressent particulièrement : le dispositif d'aides aux particuliers du Conseil Régional et les actions de planification, de communication et de formation sur les politiques énergétiques.

Aides aux particuliers : le dispositif « Énergie-Habitat » du Conseil Régional

Le Conseil régional a développé sa propre politique d'aide sur la rénovation énergétique de l'habitat. Le dispositif « Énergie-Habitat », financé intégralement par le Conseil Régional, a été appliqué entre 2011 et 2014 et vise l'amélioration des performances énergétiques des logements privés. Il a été modifié début 2015. Les travaux engagés doivent permettre d'atteindre un gain énergétique de 40 % pour les propriétaires occupants ou l'étiquette énergétique C pour les propriétaires bailleurs. Ce dispositif vise explicitement des travaux très importants, pour une population relativement aisée, susceptible de financer ce type d'investissement. Les aides régionales à destination des particuliers sont :

- le financement à 100 % de l'étude préalable, avant toute décision d'investissement. Cette étude obligatoire est réalisée par un prestataire externe. Elle comprend un diagnostic thermique et des préconisations de travaux permettant d'atteindre les 40 % d'amélioration énergétique. Ce diagnostic peut être utilisé pour déclencher les dispositifs d'autres partenaires, notamment ceux de l'ANAH, qui subventionne des travaux moins lourds destinés aux catégories plus modestes.

- une aide aux travaux de maîtrise de l'énergie : isolation, chauffage alimenté en énergie renouvelable, ventilation, etc. Elle concerne entre 15 et 25 % d'une dépense éligible, en fonction de la catégorie de revenu et du type de propriétaire (occupant ou bailleurs), ce qui représente une aide de 3 000 à 5 000 euros, avec une bonification forfaitaire de 500 euros pour l'utilisation de matériaux respectueux de l'environnement d'origine française.

La Convention fait référence aux dispositifs locaux puisqu'une condition de l'éligibilité des projets du Conseil Régional est l'existence dans le territoire d'une politique locale de l'habitat (OPAH, plan local de l'habitat) et d'une animation spécifique (opérateur habitat, régie intercommunale, pays, parc naturel régional, etc.). Par ailleurs, les travaux doivent être réalisés par des professionnels labellisés (RGE, Pro de la performance énergétique, Qualibat, QualitEnR, etc.). Enfin, la Convention fait référence à la déclinaison du PREH, pilotée par la DREAL, qui fixe un objectif de rénovation de 5 000 logements par an jusqu'en 2017. Elle rappelle que le PREH permet la mobilisation de deux leviers : le réseau d'animation et d'information des nouveaux Points rénovation info services (PRIS) et les dispositifs nationaux existants sur les rénovations lourdes (écoprêt, crédit d'impôt, etc.).

Actions de planification et d'animation

Le Conseil régional porte également des actions de planification, de communication, de formation et d'observation. Il vise à :

- promouvoir le dispositif Climat du PREH et du SRCAE, via un certain nombre de relais, auprès des ménages (espaces info énergie et PRIS), des entreprises (chambres consulaires et organismes professionnels) et des collectivités locales (parcs nationaux régionaux et syndicats départementaux d'énergie).
- aider à l'organisation d'événements de promotion de la lutte contre le changement climatique : actions de sensibilisation, de formation, d'éducation à l'environnement, etc.
- aider les Espaces info énergie, sur la base d'un contrat d'objectif et de moyens, jusqu'à 100 % d'aide pour les associations et 70 à 80 % pour les collectivités.
- aider à la décision dans le domaine du développement économique : mobilisation des professionnels (123 Environnement), actions de formation au RGE, développement de la filière biomasse et bois (bois d'œuvre, bois d'industrie, bois énergie).
- élaborer un dispositif d'observation et d'indicateurs de suivi du SRCAE.
- lancer un Plan climat énergie régional, créer une Agence régionale de l'énergie et étudier la faisabilité d'un Service public de l'efficacité énergétique.

1.2.2 Le SRCAE : document d'orientation censément central, mais peu opérant

Les Schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE) sont des documents obligatoires d'orientation qui définissent les objectifs et les leviers des acteurs régionaux pour contribuer aux engagements souscrits par la France au plan international (3x20, Facteur 4). Leur élaboration est copilotée par l'État et le Conseil Régional. Ce type de démarche institutionnalise l'association plus étroite des collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique énergétique nationale, dans le cadre d'un processus de territorialisation et recomposition de l'action de l'État (Poupeau 2013).

Un document coconstruit entre l'État et le Conseil régional

Le SRCAE a, en tant que « document stratégique de cadrage régional », un certain nombre d'implications juridiques sur les documents de planification territoriale. Il intègre les Plans de déplacements urbains (PDU) et le Plan régional de la qualité de l'air (PRQA). Les Plans climat-énergie territoriaux (PCET) doivent être mis en conformité avec le schéma, ce qui implique par conséquent les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), Plans locaux d'urbanisme (PLU) et Plans de protection de l'atmosphère (PPA). Enfin, le SRCAE comprend un Programme régional pour une agriculture durable (PRAD) et un Schéma régional éolien (SRE) à dimension prescriptive.

Dans la région étudiée, le SRCAE a été approuvé mi-2013, après une large consultation des acteurs du territoire qui a duré un an. Il comporte un diagnostic territorial d'analyse de la situation et des perspectives d'évolution dans les domaines du climat, de l'air et de l'énergie. Un document d'orientations liste les objectifs et engagements des parties prenantes dans ces domaines. Les objectifs pour 2020 sont la réduction de 25 % des consommations d'énergie ; la réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre ; la production d'énergies renouvelables équivalente à 50 % des consommations régionales. En ce qui concerne le bâtiment, le SRCAE engage « un vaste programme de réhabilitation des bâtiments les plus énergivores ». Il fixe un objectif ambitieux de diminution de 40 % des consommations d'énergie primaire à l'horizon 2020 par rapport à 2005 dans les bâtiments existants. Il s'agit de multiplier par trois le rythme de réhabilitation de la période 2007-2013 pour atteindre la réhabilitation thermique d'environ 15 000 logements (dont 3 500 logements sociaux) et de 450 000 m² de surfaces tertiaires par an. Il s'agit de multiplier par trois le rythme de réhabilitation de la période 2007-2013.

L'élaboration de ce SRCAE a été relativement tardive par rapport aux exigences de la loi Grenelle 2. La démarche a été pilotée par deux chargées de mission, de la DREAL et du Conseil Régional, avec une assistance à maîtrise d'ouvrage d'un bureau d'études. Il a engagé un coût d'environ 200 000 €. Des acteurs pointent pourtant une volonté politique limitée pour élaborer ce document.

> *« Je vais être mauvaise langue, mais parfois on peut se demander s'il ne s'agissait pas simplement de mettre en place une directive nationale, elle-même issue d'une directive européenne. »* [Agent DREAL - octobre 2014]

Ces critiques pointent le fait que la rédaction du document a été tardive, correspond strictement aux objectifs nationaux et européens, et souffre d'un déficit de mise en œuvre *a posteriori*.

Un déficit de mise en œuvre du document

Durant notre étude de terrain, les références à ce document sont restées rares, y compris lorsque l'on interroge les acteurs territoriaux sur ce sujet. Ce constat est également valable à la DREAL où la mémoire de ce document s'étiole rapidement. Le chef de service et la chargée de mission sont partis ou ont changé de poste, sans que la mission d'animation, de mise en œuvre ou d'évaluation soit réellement poursuivie. Une personne travaille à compléter les indicateurs obligatoires de suivi et s'interroge notamment sur les modalités d'évaluation du document.

> *« Ce qui manque c'est les moyens pour faire vivre ce document. Comme d'habitude, on met les moyens pour produire le document, ça fait vivre les cabinets de conseil et ça occupe les fonctionnaires. Mais il n'y a pas de moyens pour la suite, pour la mise en œuvre. Aujourd'hui quelques services s'en saisissent parfois. C'est rare. Le SRCAE est fixe, loin de son ambition. Il ne vit pas. Alors qu'il y a eu un gros travail sur ce document. (…) C'est général hein. Il y a eu une étude du CGDD sur un retour d'expérience des agents qui ont construit un SRCAE. C'est pas brillant… »* [Agent DREAL - octobre 2014]

Au niveau du Conseil Régional, le SRCAE ne paraît pas non plus être resté prioritaire à l'agenda. Fin 2014, la petite mission Environnement (une chef de service, deux chargées de mission, deux assistantes) était occupée par l'élaboration du Plan climat-énergie régional, l'étude de faisabilité pour la constitution d'une Agence régionale de l'énergie, d'un Observatoire de l'énergie-environnement et assurait le suivi de la programmation Climat du CPER. Il n'était pas envisagé explicitement de continuité entre le PCET régional et le SRCAE.

> *« Je ne sais même pas qui va gérer le suivi du Shrek à la DREAL. Je ne sais toujours pas. Nous [les chargées de mission] ce qu'on aurait aimé c'est de réunir un comité de suivi régulièrement. Mais ça ne prend pas. C'est difficile. On s'était engagés à faire une réunion par an pour le suivi. Il a été validé au printemps 2013, ça fait un an et demi, il ne s'est rien passé. Avec [la chargée de mission DREAL], on avait envisagé de faire ça d'ici la fin de l'année, mais elle a changé de poste. Donc j'ai plus d'interlocuteurs, comme je suis sur autre chose, je laisse pourrir. Je suis fautive aussi, mais je manque de temps. »* [Agent Conseil Régional - décembre 2014]

> *« L'objectif c'était de faire le SRCAE, donc il fallait faire une commission sur l'habitat, une sur le tertiaire, une sur l'industrie, avec des gens qui devaient représenter la société civile et différents acteurs publics qui doivent être là. On leur présente un diagnostic, ils réagissent, on met en place un programme d'action, voilà, c'est terminé. C'est typiquement ça. […] Ils ont attendu le dernier moment, il faut le faire à telle période, ils ont un des deux-trois bureaux d'étude qui tournent et qui font la même étude pour tout le monde, sans y attacher beaucoup d'importance. Personne ne m'en parle hein, du Schéma air-énergie-climat. Les collègues de la Région qui l'ont payé, oui. Mais… sur le territoire, les gens, non. »* [Agent ADEME - septembre 2014]

Cette situation d'oubli du SRCAE est directement la conséquence des difficultés à construire durablement un copilotage politique (élus régionaux et préfet). Elle est aussi symptomatique d'un

certain nombre de difficultés de travail entre le Conseil Régional et la DREAL dans la région étudiée sur les thématiques de l'énergie, du climat et de l'habitat.

Conclusion : des politiques énergie-climat décentralisées et peu coordonnées par l'État

Les engagements européens sur l'énergie-climat constituent une double opportunité pour les collectivités territoriales. Ils permettent à ces dernières de bénéficier d'une manne financière directe en échappant à la mainmise de l'État central sur les financements nationaux. Le transfert récent (janvier 2015) de la gestion des crédits européens des DREAL vers les Conseils Régionaux renforce encore cette tendance à l'autonomisation des collectivités.

Cette autonomie s'accompagne néanmoins de contreparties. La première est le développement d'un engagement important sur la lutte contre le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre et de polluants, sur la maîtrise et l'efficacité énergétique et sur le développement des énergies renouvelables. La seconde est le déploiement des logiques de marchés publics sous la forme d'appels à projets ou d'appels à manifestation d'intérêt qui distinguent les entités stratégiques et financeuses de celles qui appliquent contractuellement.

En ce qui concerne les documents d'orientation, les SRCAE ont été remplacés en 2016 par les SRADDET. Ces documents qui intègrent désormais les problématiques d'aménagement ont pris en compte les difficultés inhérentes au copilotage, donnant aux Conseils régionaux le leadership de leur mise en œuvre. Néanmoins, leur application est ainsi très largement différenciée selon les régions, dépendant du niveau d'implication politique des élus locaux sur la question et de l'expertise disponible au sein des services pour le mettre en œuvre.

1.3. Le défi de l'application des politiques nationales et locales : chaînes d'acteurs et opérateurs de la rénovation énergétique de l'habitat

Les politiques énergétiques locales liées à l'habitat analysées ci-dessus se cumulent avec l'exigence d'application des dispositifs nationaux des autres ministères (écoprêts, crédit d'impôt, etc.). Les nombreux dispositifs doivent être intégrés et s'appliquer sur le terrain, toucher les bénéficiaires. Les défis sont multiples :

- Le premier concerne l'évolution des métiers de la chaîne d'application des dispositifs. L'efficacité énergétique est un mot d'ordre récent, mais qui s'impose très rapidement et exige une adaptation de toutes les parties prenantes, alors même que les acteurs constituent une chaîne d'application relativement longue.

- Le deuxième porte sur le rôle clé joué par les « opérateurs » dans la politique. En bout de chaîne, ils ont pour mission d'appliquer les dispositifs (« animer la politique publique »), de toucher les particuliers ou les entreprises et d'instaurer un suivi pour les échelons supérieurs. Ils doivent intégrer la diversité des dispositifs existants pour les proposer aux bénéficiaires. Recrutés sur appels d'offres, ils effectuent cette mission sous une tension budgétaire croissante, bien qu'ils constituent un jalon majeur de la politique.

- Le troisième résulte de l'accumulation des donneurs d'ordres. Chaque échelon de collectivité adapte la politique principale à ses objectifs et y adjoint son propre dispositif. La modification (fréquente) des règles d'application des dispositifs par l'un des donneurs d'ordre déclenche un effet en cascade sur l'ensemble de la chaîne de mise en œuvre et crée de l'instabilité.

1.3.1 Processus d'apprentissage, évolution des métiers de la chaîne de l'habitat

La notion d'efficacité énergétique a un impact important dans l'application des politiques traditionnelles de l'habitat. Les agents qui mettent en œuvre les dispositifs habitat, désormais teintés d'énergie, doivent faire évoluer leurs manières de faire.

Au niveau de l'ANAH, nous avons vu que les subventions délivrées aux plus modestes ne visent plus seulement l'équipement des logements, mais la réalisation de travaux d'efficacité énergétique et l'atteinte d'un certain niveau de gain énergétique (25 à 30 % d'amélioration). Ces nouvelles exigences impliquent de penser les interventions en termes de « bouquets de travaux ». Ceci impose aux particuliers dont s'occupent les agents de l'ANAH d'intégrer davantage de variables dans les dossiers qu'ils construisent. Ceci impose également aux personnes qui gèrent les dossiers, que ce soit dans la construction ou dans la gestion en tant que telle, d'intégrer cette complexité, voire de conseiller techniquement les particuliers sur les choix de travaux afin d'optimiser leurs accès aux aides.

> *« Les gens des administrations, qui ont déjà pas mal changé avec les logiques développement durable, on leur demande encore de changer. On leur fait comprendre que les dossiers sont faits maintenant pour faire des travaux durables. Pas que du logement. Dans l'inscription de la lutte contre la précarité énergétique et une certaine durabilité. C'est vrai que ce n'est pas facile tous les jours, pour quelqu'un qui fait ça depuis vingt ans, qui a l'habitude de financer des petits travaux pour les modestes : des mamies qui appellent et qui disent « je veux changer que ma porte d'entrée, j'en ai besoin maintenant ». Il faut qu'ils montent un discours pour leur dire « quelqu'un va venir chez vous pour faire un diagnostic, et la porte d'entrée ne suffira pas, il faudra prévoir des travaux plus lourds ». Donc les métiers évoluent. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

Un chef de service en DREAL explique que toute la chaîne de métiers est ainsi en train d'évoluer. Les opérateurs de terrain doivent convaincre les particuliers d'effectuer des travaux en compilant un certain nombre d'aides sur la rénovation énergétique de l'habitat. Les élus et services des collectivités et territoires de projets doivent se mobiliser pour communiquer sur les aides existantes. Pour les plus modestes, ce travail conduit au tissage de liens pas forcément évidents entre les services techniques habitat-logement et les services sociaux. Au niveau des services de l'État, les agents en DDT doivent instruire et vérifier des dossiers plus complexes. Leur rôle se rapproche ainsi de plus en plus de celui des Espaces info énergie, d'où l'intérêt de les rapprocher dans les Points rénovation info services (*cf. infra*). Le rôle des DREAL est d'animer un réseau d'échange de pratiques et de formation de cette chaîne de métiers.

> *« Pour les DDT et les agents ANAH, la lutte contre la précarité énergétique a été un grand changement. Avant ils étaient sur des logiques de guichet. C'étaient des instructeurs qui regardaient si les dossiers, ça collait. Maintenant ils sont sur des logiques d'instruction de dossiers plus complexes. On leur envoie un dossier complexe à vérifier. Même si on ne leur demande pas d'être énergéticiens, il faut quand même qu'ils s'investissent dans le truc. Ça a changé toute la chaîne de métiers en fait. L'opérateur d'OPAH, avant c'était le gars qui faisait sa permanence en mairie et on venait lui apporter des dossiers pour des fenêtres double vitrage, etc. Et il acceptait le dossier, pourvu que la personne réponde aux conditions de ressources. Là on lui demande de réfléchir en mode projet. C'est-à-dire : la personne sera éligible pour un gain de 25 % pour avoir les subventions ANAH. Donc il doit convaincre la personne de faire un diagnostic, il doit regarder avec la personne quels seront les programmes de travaux les plus pertinents, qu'il fasse avec elle une priorisation en fonction des ressources. Donc l'opérateur n'est plus ce gars qui attend dans sa permanence. Il faut animer un réseau pour que tout le monde batte la campagne pour récolter du dossier. Donc les élus ont un rôle à jouer pour persuader la population qu'il y a un intérêt. Les maîtres d'ouvrage collectivités (Conseil départemental) c'est les gens de l'Agenda 21 qui se demandent comment travailler en transversal sur le sujet. Les gens des politiques sociales doivent se poser les questions également. Est-ce qu'au lieu de payer la facture impayée on ne propose pas à la personne de monter un dossier travaux. Ça change vraiment beaucoup de choses, mine de rien, même si c'est qu'un mode de subvention. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

Cette évolution de l'expertise de la chaîne de métiers de l'habitat est en cours : les changements dans la manière d'appréhender les problématiques de la rénovation énergétique restent récents. Nous sommes actuellement dans le temps d'adaptation nécessaire à l'intégration de ces changements, quel que soit le niveau que l'on considère dans l'ensemble de la chaîne d'application des politiques de l'habitat. Le rôle de la DREAL est potentiellement très important vis-à-vis de la formation et de l'expertise à diffuser dans le territoire. Cet accompagnement de la montée en expertise doit s'adresser aux DDT, mais également aux autres niveaux d'application des dispositifs. Nous distinguons trois pistes d'action principales : la formation des élus locaux – complètement absente des actions de la DREAL dans la région que nous avons étudiée en 2014 ; le rapprochement des agents techniques de la DREAL des services techniques des collectivités (services techniques et sociaux notamment) et une considération particulière en termes de soutien aux opérateurs.

1.3.2 Les opérateurs de terrain, en bout de chaîne de mise en œuvre

La particularité principale de la politique publique que nous étudions ici est qu'elle vise directement les particuliers. Les populations sont directement bénéficiaires des dispositifs,

subventions et aides fiscales proposées. Cela implique l'élaboration de guichets, enjeu qui a depuis toujours mobilisé de façon problématique les services de l'État, de même que la recherche académique (*cf.* notamment Lipsky 1980, Weller 1999, Dubois 1999, Fassin 2001).

Les filières énergie-habitat et énergie-climat passent leurs propres appels d'offres et missionnent des opérateurs sur la mise en œuvre de la politique. L'ANAH contractualise, via les collectivités locales, avec des « opérateurs habitat » : bureaux d'études, PACT-ARIM, ADIL, etc. L'ADEME forme ses propres opérateurs, qu'elle cofinance et dont elle assure la coordination du réseau, au sein de structures porteuses d'Espaces info énergie (associatifs ou en régie dans les collectivités). Parfois, les opérateurs intègrent les deux filières, ce qui est beaucoup plus pratique. Dans d'autres cas, il n'y a aucune animation locale et les politiques s'appliquent selon le droit commun. Les particuliers ont alors affaire directement aux services de l'État (DDT) qui s'occupent de la vérification et de la gestion des dossiers. Les dossiers sont alors beaucoup moins nombreux en l'absence d'animation locale. Les opérateurs remplissent ainsi un rôle essentiel et sont un jalon indéniable de ces différents dispositifs.

Ces opérateurs expriment néanmoins un certain nombre de difficultés vis-à-vis de l'application des politiques publiques dont ils ont la charge. Le regard qu'ils portent sur les dispositifs et les politiques publiques relève d'une expertise pratique et pragmatique de la politique.

Difficultés concernant la reconnaissance de l'expertise technique des opérateurs

Les opérateurs assurent l'animation de la politique publique sur le terrain, communiquent sur les dispositifs existants, prennent contact, informent et recrutent les bénéficiaires de la politique, montent avec eux des plans de financement, des plans de travaux, font remonter les dossiers aux financeurs, et assurent le suivi des dispositifs. Ils ont ainsi en charge l'application des dispositifs de chaque partenaire, donc aident les propriétaires à construire les dossiers, à trouver le plan de financement le plus adapté au projet. Ils vérifient également la bonne réalisation des travaux et transmettent les informations aux financeurs pour que les subventions arrivent chez les bénéficiaires des aides. Cette ingénierie technique essentielle manque pourtant parfois de reconnaissance de la part des financeurs.

> *« C'est vrai que sur le terrain, l'ingénierie technique n'est pas tant reconnue que ça. On a l'impression que les administrations qui inventent des dispositifs pensent que finalement, la remontée d'un dossier technique, ce n'est pas si difficile. Que c'est un petit peu « génération spontanée » et que ça se fait simplement. (…) On est*

> *parfois identifié comme « experts » et associé à des tours de table d'analyse, de prospective, d'évaluation, où on nous demande de venir, je dirais, bénévolement, sur notre compétence d'expert, comme la CAF ou d'autres viennent s'asseoir autour de la table. Et par contre, quand le programme est susceptible de démarrer, là, on redevient un opérateur parmi d'autres, souvent soumis à un choix concurrentiel, à un appel d'offres, à une mise en concurrence, alors même qu'on a pu avoir, à un moment donné, notre mot à dire comme expert non contesté. Mais au moment de mettre en musique, on va se retrouver, pour le coup, opérateur lambda. Ça, ça peut être assez difficile à vivre. Et jusqu'où on va, du coup, dans l'analyse qu'on nous demande de faire, dans le fait de distribuer les cartes, alors qu'on sait qu'elles pourront être utilisées contre nous par la suite ? Ça peut arriver, c'est une situation un peu particulière. »* [Opérateur PACT - novembre 2014]

Cet extrait d'entretien avec un opérateur montre la difficulté de leur double casquette d'expertise. D'une part en tant qu'experts des situations locales, ils sont essentiels à mobiliser et à consulter quand il s'agit de construire les dispositifs locaux (programme territorial de l'habitat, construction d'un PIG ou d'une OPAH, réunions techniques des services de l'État, etc.). D'autre part, ils sont soumis par la suite aux logiques concurrentielles des marchés publics qui s'imposent pour l'application des dispositifs constitués. Cette considération à deux vitesses par les pouvoirs publics pose plusieurs problèmes aux opérateurs, notamment du fait que le premier volet s'effectue sur un temps de travail non rémunéré.

Difficultés liées à la logique de marchés publics

La logique des marchés publics peut avoir des conséquences problématiques. Pour certains, elle crée une tendance des collectivités à « se décharger » sur l'opérateur de son rôle d'encadrement de l'activité. Une fois le marché passé, l'opérateur est parfois laissé seul pilote du dispositif.

D'autre part, la rémunération négociée dans les marchés publics se fait de plus en plus fréquemment au dossier. Les opérateurs sont très largement dépendants à la fois de l'activité qu'ils génèrent, des conditions liées aux populations et aux types de territoires sur lesquelles ils interviennent, mais également de la stabilité peu effective des politiques publiques.

> *« On demande à l'opérateur, quelque part, d'être omniprésent, omniscient, omnicompétent sur tous les champs… donc acte. Et après, par contre, on lui dédie des moyens financiers sous la forme d'une enveloppe fermée, bordée, en lui disant « il faut faire tant de dossiers ». Donc, à l'arrivée, il faut être clair. Est-ce qu'il est plus facile de faire quinze dossiers « Habiter mieux », ou bien un dossier « Sortie d'insalubrité » ? Il vaudra peut-être mieux faire quinze dossiers « Habiter mieux » pour aller chercher l'enveloppe financière qui va avec et puis laisser de côté le dossier « Insalubrité » parce qu'on n'arrive pas à le tordre et parce qu'on sait qu'on va y perdre de l'argent en le faisant. Parce qu'il est vraiment compliqué à monter, et qu'il y aurait*

besoin d'une ligne d'accompagnement social, qu'il y aurait besoin de moyens humains complémentaires qui ne sont affichés… et puis en plus, pour le coup, on aurait besoin d'un alter ego type Conseil départemental qui soit l'interlocuteur plateforme en face de l'opérateur. On demande vraiment à l'opérateur d'être le chef d'orchestre de tout. » [Opérateur PACT - novembre 2014]

« Les opérateurs habitat ne sont là que pour mettre en œuvre des politiques décidées ailleurs. Les PACT, notamment sont payés aux dossiers montés. Donc par exemple 500 dossiers x 1 500 € : ils embauchent quelqu'un, l'année d'après les politiques publiques s'arrêtent, ça fait tomber la moitié des dossiers, ça fait un manque à gagner assez important. Donc c'est des structures qui ne sont pas toujours très stables, parce que fortement dépendantes de la commande publique. » [Agent ADEME - septembre 2014]

Plusieurs problèmes se jouent autour de la mobilisation de partenaires associatifs pour la mise en œuvre des marchés publics. La tarification à l'activité et le contrôle strict de l'activité limite considérablement les marges de manœuvre des associations et les contraignent dans une posture d'opérateurs ou de prestataire, fortement dépendants de la commande publique et contraints d'accepter les normes du marché et de s'autodiscipliner (Breton 2014). En outre, l'instabilité des financements agit directement sur la pérennité de structure largement fragilisées et dépendantes (Epstein 2013a).

Difficultés liées à la longueur des chaînes de politiques descendantes

La longueur des chaînes de mise en œuvre des dispositifs et politiques publiques pose problème. Dans le cas des politiques de l'habitat, la chaîne législateur - maîtrise d'œuvre - maîtrise d'ouvrage - opérateur est complexifiée par l'interposition d'un nombre important d'acteurs territoriaux avec parfois jusqu'à trois niveaux de maîtrise d'ouvrage. Des niveaux de maîtrise d'ouvrage s'ajoutent si l'on prend également en compte les autres dispositifs d'intervention sur l'énergie qui doivent être également intégrés par les opérateurs. Les appels d'offres sont en réalité fragmentés et incomplets par rapport au travail d'animation à mettre en œuvre.

Certains opérateurs parapublics (PACT, SEM) ont l'impression d'être « téléguidés d'en haut » et déplorent un manque de marges de manœuvre dans l'application des dispositifs et dans la gestion des dossiers. Selon eux, le fonctionnement par appels d'offres et appels à projets participe d'une recentralisation des politiques publiques. Cette tendance assèche les dynamiques associatives de terrain, en référence à un projet spécifique et propre à la structure. L'horizon associatif devient celui de la commande publique (Demoustier 2005).

> *« Sur le fond, on est clairement dans des politiques d'État, avec des politiques régionales et départementales qui se mettent plus ou moins au diapason de politiques d'État, qui sont ensuite découpées, calquées sur un territoire. Pour moi, ce n'est pas un dispositif qui répond à des problématiques identifiées sur un territoire de projet. On est bien dans le cas d'une territorialisation de politique publique et non pas d'une prise en compte par les politiques publiques d'un projet de territoire sur l'habitat et l'énergie. Tout est imposé : les cibles, les objectifs quantitatifs, les modalités, donc finalement, le rôle du territoire se limite à choisir le prestataire qui va être son opérateur. À payer une partie du dispositif de suivi-animation au passage. Et c'est tout. »* [Agent de développement territorial Pays - novembre 2014]

Cette même critique est émise du côté des territoires de projets (Pays, PNR). Sur l'habitat, certains territoires ont pris la responsabilité d'assurer avec les opérateurs l'animation des dispositifs contractualisés. Mais les tensions liées aux moyens disponibles et aux remontées d'informations empêchent une véritable territorialisation des politiques publiques. Les politiques restent descendantes, de l'État et des collectivités vers les territoires, sans écoute des éventuels projets de ces mêmes territoires. L'autonomie des opérateurs est d'autant plus limitée que les niveaux de maîtrise d'œuvre sont nombreux.

1.3.3 Les PRIS : tentative de regroupement des opérateurs de l'efficacité énergétique

Le Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) est un outil étatique imaginé pour coordonner au niveau local les dispositifs et acteurs qui interviennent sur la rénovation énergétique. Porté par les ministères en charge du Logement et du Développement durable, il présente une ambition certaine. Il s'agit d'« animer un réseau régional et interdépartemental relatif aux aspects de la rénovation énergétique » et de « programmer, rendre cohérentes les sources de financement ». Celles-ci sont listées : « crédits ANAH, Habiter mieux, FEDER, ADEME, CEE, écoprêts à taux zéro, suivi des prêts PAM et éco-PLS, labellisation RGE »[205]. Le PREH a ainsi vocation à intégrer les deux filières Habitat et Énergie-climat et à faire le lien avec celle des dispositifs nationaux sur le budget et l'emploi abordés dans la première partie. L'un des intérêts du PREH national a été l'identification de la nécessité de travailler plus étroitement avec les opérateurs. Désormais, une plateforme unique à l'échelle nationale reçoit les appels des bénéficiaires potentiels et les renvoie auprès des opérateurs territoriaux (CIDD, éco-PTZ, etc.). Le PREH reconnaît ainsi l'utilité des réseaux des opérateurs ANAH et Espaces info énergie dans la

205 Circulaire du 22 juillet 2013 relative à la territorialisation du Plan de rénovation énergétique de l'habitat

déclinaison des dispositifs de la rénovation énergétique. Ce rapprochement est d'autant plus intéressant que ces deux réseaux ne travaillent historiquement que très peu ensemble. Le recrutement des EIE concerne majoritairement des techniciens énergéticiens, alors que les fonctionnaires de l'ANAH sont plutôt des gestionnaires de dispositifs. Le numéro d'appel unique permet aux ministères de communiquer sur un « réseau de proximité de plus de 450 Points rénovation info service (PRIS) répartis sur l'ensemble du territoire pour conseiller et accompagner au mieux les particuliers ».

Cette mesure est parfois contestée par les EIE qui voient dans le fait d'être une nouvelle fois rebaptisés une augmentation de la confusion et un risque de perte d'identité territoriale. Certains ironisent sur le « retour en grâce » du conseil technique aux particuliers, arguant que cette nouvelle politique ne peut exister que grâce à la préexistence de réseaux EIE et ANAH, souvent et longtemps peu considérés par l'État et les collectivités.

Ce regain d'intérêt pour les opérateurs territoriaux en réseau s'est traduit par la désignation officielle des structures référentes « PRIS », effectuée par l'ANAH centrale. Cette modalité d'action est critiquée. Outre des temporalités administratives parfois importantes pour obtenir cet agrément, quelques ratés sont dénoncés, dus notamment à la méconnaissance de la réalité locale du tissu associatif. Il est par exemple beaucoup plus facile à l'ANAH centrale d'imaginer travailler avec les Associations départementales d'information sur le logement (ADIL), présentes dans tous les départements et liées depuis longtemps aux politiques d'habitat, qu'avec les associations environnementales qui sont plus proches de l'ADEME. Par exemple, le guichet Habitat-Énergie d'une mairie étudiée a réclamé sa désignation PRIS pendant six mois, en dépit de sa vocation de guichet public dans le territoire.

Par ailleurs, il n'est évident pour personne de distinguer les différents types d'opérateurs. Les PRIS officiels n'en demeurent pas moins deux réseaux qui s'adressent à deux publics différents : les PRIS pour tous (EIE) et les PRIS pour les plus modestes (opérateurs ANAH). Les acteurs de la politique parlent encore des « PRIS-EIE » et des « PRIS-ANAH ». Les contrastes entre opérateurs restent marquées : leur statut sont différents, y compris pour la coordination en DREAL, selon qu'il s'agit d'EIE financés par l'ADEME, d'opérateurs en régie ou de prestataires en contrat. Il en résulte des difficultés certaines pour organiser l'animation du PREH dans le territoire, que ce soit pour convoquer les acteurs ou pour les faire communiquer ensemble.

1.3.4 Problèmes techniques liés à l'instabilité des dispositifs

La croissance du nombre de dispositifs décidés à tous les échelons conduit à une multiplication des règlements et des temporalités d'application. Ces éléments doivent être intégrés en bout de chaîne, notamment au niveau des opérateurs. Ces règles d'application ont tendance à être – souvent – modifiées, notamment par les administrations centrales, pour des raisons politiques. Cela complexifie grandement le travail des différents acteurs de la mise en œuvre, crée de la confusion et des difficultés techniques.

Du national au local : effets de « stop and go », temporalités variables des dispositifs sur l'habitat

Une des principales sources de griefs des porteurs de politiques énergie et habitat tient au manque de stabilité des dispositifs nationaux et de leurs conditions d'application. L'expression « stop and go » revient souvent pour évoquer les difficultés que rencontrent les acteurs de la chaîne opérationnelle d'application des dispositifs. La fréquence trop élevée des modifications législatives concernant les dispositifs nationaux est pointée comme un problème majeur. Cette instabilité peut servir d'argumentaire aux collectivités locales pour démontrer leur engagement de long terme, *« contrairement aux sautes d'humeur de l'État… »*[206] C'est bien la question de la temporalité, qui varie selon le donneur d'ordres, qui est soulevée ici. Cette variabilité crée fréquemment des incertitudes pour les acteurs de la chaîne de politique publique et un effet en cascade sur l'ensemble de la chaîne opérationnelle des dispositifs enclenchés.

> *« On n'est pas à l'abri de se casser la figure assez régulièrement. Parce qu'on est sur des programmes fixés plus ou moins pour trois ans. Le PIG actuel est sur deux ans. Il va se terminer en fin d'année. On fait un peu du stop and go. Il y a des priorités nationales qui sont données… Comme les acteurs locaux ne se sont pas vraiment emparés des objectifs, des enjeux et de la stratégie, ils n'ont pas de contrepoids à faire valoir vis-à-vis de l'État. Donc l'État s'arrête, ils s'arrêtent, l'État recommence, ils recommencent, tout fonctionne comme ça. Donc ça, c'est vraiment la politique de l'habitat ici. »* [Agent ADEME - septembre 2014]

La mise en œuvre des dispositifs nationaux demande la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes au niveau local. Entre la publication d'un règlement encadrant un dispositif et l'activité effective en vitesse de croisière, les parties prenantes estiment un délai d'environ six mois. Les

206 Entretien Conseil Régional (décembre 2014)

temporalités nationales et locales sont ainsi difficilement compatibles, au détriment des dispositifs et des personnes bénéficiaires.

Un exemple de dysfonctionnement du programme Habiter mieux de l'ANAH en 2014

L'exemple de dysfonctionnement le plus fréquemment cité dans nos entretiens est celui des subventions du programme Habiter mieux de l'ANAH entre 2013 et 2014, qui représente un cas typique de *stop and go*.

> *« Au niveau de la stabilité… on ne peut pas avoir une politique de l'habitat qui change tous les deux ans par rapport à des bâtiments qui restent 100 à 150 ans. Et quand je dis tous les deux ans, je suis gentil… l'histoire des modestes/très modestes sur le programme Habiter mieux, c'est 10 mois ! Alors que le temps que ça se mette en place sur le terrain, c'est 6 mois au mieux. Deux mois de vie d'un dispositif, c'est léger… »* [Chef de service mairie - octobre 2014]

Les règles d'octroi des subventions et les catégories de population concernées ont été changées deux fois en dix mois par l'administration centrale : la première fois en septembre 2013 en raison du faible taux de dossiers pour élargir les aides aux catégories « modestes » ; la seconde en juin 2014 face à l'afflux de dossiers pour refermer les aides sur les « très modestes ». Ces modifications des conditions de traitement des dossiers de subventions ont eu de très importantes conséquences sur l'ensemble de la chaîne des acteurs de l'ANAH. Au plus près du terrain, les opérateurs ont parfois dû se dédire par rapport à certains propriétaires n'ayant pas encore engagé la procédure de demande de subvention.

Le problème du cumul des aides, le cas de l'« écrêtement »

Un autre dysfonctionnement est lié à la multiplication et l'enchevêtrement des dispositifs locaux sur l'habitat (PIG multiples, OPAH, programmes territoriaux de l'habitat), cumulés à l'évolution des règles nationales d'application des dispositifs de l'ANAH a conduit à l'apparition dans notre territoire d'étude d'un certain nombre de dépassements du plafond autorisé des aides publiques. D'après le Code général des collectivités territoriales et les règles de comptabilité publique, celles-ci ne doivent pas excéder un montant de subvention de 80 %. Ce phénomène a créé de vives tensions entre les acteurs territoriaux et met par ailleurs en lumière les problématiques de coordination des dispositifs lors de leur application.

Le principe de fonctionnement de la politique de l'ANAH est que les collectivités abondent les aides nationales avec des aides locales. Un particulier peut ainsi être aidé par plusieurs niveaux de politiques publiques au titre des aides de l'ANAH.

> *« Dans le cadre de notre OPAH, on a voté au budget de l'agglomération une convention pour compléter les aides de l'ANAH. En autorisation de budget, on a de l'ordre de 80 000 €. Donc on intervient quand l'ANAH intervient. L'ANAH c'est 40 % et on ajoute 20 %. Le Conseil Général intervient aussi et on peut arriver à des taux de subvention de 80 % et même jusqu'à 100 % sur les dossiers insalubrité. Donc ça dénote la volonté politique de mettre les moyens. Parce qu'on n'était pas obligés. Une OPAH n'est pas obligatoire et ce n'est pas nécessairement que la collectivité s'engage. Et puis sur l'énergie, ça a permis aussi d'améliorer l'aide de solidarité énergétique. L'ANAH imposait une participation de la collectivité pour déclencher une majoration. On l'a mis en place aussi. 500 €. On peut arriver à 4 000 € d'aides. Donc sur le territoire, on a un dispositif qui est assez incitatif, notamment sur le dossier énergie. »* [Agent OPAH – novembre 2014]

La modification en 2013 des règles d'application du programme Habiter mieux a conduit l'ANAH à ouvrir ses aides aux particuliers des catégories « modestes » – et non plus uniquement aux « très modestes » –, qui sont par ailleurs éligibles notamment aux aides du Conseil Régional du territoire étudié dans le cadre de son dispositif Énergie-Habitat. Certains dossiers de particuliers sont ainsi éligibles à de nombreux dispositifs et pouvaient être potentiellement aidés au-delà de 80 % du montant des travaux. Dans le cadre du PRIG, et face à ce problème de dépassement des plafonds réglementaires, la problématique de l'« écrêtement » se pose, et avec elle la question de l'identification de l'acteur qui se dispense d'appliquer les aides qu'il a élaborées afin de respecter le règlement comptable. Cet épisode a crispé les relations entre les partenaires. Les commissions d'attribution des aides sont ainsi devenues le théâtre d'affrontements et de stratégies d'attentes entre les partenaires financeurs. Les opérateurs chargés d'appliquer les politiques ont globalement mal pris ces stratégies d'attentisme qu'ils ont considéré comme une remise en cause des engagements politiques sur l'habitat. Le Conseil Régional notamment a été particulièrement visé comme reniant ses engagements et sa politique d'aides.

> *« Dans le cadre du PRIG, du coup tous les partenaires s'attendaient. En plus, l'ANAH intervient vraiment sur les très très modestes. Eux peuvent aller sur les très modestes touts seuls à 80 %. Souvent on était obligés d'écrêter. Très souvent, du fait du plafond de 80 % sur la dépense éligible du fait du coût de la maîtrise de l'énergie. On ne pouvait pas donner nos 20 % d'aide. Au lieu de 3 000 € on donnait 500. Le coût en temps et en instruction de dossier quand on donne que 500 € ce n'était pas viable. Donc pour nous ce n'était pas satisfaisant. Et par rapport au particulier, où on annonce 3 000 et en fait non, c'était pas possible. Et demander aux gens de monter des dossiers hyper lourds pour avoir 500 € de subventions quand ils engagent 35 000 € de travaux… »* [Agent Conseil Régional - décembre 2014]

> *« Sur un projet avec aides publiques, ces aides ne doivent pas dépasser 80 %. Donc on vérifie les plans de financements avec toutes les aides. Lorsque l'ANAH a augmenté ses taux de financements, 50 %, ça n'a pas d'incidence sur des gros travaux. Mais sur des petits montants, on s'est retrouvés parfois à devoir écrêter notre subvention. Les aides ANAH atteignaient carrément 60 à 70 %, plus une aide région et parfois département. Donc en juillet 2013, on s'est retrouvé avec des situations où on dépassait 80 %. Ça ne passe pas en comptabilité publique. Donc on s'est retrouvés à passer après l'ANAH, en commission permanente pour écrêter les subventions. Ça, ça a été très mal compris. Par les territoires, etc. Tout le monde nous est tombé dessus. Ce n'est pas tant les gens, mais les animateurs et les opérateurs… »* [Agent Conseil Régional - décembre 2014]

Ce type de problématique lié au cumul des aides montre à la fois la difficulté de coordination des dispositifs incitatifs de subvention et d'aides et la dépendance des politiques locales aux engagements et réglementations nationales.

Conclusion : des politiques à la fois centralisées et décentralisées…

L'exemple de la rénovation énergétique de l'habitat montre un domaine où coexistent de très nombreux dispositifs, à la fois nationaux et locaux. On voit à la fois une relative décentralisation des politiques publiques et un certain pouvoir local confié aux collectivités, mais on mesure également le maintien d'un État fort, pourvoyeur de fonds, de directives et de formats d'application. Les politiques de l'habitat sont encore clairement déterminées par l'État central ; l'ensemble des dispositifs décrits dans le Chapitre 6 en témoigne, les difficultés d'application des politiques territoriales également. L'exemple des hésitations sur les conditions d'application du programme Habiter Mieux de l'ANAH en 2013 est un cas d'école des difficultés qui se posent à maintenir un système centralisé avec une façade décentralisée.

L'application des politiques publiques, qu'elles soient étatiques ou décentralisées, est confrontée au même problème : toucher les bénéficiaires. Les pouvoirs publics éprouvent des difficultés à y parvenir. La relation entre opérateurs auxquels ils recourent est souvent limitée à l'application du cahier des charges de l'appel d'offres, censé contenir l'intégralité du mode d'application de la politique et à la vérification et la gestion du dossier par l'administration compétente pour débloquer les fonds. Or, ces opérateurs revendiquent une expertise dépassant le simple cadre de l'appel d'offres et déplorent un manque d'écoute de la part des financeurs vis-à-vis des difficultés de terrain. Ces associations ou bureaux d'étude réagissent dès lors de plusieurs manières : soit ils internalisent comme ils peuvent le dépassement de la simple application de la politique – et ils deviennent ainsi les véritables maîtres d'ouvrage de la politique, soit ils appliquent les directives

de manière basique, avec le risque de l'appauvrissement de la politique. La restauration et l'approfondissement du lien avec les opérateurs territoriaux des politiques déterminées par l'ensemble des acteurs administratifs nous semblent essentiels à l'heure actuelle.

1.4. Des politiques dispersées : ruptures, tensions et développement de politiques locales sur la rénovation énergétique de l'habitat

L'année 2014 est marquée par les incertitudes liées à la réforme territoriale à venir, dans le cadre de la Modernisation de l'Action publique. À ce moment-là, la région que nous étudions sait qu'elle va disparaître, mais ne sait pas encore dans quel ensemble régional elle va être fondue. Dans ce cadre incertain, les politiques publiques sont mises en veille, limitées à la gestion des affaires courantes et leur continuité est remise en question. Cet effet de *stop and go* est valable au niveau des administrations décentralisées et déconcentrées. Sur la thématique de la rénovation énergétique de l'habitat, le Conseil Régional a stoppé ses engagements brusquement.

Par ailleurs, certains territoires développent leurs propres engagements sur les questions d'Energie-Habitat. Ces expériences d'actions publiques locales s'avèrent intéressantes dans la mesure où elles établissent des liens entre les tenants de l'approche construction et ceux des guichets sociaux ou de la santé ; des engagements spécifiques sur l'écoconstruction établissant des liens entre les acteurs privés et ceux de la formation ; des études sur la précarité énergétique, etc. Mais elles sont dispersées et non coordonnées.

Enfin, les acteurs privés – banques, artisans et entreprises privées de la construction – constituent également des maillons essentiels de cette politique, de son application et de son développement. Ils se saisissent de manière très variée les opportunités et les dispositifs dont ils ont la charge, contribuant à renforcer le caractère hétérogène de la politique.

1.4.1 Une réforme après l'autre : les fortes incertitudes liées à la disparition de la région

Dès la fin de l'année 2014, les acteurs sont marqués par l'actualité importante de la réforme territoriale à venir, qui va modifier profondément le paysage administratif des collectivités locales et des services déconcentrés français, notamment au niveau régional. La fusion d'un certain nombre de régions est actée et des élections régionales auront lieu fin 2015. La région que nous étudions est appelée à être fondue dans un grand ensemble.

En ce qui concerne les politiques d'économies énergétiques de l'habitat, nous avons observé des discours fatalistes et une nette démobilisation par rapport à l'action, renforcés par le fait que la région est de fait un territoire périphérique qui rejoint un ensemble dans lequel il va se fondre.

Au niveau du Conseil Régional, l'incertitude relative à l'ensemble régional dans lequel il sera intégré a généré une forte mobilisation des élus durant l'année 2014, notamment pour refuser le projet de grande région. Un certain nombre de compétences des services du Conseil Régional ont été mobilisés sur la production d'études d'impacts selon les différents scénarios et visant à discréditer le premier.

> *« Pour le moment, il est clair que ce qui cristallise l'attention politique du Conseil Régional, c'est la réforme territoriale. Il y a énormément de discussions là-dessus, et des positionnements. Un travail politique important de négociations sur le rattachement des régions. On n'est pas du tout sur l'énergie. Et puis l'incertitude est très importante en ce qui concerne les DREAL dans le cadre de la réforme de l'État. Aucune indication. On nous renvoie systématiquement au printemps. « Au printemps vous saurez. » Ça ne facilite pas le travail sur tous les sujets techniques. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

Les Conseils Généraux ont également marqué le pas sur ces thématiques énergie et habitat, se contentant de maintenir les affaires courantes, dans l'attente de la redéfinition des compétences des collectivités. La question de leur disparition en tant que collectivités locales, abordée une fois de plus par l'exécutif au cours de l'année 2014, n'a pas favorisé l'engagement d'une dynamique sur les thématiques énergétiques, qui restent secondaires pour ces collectivités principalement orientées vers les politiques sociales.

Les services de l'État, à la fois au niveau régional et départemental, sont fin 2014 dans l'expectative vis-à-vis de leur sort au sein des nouveaux ensembles régionaux. Cette incertitude est notoirement préjudiciable pour l'action au sein des services, notamment en raison de

l'angoisse pour les fonctionnaires de l'État qu'une nouvelle RéATE véhicule avec elle. Cet argument de la réforme territoriale est utilisé en tant que justification d'un certain stand-by de l'action publique dans la région, que ce soit au Conseil Régional comme dans les services déconcentrés de l'État.

> *« À quoi bon engager des actions importantes aujourd'hui puisque tout va être remis sur le tapis l'année prochaine ? »* [Agent DDT - 2014]

> *« Les conséquences vont être très dures sur ce que seront les régions périphériques, qui ne sont pas la région siège. En termes d'effectifs, ça va être saignant, mais à terme. Ça ne se fera pas du jour au lendemain. C'est une affaire à dix ans, ça. La région mettra un certain temps pour se réorganiser et l'État se réorganisera, mais les impacts seront considérables. Ça, on ne le voit pas, par contre. Aujourd'hui, dans les discours politiques, c'est machin qui ne veut pas se marier avec bidule. Le débat ne va pas plus bas. Ce qu'on ne mesure pas vraiment, c'est les impacts que ça aura dans l'organisation de l'État et dans l'organisation générale des collectivités derrière. Les missions et la présence territoriale. Est-ce qu'il y aura des préfets de départements demain ? Je ne sais pas, dans une organisation comme celle-ci. Les Préfets de régions, avec un Préfet de la grande région. Je ne sais pas. Alors, les sous-préfets, je n'en parle même pas. Cette réforme, je pense qu'elle est considérable. Parce que je parle de la DREAL qui va diminuer, mais la DRAAF qui est à côté, ce sera pareil. Qu'est-ce que deviennent les DDT dans une affaire comme ça ? Je n'en ai aucune idée. Parce qu'on ne parlait pas de la relation de la DDT, mais le portage des politiques publiques qu'on fait maintenant au niveau régional parce qu'il y a plus la taille critique, où elle est la taille critique dans les grandes régions ? Une DDT… C'est quoi la mission des DDT demain dans ces structures-là ? Ce sera que du régalien, le pôle qui restera. Le contrôle de légalité, l'instruction des permis de construire, un certain nombre de choses comme ça. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

La réforme territoriale constitue l'actualité principale de la fin de l'année 2014 et du début 2015. Les acteurs régionaux, et au-delà les acteurs territoriaux s'attendent à des conséquences très dures pour les régions périphériques, sur une temporalité longue. Le flou dans lequel les acteurs continuent d'évoluer (par rapport aux compétences, par rapport à l'organisation, par rapport aux liens entre acteurs), ralentissent considérablement l'action.

1.4.2 Fin de cycle pour les politiques régionales en 2014

Le Conseil Régional étudié s'est impliqué sur la thématique de l'habitat depuis le milieu des années 2000. Dans un premier temps, la focale s'est centrée sur la résorption de la vacance des logements en milieu rural. Dans le cadre de sa politique en faveur de la lutte contre le

changement climatique, la Région a établi un dispositif « chèque énergie renouvelable ». Le Programme régional d'intérêt général (PRIG) a ensuite évolué, avec comme objectif prioritaire de favoriser l'amélioration des performances énergétiques des logements privés. Le programme Énergie-Habitat vise les particuliers sur la base d'un objectif élevé de performance énergétique.

2014 comme année de rupture : incertitudes locales sur l'Habitat-Energie

2014 constitue dans la région étudiée une année de rupture pour les politiques publiques de l'habitat, de l'énergie et de l'environnement. Une grande partie des acteurs interrogés nous ont fait part d'un fort sentiment d'incertitude par rapport aux formes de la poursuite des projets engagés. Si la relance du CPER signé en février 2015 pour cinq ans (2015-2020) constitue un point d'appui renouvelé pour les politiques régionales sur ces thématiques, la majeure partie des dispositifs régionaux étaient en effet en fin d'exercice. La Région a souhaité la remise à plat de son dispositif Énergie-Habitat.

Par ailleurs, les Programmes d'intérêt général départementaux (PIG) et régionaux (PRIG) sur la thématique de l'habitat concernaient la période 2007-2014. Ils ont pris fin au 1er janvier 2015 dans la mesure où le Conseil Régional ne souhaitait plus poursuivre l'investissement financier et politique sur cette base. La principale conséquence de ce temps de latence a été une forte incertitude sur les dispositifs qui dépendaient du PRIG.

Une vive incertitude a concerné l'ensemble des acteurs de l'habitat dans la région. Le non-renouvellement du Programme régional d'intérêt général a été acté dès le début de l'année, sans qu'une politique alternative soit engagée pour assurer la poursuite des dispositifs départementaux. Au 1er novembre 2014, la décision de poursuivre ce dispositif territorial n'était pas prise et le niveau régional semblait complètement absent de ces questionnements. Cette incertitude pose un certain nombre de questions quant aux politiques publiques territoriales :

- La discontinuité de la politique publique est pointée : alors qu'elle atteint un rythme de croisière, aucun dispositif d'action publique ne remplace le PIG alors que celui-ci se termine. Il n'y a pas de tuilage prévu et la décision du Conseil Régional est unilatérale.

- Le retrait de l'acteur régional a des conséquences sur l'organisation de tous les échelons inférieurs. Par exemple, le maintien des emplois en régie est posé dans un des départements et nous avons pu constater l'inquiétude manifeste des chargés de mission.

La continuité de l'activité des opérateurs, qu'ils soient associatifs, semi-publics ou privés, se pose également : l'arrêt du dispositif a une incidence directe sur leur activité, car ils se rémunèrent au dossier.

- Le troisième ensemble de questionnement concerne l'absence de discussions sur le niveau pertinent de gouvernance de cette politique. La Région semblait vouloir privilégier les Pays, mais les Pays eux-mêmes ne sont pas certains de souhaiter s'engager davantage, notamment en raison du manque de pertinence d'avoir un 25 % d'ETP sur cette question pour une animation presque nulle.

Vers un nouveau dispositif « Énergie-Habitat » dissocié des autres politiques régionales

L'arrêt du PRIG a finalement été acté en décembre 2014 par le Conseil Régional en conférence plénière. Au 15 janvier 2015, les PIG départementaux n'ont pas encore été relancés, notamment du fait des élections départementales de mars 2015. La politique de l'ANAH est alors à l'arrêt dans la région.

Le Conseil Régional a décidé pour sa part de construire un nouveau dispositif qui ne soit « plus lié aux interventions des autres partenaires ». Le nouveau dispositif « Énergie-Habitat » lui permet de « poursuivre son objectif prioritaire de maîtrise de l'énergie et de le renforcer en touchant plus de propriétaires grâce à son rôle de facilitateur pour le bouclage et le financement des projets[207] ». Les aides proposées sur des travaux de maîtrise de l'énergie sont désormais échelonnées selon le niveau atteint de gain énergétique[208].

Ainsi la continuité d'un dispositif régional d'intervention sur l'Énergie-Habitat est finalement assurée, mais les choix actés amènent clairement une mise à distance de l'acteur régional avec l'État et le PREH, d'une part, avec les porteurs de PIG, d'autre part.

> *Il n'y a plus de PRIG. Maintenant, chacun fait son truc. Les acteurs, que ce soit Conseil Général, État/ANAH, Région, MSA, caisses de retraite, font leurs actions. Ce sont les mêmes, mais on ne les intègre pas dans un plan d'action régional. C'était trop compliqué. Le dispositif qu'on avait, avec une animation territoriale, était trop compliqué. [Agent Conseil Régional - janvier 2015]*

207 Conseil Régional - *Règlement d'application du dispositif régional Energie-Habitat+*

208 Un gain de 20 à 30 % permet d'obtenir 20 % d'une dépense éligible plafonnée à 20 000 € HT, un gain de 30 à 40 % permet d'obtenir 30 % et plus de 40 % permettent d'obtenir 40 % de la dépense.

La direction prise début 2015 n'est pas celle d'une plus grande coordination entre les acteurs et les dispositifs, mais celle d'une rupture.

1.4.3 Politiques locales de rénovation énergétique de l'habitat : des expérimentations variées au niveau infrarégional

Certains engagements spécifiques d'acteurs publics de la région structurent fortement sur le territoire en matière d'efficacité énergétique. Nous en présentons quelques-uns d'envergure régionale : un pôle écoconstruction, un guichet Habitat-Énergie, une action d'isolation des maisons particulières d'un PNR, et les études précarité énergétique et santé-bâtiments de la DREAL. Ces exemples doivent être complétés par les politiques communales et intercommunales existantes.

Éco-construction, filière bois : des dynamiques en cours, à préserver

La construction d'une filière bio- et éco-construction dans la région est affichée comme une priorité dans le CPER et le SRCAE. Ils répondent à plusieurs objectifs : augmenter la demande en matière de qualité environnementale du bâti, mettre en réseau les savoirs, les savoir-faire et les professionnels dans ce domaine, promouvoir l'amélioration environnementale du cadre bâti et le développement de l'éco-construction, accompagner la formation des professionnels.

Cette volonté a conduit à la constitution d'un centre de ressources collectif sur l'écoconstruction, à l'initiative d'une communauté d'agglomération, d'un technopole, de l'ADEME et du Conseil Régional. Des associations interprofessionnelles, la Chambre régionale des Métiers et de l'Artisanat, la Fédération du Bâtiment (FFB) et la DREAL sont également associées à l'initiative. L'arrivée d'une chargée de mission en 2011 a fait monter la structure en puissance et constitue un atout indéniable au niveau régional pour la mobilisation des acteurs et la constitution de la filière. Un certain nombre de partenariats et d'échanges se nouent avec les lycées agricoles, les acteurs de l'agriculture ou les associations environnementales (notamment les CPIE). La chargée de mission souligne le positionnement stratégique acquis progressivement par le pôle dans le paysage de la construction régionale ces dernières années. Elle évoque notamment - et cela est

confirmé au sein de la DREAL - la plus-value du pôle quant à la mobilisation des partenaires. « Quand la DREAL peine à réunir vingt-cinq personnes sur une réunion d'information, le pôle parvient à mobiliser une centaine de partenaires[209]. »

Par ailleurs, la région investit spécifiquement sur le développement de la filière bois. On a vu que les incitations et appels d'offres sont nombreux dans la convention Climat. La DREAL a spécifiquement missionné en interne une chargée de mission sur le développement de cette filière. On note également l'existence d'une association interprofessionnelle qui regroupe un certain nombre de professionnels du bois – artisans, industriels, maîtres d'œuvre, architectes, etc. – et cherche à développer la filière par de l'information, la tenue d'un annuaire, une forte représentation et le développement de la formation.

Habitat indigne, insalubrité, vacance : un chantier ancien, de nouveaux liens à construire

Ces thématiques, prioritaires dans les années 2000, sont désormais moins soutenues au niveau national (ANAH) et régional (CPER), au profit notamment de la rénovation énergétique. Un certain nombre d'acteurs considèrent toutefois que les thématiques de l'habitat indigne et de la vacance restent d'actualité dans la région. Un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne est ainsi maintenu, dont le comité de pilotage est constitué de la cellule ANAH de la DDT, de la commune concernée et de l'Agence régionale de santé (ARS). Ce pôle est susceptible de mobiliser rapidement un certain nombre d'acteurs tels que le CCAS de la commune, la CAF, la MSA, les services de cohésion sociale des collectivités, la SEM d'aménagement locale, etc.

La Mairie de XX maintient une politique locale volontariste sur ces questions et est parvenue à mobiliser ses services internes sur un objectif commun de service à la population, en créant un Guichet Habitat-Énergie. L'ancien Service communal d'hygiène et de santé de la commune a connu une amplification progressive de sa taille et de ses missions. La décentralisation ainsi qu'un travail de plus en plus important de ce service de réglementation sanitaire et sociale avec les autres services traitant de l'habitat (construction) et des services sociaux (CCAS, MSA, CAF) a donné l'occasion de constituer une direction Environnement Santé de taille importante. Ce type de regroupement est assez original dans le paysage français des villes moyennes et des intercommunalités.

209 Entretien chef de service DREAL

Le Guichet Habitat-Énergie a été créé en janvier 2011 au sein de la Direction Environnement Santé de la commune pour mettre à disposition des habitants un service d'information regroupant les problématiques d'action publique autour de l'habitat et de l'énergie. Il regroupe quatre missions :

- l'Espace info énergie : information et conseils sur les choix techniques d'isolation et d'équipement et sur les politiques incitatives existantes
- le Plan d'Actions contre la Précarité Énergétique : politiques sociales curatives d'aides au paiement de factures énergétiques (« Tickets énergie »), en lien avec le Centre communal d'action sociale (CCAS)
- l'Espace Habitat : facilite l'accès aux différents services internes et externes qui œuvrent en matière d'habitat et traite en régie les problèmes relatifs à l'habitat et aux *infra*ctions au Règlement Sanitaire Départemental
- la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale « Habitat Indigne » : opération ayant pour objectif de répondre à l'amélioration de l'habitat présentant des risques pour la santé et la sécurité de ses occupants. Il s'agit d'un traitement global et gratuit (diagnostic social, technique et financier, accompagnement personnalisé, ainsi que le suivi et le contrôle des travaux)

> *« Les politiques de l'habitat, et je m'excuse, elles sont imbuvables, illisibles par le quidam. Sur la ville de Limoges, vous avez quatre ou cinq dispositifs : on avait une OPAH-Rénovation Urbaine sur le centre-ville, on avait un système de PRI sur une centaine d'immeubles (Périmètre de Restauration Immobilière, avec possibilité d'expropriation, si besoin), on avait une CAP pour la restauration des façades (…) Et je suis gentil, je ne vous ai pas parlé des conditions de ressources, des conditions de financement, des conditions d'obtention et d'isolation qui sont différentes des unes des autres… Quand on vient de l'extérieur… ce n'est pas clair ! Donc, aujourd'hui, nous, il y a un Guichet. Et les gens, surtout, je ne leur explique rien de tout ça. Je leur dis : « Mon but, c'est : quel est votre projet ? Quelles sont vos difficultés ? Comment on va pouvoir les régler ? » Et nous, derrière, on actionne notre mécanique. »* [Chef de service Mairie - novembre 2014]

La commune développe via ce guichet unique une vision complexe de l'action publique sur l'habitat. Ce dispositif constitue un exemple intéressant de politique territoriale composite, regroupant différents services urbains (direction Environnement Santé, CCAS, service logement, direction du patrimoine, direction urbanisme, services sociaux) et missions (politiques incitatives sur la rénovation du bâti, politiques sociales curatives, questions de santé liées à l'environnement

de l'habitat, lutte contre la précarité énergétique et anticipation de la vulnérabilité énergétique). Il permet une synthèse d'expertises traitant un certain nombre de problèmes abordés ici.

Un engagement associatif sur l'amélioration énergétique de l'habitat, en lien avec un PNR

Une association environnementale, porteuse de l'Espace info énergie dans un Parc national régional, conduit un dispositif spécifique sur les thématiques de l'amélioration énergétique de l'habitat. Cette action fait suite au constat d'une certaine inefficacité des dispositifs nationaux sur l'efficacité énergétique de l'habitat dans le PNR (peu de rénovations, complexité des dispositifs pour les propriétaires, pas suffisamment d'incitation), doublé d'une problématique cruciale sur l'habitat ancien et la vulnérabilité des habitants d'un territoire très peu peuplé et de manière très diffuse. L'action vise à proposer aux propriétaires un accompagnement et des aides spécifiques sur la rénovation ou l'autorénovation de leur toiture. Les travaux doivent remplir des critères d'utilisation de matériaux locaux et biosourcés. Le propriétaire et l'association travaillent ainsi sans appel d'offres, selon une logique de groupement, avec des sociétés locales (fabricants de matériel, artisans). Fin 2014, une vingtaine de chantiers expérimentaux étaient lancés.

Cette action soulève un certain nombre de critiques de la part de certains acteurs locaux. Le fait de ne viser que les toitures peut s'avérer contre-productif par rapport à une logique globale privilégiant les bouquets de travaux. Le principe du groupement de travaux évince de fait d'autres entreprises ou artisans externes à ces accords, remettant en cause le principe concurrentiel des marchés publics. Les soutiens politiques restent rares, à l'exception des élus du PNR. Les membres de l'association défendent le principe du passage à l'acte, dans le cadre du Plan Climat du PNR, selon une logique d'accompagnement de long terme, différente de la mise en concurrence généralisée. Les principales difficultés selon eux sont le financement (notamment les retards de paiements très importants des fonds européens FEDER, qui obligent l'association à des avances de trésorerie) et la confiance des particuliers dans le dispositif proposé. Pour eux, l'engagement des élus locaux sur ce type de projet est indispensable pour enclencher la machine à rénover.

Santé/Bâtiment/qualité de l'air intérieur : un nouveau chantier de la DREAL

La DREAL investit cette thématique à titre expérimental, pointant certains risques liés au développement de l'activité de rénovation. Il s'agit d'informer les acteurs de la construction sur

les risques liés à la qualité de l'air intérieur suite à une rénovation menée de manière imparfaite. En effet, rénover et étanchéifier les logements, notamment en cas d'installation d'une ventilation, peut conduire à présenter des milieux insuffisamment aérés.

Ce type d'expérimentation est intéressant dans la mesure où il recrée du lien entre les acteurs de la construction et ceux de la santé autour des thématiques qui nous intéresse. Ces liens sont malgré tout difficiles à maintenir ou à recréer. La DREAL pointe une difficulté à mobiliser les acteurs, et notamment l'Agence régionale de santé (ARS), sur ces thématiques.

Précarité énergétique : deux études, un diagnostic préoccupant, une rencontre entre beaucoup des acteurs locaux de l'énergie et de l'habitat

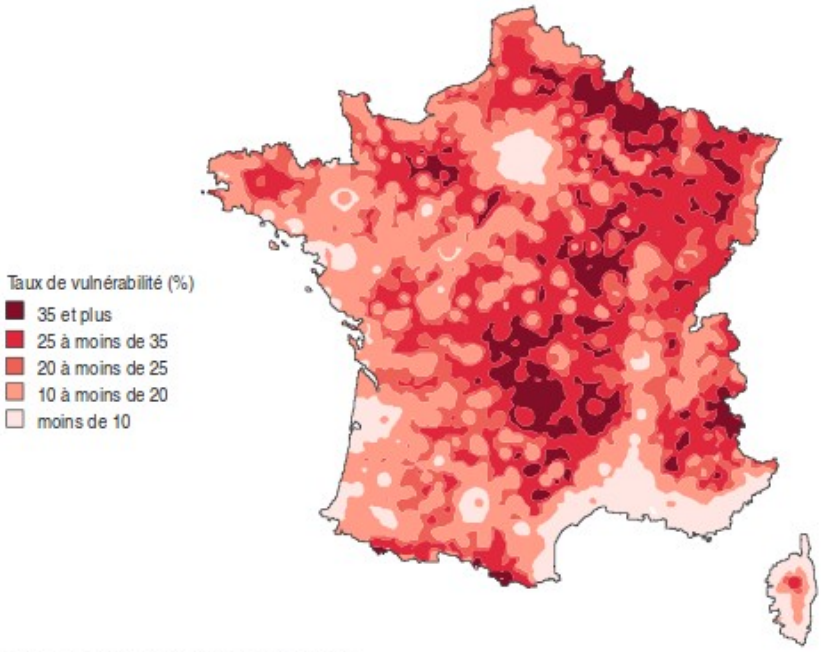
Deux études ont été publiées en 2014 à l'échelle nationale sur la thématique de la précarité énergétique, intégrant notamment le lien à la rénovation énergétique de l'habitat. L'une est le premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), qui regroupe un consortium important de chercheurs et de bureaux d'études spécialistes de l'énergie, constitué en mai 2012 sous l'égide de l'ADEME[210]. Ce rapport traite cette problématique nationale à un niveau assez global, intégrant beaucoup des dispositifs évoqués en première partie (aides de l'ANAH, tarifs sociaux, etc.).

L'autre étude traite plus spécifiquement de la vulnérabilité énergétique à un grain régional. Elle est commanditée par l'INSEE (service Observation et statistiques) et le MEDDE. Des partenariats régionaux ont été constitués en 2014 entre les DRINSEE et les DREAL afin d'élaborer un diagnostic et des outils de mesure de cette problématique au sein de chaque région.

Au-delà des différences méthodologiques – et du fait que la simultanéité de ces deux études illustre le manque de dialogue entre deux filières administratives –, il est intéressant de constater que les constats convergent sur les problématiques régionales de la précarité et de la vulnérabilité énergétique. Les deux montrent « sans ambiguïté que cette question correspond à une véritable urgence sociale, particulièrement en milieu rural ». Notre région d'étude apparaît parmi les territoires où la vulnérabilité énergétique liée au logement et aux déplacements est la plus marquée.

210 ONPE, Rapport de synthèse de l'Observatoire national de la précarité énergétique, septembre 2014

2 Part des ménages vulnérables pour l'approche logement (lissage communal)



Sources : Insee, RP, ERFS et RDL de 2008 ; SOeS ; Anah.

Le travail commun des Directions régionales déconcentrées de l'INSEE et de la DREAL et du Conseil Régional est particulièrement intéressant à évoquer ici dans l'optique de la constitution d'outils de connaissance et de mesure de ces problématiques au niveau régional. Ce type de travaux fait directement écho à la demande exprimée par les acteurs locaux, formulée à l'endroit de l'État, de disposer de retours d'informations et d'éléments d'observation locaux sur l'Énergie-Habitat (*cf.* Partie 2). L'intérêt et la présence de nombreux acteurs locaux lors de la réunion de restitution de l'étude organisée par la DREAL fin 2014 montre une préoccupation commune sur ces problématiques. Il s'agit d'un exemple réussi de mobilisation et de dialogue entre les différentes approches de l'énergie et de l'habitat. Étaient présents : services sociaux de l'État (DRJSCS, DDCSPP), direction régionale de l'ADEME, Conseils départementaux, conseillers habitats, opérateurs de l'habitat, différents services de la DREAL et des DDT, fonctionnaires communaux, etc. La précarité énergétique semble ainsi être un objet mobilisateur d'un nombre conséquent d'acteurs publics autour d'un intérêt régional commun.

PCAET et Agenda 21 : quelques politiques locales officielles sur l'énergie

Sept démarches de PCAET étaient lancées en 2014 dans la région, concernant les Conseils départementaux et les Communautés d'agglomération. La région devait lancer sa propre démarche en 2015. Il reste difficile pour les services de l'État d'assurer la mission de coordination de ces plans locaux : les DDT ayant la mission d'animer ces politiques territoriales et la DREAL possédant la responsabilité réglementaire : porté à connaissance, avis, contrôle et validation du contenu. Cette séparation des compétences nuit à l'engagement des services de l'État : le poste en DREAL, vacant, s'avère difficile à pourvoir, car très régalien, tandis que la mission d'animation en DDT reste très limitée au vu du petit nombre de démarches dans le territoire.

En ce qui concerne les Agendas 21 en revanche, la DREAL intègre l'ensemble des compétences d'animation et d'accompagnement des collectivités sur leurs démarches : logique réglementaire, conseil, labellisation et animation du réseau à l'échelle régionale. Une dizaine de démarches existent sur le territoire régional.

Au-delà de ces démarches, la DREAL souligne le rôle important joué par les associations dans le développement de mobilisations locales sur l'Énergie-Habitat. Un nombre non négligeable de petites et moyennes associations « dynamiques et dynamisantes » assurent le relais, expérimentent ou anticipent le développement des engagements publics autour des thématiques environnementales, énergétiques ou dans le domaine de l'habitat. On constate toutefois depuis une dizaine d'années une réduction généralisée des transferts de fonds publics vers ces associations, qui met ces dernières en difficulté. Le financement de ces associations *« doit pourtant rester public. Toutes les associations ne peuvent pas bénéficier de l'engagement d'une fondation ou répondre à des appels d'offres*[211] *».*

1.4.4 Les acteurs privés au niveau local : relais des dispositifs publics ou logiques d'opportunités ?

Les acteurs privés principalement banquiers, artisans, entreprises et commerciaux sur la question de l'efficacité énergétique et de la rénovation énergétique de l'habitat. Ils sont à la fois bénéficiaires et chevilles ouvrières des politiques publiques.

211 Entretien en DREAL (2014)

Les banques ont été sollicitées dans la mise en œuvre de l'écoprêt à taux zéro, pour un résultat très médiocre dans la mobilisation de cette profession et dans la diffusion du dispositif auprès des particuliers (Vauglin 2011). Les artisans sont directement visés par les dispositifs élaborés, que ce soit en tant que relais des aides existantes, comme « bénéficiaires » de formations et de labels sur l'écorénovation ou comme pourvoyeurs d'activité et d'emploi dans les territoires. Enfin, des entreprises et des commerciaux utilisent à leur profit les montages complexes des aides publiques aux particuliers. Les dispositifs fiscaux, notamment, leur servent d'opportunité pour proposer des services commerciaux.

Eco-PTZ : les banques traînent les pieds

Le principe de l'écoprêt à taux zéro est celui d'un crédit fait par l'État aux banques, qui proposent ensuite un prêt aux particuliers. L'écoprêt à taux zéro est considéré comme quasiment à l'arrêt dans la région. Dans la région, une seule banque – et en son sein une poignée de conseillers – propose ce produit à ses clients, pour un total d'environ 150 prêts par trimestre en 2013 et 2014. La profession bancaire oppose un certain nombre de réserves sur ce type de contrat :

- La première est temporelle. Les commerciaux non coutumiers de ce type de produits estiment à 20 % le temps supplémentaire passé sur chaque dossier, en charges commerciales, mais surtout administratives autour de la constitution et de la vérification des dossiers.

- La seconde concerne la technicité des dossiers dont elles doivent s'assurer de la complétude. Ces dossiers sont remplis le plus fréquemment par les artisans. Les banques refusent d'endosser la responsabilité technique de la validité des travaux effectués.

- La troisième réserve est relative à la prise de risque. Certains clients éligibles sont de fait des personnes traditionnellement exclus du prêt, dont les ressources sont relativement limitées : si le prêt est requalifié par l'inspection bancaire ou l'administration, le coût est à la charge de la banque. On constate ainsi que les commerciaux ne proposent pas ce produit aux clients, et parfois que certains refusent même d'établir ce prêt quand il est réclamé par des clients, malgré l'obligation nationale de commercialiser ce produit.

Un conseiller proposant ce type de produit estime que la question de la formation des conseillers peut être posée. Si les banques nationales diffusent l'information et proposent des formations, il

appartient aux conseillers de se spécialiser. Selon lui, l'intérêt porté aux politiques publiques reste limité, notamment au sujet de l'énergie dans l'habitat, malgré l'existence de l'écoprêt depuis 2009. De plus, l'activité de prêt est moins prisée par les conseillers que les autres activités de la banque : crédit, assurance (biens, personnes, prévoyance), épargne, finance[212].

On peut se poser la question de la communication et des formations proposées par les pouvoirs publics. L'administration entretient un lien avec les banques via la Chambre régionale de commerce et d'industrie (CCI). Sur cette thématique de l'habitat, la CCI propose une réunion annuelle à destination des commerciaux intéressés. Il s'agit du seul lien que nous avons pu établir entre les pouvoirs publics et les banques sur ces thématiques de rénovation énergétique de l'habitat.

On note que les conditions liées à la commercialisation de l'éco-PTZ ont été modifiées dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015) pour répondre aux critiques émises par la profession bancaire. Les artisans sont désormais chargés de remplir les dossiers avec leurs clients et vérifier son intégrité et sa complétude. Seuls les artisans estampillés RGE pourront proposer ce type de produit.

Artisans : bénéficiaires et exclus des dispositifs publics

La logique d'efficacité énergétique vise à chercher la relance de l'emploi dans le secteur de l'artisanat et du BTP. Le développement de la labellisation RGE (*cf.* Chapitre 6) est une des principales mesures qui concerne ce domaine. La Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu de renforcer l'incitation des entreprises artisanales à se faire labelliser, tout en s'appuyant sur elles pour optimiser ses dispositifs. Désormais, le dossier permettant l'accès des particuliers à l'écoprêt à taux zéro devra être constitué par l'artisan responsable des travaux, sous la condition qu'il soit labellisé RGE. Il semble intéressant de dire quelques mots sur les impressions de cette profession par rapport à cette labellisation.

Une expression revient souvent dans la bouche des artisans rencontrés, celle de « droit à travailler »[213]. L'obtention du label est de la responsabilité de l'entreprise et la formation doit être payée par cette dernière. Ce processus apparaît comme un obstacle administratif et une taxation

212 Entretien avec un conseiller bancaire (2014)

213 Entretien à la CAPEB (2014), entretien avec un artisan RGE sur un salon de l'habitat (2014), entretien avec un artisan (2016)

financière de plus dans un univers déjà compliqué par l'accumulation des normes de construction et des pièces administratives à produire. En 2015, seules 10 % des entreprises régionales sont labellisées RGE. La labellisation est assez mal considérée par la profession, qui voit essentiellement la question du coût dans les formations obligatoires qui y sont liées (300 € environ pour un stage de trois jours à réitérer chaque année). Au niveau national, la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB) soutient le principe de la labellisation qui participe à la montée en compétences des artisans sur un secteur extrêmement porteur. Localement, pour faire face à ce mécontentement, une CAPEB départementale propose depuis juin 2014 une prestation à ses membres, qui consiste à monter le dossier de demande de labellisation pour un tarif modique. Elle assure donc le relais de la parole et du mécontentement des artisans vis-à-vis de ce label tout en bénéficiant de ce dernier. En effet, sa nouvelle offre de prestation attire des adhérents dans les sections locales. Au niveau national, la CAPEB soutient le principe de la labellisation qui participe à la montée en compétences des artisans sur un secteur porteur.

Par ailleurs, le label RGE s'obtient en envoyant un employé de l'entreprise en formation. Le surcoût occasionné impacte inégalement les entreprises en fonction de leur taille. Il est plus coûteux pour les petites entreprises que pour les grandes, dans la mesure où les grandes entreprises peuvent se contenter de la formation d'un seul employé afin d'obtenir ce label a minima. La qualité de la formation est également mise en question : la formation d'une personne ne garantit pas nécessairement une amélioration des pratiques de travail de l'ensemble de la structure et sur les chantiers. Cette labellisation peut ainsi être taxée d'entreprise de communication.

Une troisième problématique concerne l'exclusion des plus petits artisans de la labellisation RGE ou des logiques de marchés publics. Les auto-entrepreneurs, qui ne peuvent pas accéder à la labellisation, se trouvent de fait exclus des chantiers d'écorénovation. Par ailleurs l'arrivée des aides publiques intégrées à la rénovation de l'habitat s'accompagne du développement des logiques de marché public et d'appels à projets : plateformes de rénovation énergétique de l'ADEME, Contrats de performance énergétique lancés par les collectivités, Service public de l'efficacité énergétique régional, groupements locaux de travaux, etc. Ces marchés publics favorisent de fait les entreprises les plus grosses, au détriment des TPE et a fortiori des auto-entrepreneurs. Les petits artisans n'ont souvent pas le temps ou ne sont pas prêts à prendre le risque d'une réponse incertaine à un appel d'offres. Seules les entreprises déjà pourvues de l'expertise, voire d'un service spécialisé dans les marchés publics, peuvent postuler. Or, les

artisans fonctionnent très souvent sur des logiques familiales ou d'association et ne sont pas toujours en mesure d'embaucher. Ce constat s'avère préoccupant, car l'ambition des dispositifs des pouvoirs publics sur la rénovation énergétique repose sur une montée de l'activité territoriale en matière de travaux.

> *« Nos premiers appels d'offres c'était une catastrophe. En principe je ne suis censé travailler qu'avec des RGE… mais c'est 5 % des boites de la région… y'en a 477 la dernière fois que j'ai vu le pointage. Ce qui fait que les petits artisans ne répondent pas à nos appels d'offres. (…) Les petits artisans c'est le père avec son fils, peut-être un apprenti. Et nous on a besoin de nouvelles entreprises qui se créent, ou des mecs qui ont envie de se développer. Ce n'est pas évident qu'ils aient envie de se développer. L'autre contrainte, c'est que peut-être qu'on va générer des dizaines de millions d'euros de travaux, mais qu'on va avoir un effet d'éviction par rapport à d'autres activités. Aujourd'hui ce n'est pas grave, le neuf s'est tellement cassé la gueule, et en rénovation ils ont que deux à trois mois de chiffre d'affaires, donc aujourd'hui ils sont demandeurs. Les artisans, ils ont l'habitude d'avoir 12 à 18 mois de chiffre d'affaires d'avance et de travaux prévus. Mais moi, 18 mois, c'est trop long ! ce n'est pas la peine. Il nous faut 6-8 mois de délais max. Mais ça j'ai pas les réponses pour dire s'ils vont se mettre en branle, créer de l'emploi. Mais faudrait qu'on y arrive. Créer de l'activité, garder des boites dans les campagnes, et tout. »* [Cadre Plateforme énergétique - février 2015]

Le rôle ambivalent des commerciaux experts en ingénierie financière dans les territoires

Un élément fréquemment évoqué par différents types d'acteurs est le développement d'une forte activité commerciale sur la rénovation de l'habitat. De nombreuses entreprises proposent des offres commerciales en se positionnant comme intermédiaires entre les particuliers désireux d'effectuer des travaux, qu'ils démarchent, et les artisans et entreprises du bâtiment. Utilisant les spécificités liées aux dispositifs fiscaux nationaux (crédit d'impôt, écoprêt, etc.), ils les intègrent directement dans leur offre. Ce type d'aide peut ainsi générer une activité parfois négative dans les territoires, car elles court-circuitent les pouvoirs locaux.

Les EIE, les agents de l'État, de l'ADEME, les services des collectivités locales et même un certain nombre d'artisans labellisés critiquent fortement l'activité très concurrentielle de ce type d'entreprises qui proposent aux particuliers des plans de financements de leurs travaux de rénovation énergétique. Ces entreprises commerciales établissent une ingénierie financière visant à maximiser leurs gains sur l'ensemble de la filière. Contractualisation d'emprunt, choix de matériel onéreux, proposition des aides publiques, intermédiation pour les entreprises artisanales du territoire, etc. Cette activité est particulièrement développée en milieu rural

présentant un habitat ancien ou dégradé et une population de propriétaires occupants modestes ou retraités (ce qui correspond précisément à la situation régionale).

Le modus operandi de ces entreprises débute par une prise de contact par téléphone ou un démarchage de porte-à-porte. Ces commerciaux, souvent payés à la commission, proposent des plans de travaux aux propriétaires intégrant les équipements qu'ils ont pour mission de vendre, ainsi que des prêts ou crédits à la consommation dont le taux peut être très important. Le devis proposé intègre implicitement les aides publiques existantes (crédit d'impôt, éco-PTZ), dont ils n'assureront pas le montage de dossier.

> *« Ils vous font signer un bon de commande, vous ne savez même pas ce que vous avez acheté. Le package est vachement bien rodé. En fait ils vous font signer un emprunt à 6 %. Et ils promettent de venir sous quinze jours faire les travaux. Donc les gens sont vachement intéressés, quinze jours ! Et l'emprunt, c'est la première chose qui est débloquée, quand le bon est parti, l'emprunt part à la banque. Ces gens-là, ils font travailler les entreprises du coin, mais en les saignant au maximum elles aussi. En fait, ils sous-traitent aux entreprises locales, qui se doivent de faire le boulot. Et si elle décommande, c'est elle qui se tape les pénalités. Et la pauvre dame, avec ses 800 € par mois, ils lui ont collé un emprunt à 8 % ! Ils lui font la caisse. Je ne sais pas comment elle mange, mais elle a de l'isolation dans ses combles et des fenêtres. Et on n'a rien pu faire. Dans les offres privées, ils vous listent tous les dispositifs publics et ils s'appuient dessus. Ils vous mettent même la prime à 1 350 €… Ils n'osent pas encore demander le revenu fiscal des gens, mais… Les gens ne savent pas en fait. Mais ils vendent leur emprunt. Pour des pompes à chaleur, des chauffe-eau thermodynamiques à 16 000 €. (...) Ce ne sont pas forcément des entreprises. Ce sont des gens qui sont liés à des organismes de financement. Comment ça s'appelle ? Domofinance, la société qui est liée à EDF. Chaque grande entreprise qui est obligée aux Certificats d'Économies d'Énergie a sa société de financement derrière. »* [Agent EIE - novembre 2014]

Cette activité est problématique pour deux raisons principales. D'une part, ces entreprises ont pour projet principal de vendre leurs produits, ce qui peut limiter l'ambition en matière de gains énergétiques. Les travaux ainsi engagés ont pour effet de « tuer le gisement », puisque les propriétaires se contentent d'un ou deux postes de travaux (par exemple les huisseries), plutôt que d'envisager un véritable plan de travaux basé sur l'efficacité énergétique. Le coût est tel qu'ils n'envisageront pas avant longtemps de travaux complémentaires. D'autre part, certaines de ces entreprises ont pour unique but de signer une commande et peuvent employer des stratégies douteuses en visant les propriétaires les plus faibles (retraités, modestes). De telles situations peuvent potentiellement dégénérer et coûter finalement beaucoup aux politiques sociales, obligées de pallier les situations de surendettement.

« Toutes les institutions y vont de leur couplet et avec leurs propres compétences. On voit aussi tout un tas de petits escrocs qui profitent de ce brouillage du public et du privé pour vendre du matériel. C'est pour ça que j'insiste sur le repérage et sur le fait qu'on est dans le paysage depuis longtemps. Il y a un travail de mise en confiance à assurer. » [Opérateur habitat - novembre 2014]

« [Désigne une entreprise] Eux, je leur foutrais mon poing dans la gueule ! Ils cherchent seulement à vendre. Ils font faire toutes sortes de travaux à des artisans, mais ils n'y connaissent rien ! Ils s'accordent avec des entreprises de crédit à la consommation et ils s'attaquent aux vieux. Franchement, c'est de l'abus de faiblesse. (…) La logique est bien rodée. Ils exploitent le marché à mort pendant un certain temps, puis ils coulent, et ils renaissent sous un autre nom. Heureusement que la longévité est encore un peu retenue par les clients ! Mon entreprise, on est depuis 40 ans dans la région. » [Artisan RGE sur un Salon de l'habitat - novembre 2014]

« Il faut faire attention à ce que ces gens-là ne finissent pas endettés. Ils sont souvent fragiles, ils sont en proie à… Le nombre de démarchages qu'on a connu avec le photovoltaïque, c'était fou. Maintenant c'est terminé. Aujourd'hui on a du démarchage bouquets de travaux. (…) En ce moment c'est le capricorne. La peur du capricorne. Les gens arrivent avec des devis d'isolation plus un devis de traitement du capricorne. Il y en a pour 2 000 € de traitement du capricorne et 1 000 € d'isolation ! Attendez ! Il n'y a pas un jour où il n'y a pas un cas. Ils vont tapoter les charpentes, il y a un peu de farine qui tombe, c'est la catastrophe ! C'est fou ! Et puis les notes, c'est pas moins de 2 000 €. Sérieux. Et les gens ils payent. Ils sont crédules, ils ont peur, ils signent. C'est des gens qui sont fragiles. Sur ces questions-là, ils se font avoir. » [Agent EIE - novembre 2014]

« On a eu un démarrage très lent. Il a fallu peu à peu convaincre les gens que 80 % de subventions, c'est vrai. Il faut savoir que pour tout ce qui est économies d'énergie, à la campagne, il y a des gens qui communiquent mieux que l'administration. Des commerciaux. Ceux qu'on appelle vulgairement les margoulins. Marchands de fenêtres sans scrupules qui vendent du matériel pour quatre fois le prix à des pauvres gens vulnérables. Eux communiquent très bien. Ils font du porte-à-porte, ils s'asseyent avec la personne 3/4 d'heure et repartent avec une commande. De fait les gens se font avoir une fois par ce type de commerciaux, et on ne les atteint plus par la suite. Donc nous il faut qu'on développe d'autres modes de communication, développer des relais avec les collectivités, avec les mairies, pour expliquer que l'Aide de solidarité écologique c'est vrai et qu'ils ne seront pas obligés de rembourser. Ces circuits sont longs à mettre en place. Ça fait toujours bizarre aux gens quand on leur propose de l'argent facile. » [Agent DREAL - février 2015]

Le fameux « gisement » est aussi atteint dans la mesure où ces agissements fonctionnent à court terme, quand la confiance dans les aides publiques aux travaux doit s'installer dans la durée. Les clients victimes de mauvaise expérience avec ce type d'entreprises ne reviennent plus par la suite vers les montages financiers publics. De plus, en ce qui concerne la thématique des travaux dans les résidences principales, l'information passe assez largement celui du bouche-à-oreille, qu'il s'agisse des bonnes ou des mauvaises expériences.

Conclusion : des initiatives locales et des acteurs tous azimuts

Au-delà de la dimension opportuniste des acteurs privés, on peut s'interroger sur les conséquences induites par la croissance des dispositifs de nature fiscale sur l'organisation du marché de la construction et de la rénovation énergétique en France, donc d'une forme de responsabilité d'un choix politique national dans le développement de telles activités de marché. Dans son article de 2010 sur les nouveaux instruments de la politique du logement, Julie Pollard montre une tendance lourde du développement de ces outils fiscaux au détriment des aides et subventions classiques (aides à la pierre et aides à la personne). C'est le cas également dans le domaine de la rénovation énergétique de l'habitat avec le développement du recours à ce type de dispositifs fiscaux (éco-PTZ, Crédit d'impôt, exonérations de taxes diverses). L'une des caractéristiques de ces politiques est de bénéficier à la fois aux investisseurs (les particuliers) et aux acteurs privés du secteur du logement. Elles constituent une réaffirmation de l'engagement politique national dans la politique du logement, de l'habitat et de l'énergie. Mais alors que ces instruments sont pilotés politiquement au niveau national, leur mise en œuvre apparaît déléguée aux acteurs privés. Les acteurs politiques locaux apparaissent en retrait dans la régulation de ces dispositifs, dans la mesure où ils ne disposent pas de ressources suffisantes leur permettant d'encadrer les activités de rénovation énergétique dans leur territoire. L'auteure affirme que les effets produits par ces dispositifs manquent de transparence et sont difficiles à évaluer (Pollard 2010).

Cette sous-partie montre la diversité des initiatives locales et des acteurs locaux, publics, privés, associatifs engagés dans la rénovation énergétique de l'habitat et la faiblesse des pouvoirs étatiques et locaux pour organiser et encadrer cette activité. D'une part, la continuité de l'action publique s'avère variable, dépendante de la conjoncture politique, notamment en période de réforme. D'autre part, les acteurs privés ont tendance à utiliser pour leur compte les opportunités offertes par les dispositifs diversifiés des nombreux acteurs publics. La coordination de ce « maquis » n'est pas assurée.

***

L'application des politiques nationales dans les territoires pose la question de la décentralisation et des transferts de compétences de l'État vers les collectivités. Nous sommes loin de la coordination régionale appelée par le PREH. Sur l'Énergie-Habitat, il existe quelques politiques

locales au milieu d'un nombre impressionnant de logiques descendantes. Nous identifions plusieurs filières différentes de l'application des dispositifs que nous avons décrits dans la première partie.

La filière Habitat, pilotée par l'ANAH, applique ses dispositifs d'aides via les services déconcentrés de l'ancien ministère de l'Équipement (DREAL, DDT). Une tradition de négociation et de contractualisation commune avec les collectivités locales perdure. Les collectivités abondent les dispositifs nationaux et appliquent les politiques de l'habitat, désormais teintées d'énergie.

La filière Énergie-climat fonctionne sur une logique de contractualisation couplée à des appels à projets. Le Contrat de projets État-Région est largement issu des orientations européennes (FEDER) et la distribution dans les territoires des enveloppes passe de plus en plus via des logiques de marchés publics, dont une part considérable intègre des logiques énergétiques. L'ADEME dispose de ses propres réseaux locaux (Agences régionales, EIE) et de ses enveloppes dans les territoires.

Au niveau local, des initiatives existent sur la rénovation énergétique de l'habitat, dans le cadre des Plans climats, Agendas 21 ou autres dispositifs des collectivités locales, ou des projets de territoires portés par les Pays ou PNR. Ces initiatives complexifient des montages déjà considérables.

Une autre filière d'application des dispositifs nationaux a été identifiée, qui transite par les acteurs privés. L'application des dispositifs de nature fiscale est plus ou moins sciemment confiée par les administrations centrales aux acteurs de marché (banques, artisans, entreprises de construction ou commerciales). Certains acteurs dénoncent la difficulté à évaluer de tels montages, considérant qu'ils touchent de manière privilégiée les ménages aux revenus les plus élevés et vont dans le sens d'un accroissement des inégalités sociales[214]. L'effet d'éviction des acteurs publics locaux de la régulation de ces politiques dans leurs propres territoires est également pointé.

Enfin, l'application publique des aides au niveau local est réalisée par des « opérateurs », recrutés désormais sur appel d'offres. Ils doivent intégrer les dispositifs existants, toucher les populations et les bénéficiaires, élaborer les plans de financement, faire remonter les dossiers, ainsi que des statistiques de suivi. Ils sont l'échelon d'exécution des politiques et intègrent ses contradictions.

214 Notamment l'Union sociale pour l'habitat et la Fondation Abbé Pierre. Cité *in* Pollard 2010

Ils assurent selon nous une forme pragmatique de la coordination qui manque aux échelons supérieurs. Ce lien avec les opérateurs est ainsi crucial et doit impérativement être maintenu pour assurer l'application effective des dispositifs, si l'État s'intéresse réellement aux bénéficiaires de ses politiques, et si l'on veut comprendre les différences entre le dispositif imaginé et son application sur le terrain.

2. La coordination régionale de la rénovation énergétique de l'habitat : concurrence entre les acteurs déconcentrés et décentralisés

Dans l'ensemble des directives et réformes récentes, que ce soit au niveau national ou européen, le niveau régional est plébiscité pour devenir l'échelon principal de la définition des politiques locales. Les réformes de modernisation de l'État octroient aux Préfets de Région le rôle de chefs de file de l'administration régionale[215]. Les Directions Régionales établissent les programmations budgétaires des services territoriaux de l'État[216]. Cette section a pour objectif d'analyser la manière dont les services déconcentrés de l'État se saisissent de l'amélioration énergétique de l'habitat au niveau régional et cherchent à assurer le pilotage et la coordination d'actions portées par les différents opérateurs territoriaux. La DREAL est au centre de l'analyse en raison de son rôle officiel de pilotage et de coordination des politiques locales d'amélioration énergétique de l'habitat[217]. Elles pilotent l'action des DDT, qui sont – sous l'autorité du Préfet – chargées de la mise en œuvre des politiques publiques. Mais par ailleurs, les services déconcentrés de l'État subissent une érosion importante de leurs effectifs, de leurs missions et de leurs capacités d'expertise qui affecte leur intervention et leur rôle territorial. Le développement des agences, d'une part, les transferts de compétences, d'autre part, ont de lourds impacts sur le positionnement des services.

En effet, la réforme territoriale de 2015 (loi NOTRe) assoit le poids des collectivités régionales dans le paysage français, en augmentant considérablement leurs prérogatives et leur taille géographique. Les thématiques de l'habitat, mais surtout de l'énergie figurent dans les compétences à développer à ce niveau d'action publique. Se pose dès lors de plus en plus la question du positionnement de l'État sur le territoire et de leur légitimité d'intervention aux côtés des acteurs[218]. Nous cherchons ici à analyser les griefs et les approbations recensées dans les entretiens avec les acteurs territoriaux.

215 Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements

216 Depuis la Loi d'organisation des Lois de finances (LOLF) de 2001, les Directions Régionales sont Responsables de programmes et organisent le dialogue de gestion avec les Directions Départementales.

217 Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DREAL.

218 Entretiens en DREAL (2014)

2.1 Retrait de l'État : transferts et abandon des compétences techniques et financières

Nous avons vu dans la première partie de cette thèse que depuis 2007, les gouvernements successifs travaillent à recomposer fortement la présence de l'État dans les territoires. Après la Révision générale des politiques publiques et la Réforme de l'administration territoriale de l'État, la Modernisation de l'action publique, portée par les gouvernements Ayrault et Valls, s'inscrit dans la continuité de ce processus. Ces réformes se rejoignent dans la mesure où elles visent, d'une part, à transférer un certain nombre de missions de l'État à d'autres acteurs territoriaux (collectivités, acteurs privés) et d'autre part à réduire les effectifs des services de l'État.

La réduction du champ d'action des services déconcentrés par des processus de transfert est très importante. Pour les services que nous analysons ici, les DREAL et les DDT, un certain nombre de missions ont d'ores et déjà été transférées aux collectivités locales : l'Application du Droit des Sols, les Permis de construire ou l'Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire notamment. De même, les missions liées à l'Ingénierie publique concurrentielle sont aujourd'hui exercées dans le cadre de marchés et d'appels d'offres concurrentiels. Les Conduites d'opérations publiques, exercées auparavant en Directions régionales de l'Équipement pour le compte des autres ministères, ont été tout simplement arrêtées. Les services déconcentrés de l'État ont ainsi perdu des missions historiques qui constituaient l'essentiel de leur action dans leurs territoires. Si ces transferts sont progressifs depuis les premières lois de décentralisation des années 1980, ils connaissent une forte accélération ces dernières années.

Ces transferts s'accompagnent d'une réduction des effectifs de ces directions. On constate depuis 2010 la mise sous tension des effectifs au sein des services déconcentrés. Dans le cadre des programmes annuels de performance, les effectifs des DREAL et DDT doivent être réduits chaque année. Cette conception purement numérique et quantitative des effectifs est très mal vécue par les agents des services déconcentrés. L'abandon (ou le transfert) de ces missions permet d'absorber les réductions d'effectifs, mais s'accompagne d'un certain mal-être au sein des services. Sont pointés un sentiment grandissant d'inutilité et une forme de « casse » du service public[219].

219 Entretiens au sein de trois DREAL : agents de catégories A, B et C (2014, 2015)

Ces deux mouvements conjoints réduisent les marges de manœuvre dont les services de l'État disposent pour intervenir dans les territoires. Leur présence territoriale est en effet limitée. La notion de « taille critique » revient fréquemment au sein de services dont les effectifs sont considérablement réduits, notamment ceux historiquement de petite taille ou rurales. Dans les départements, les subdivisions territoriales de l'Équipement ont progressivement été fermées, les agents étant rapatriés au chef-lieu. Des chefs de service pointent la difficulté de faire tenir les projets de service au sein des Directions, qui subissent régulièrement des réorganisations.

> *« Il n'y a plus de mou dans les services, il n'y a plus de gras. Donc en fait tout le monde tremble du fait que le départ de quelqu'un bouleverse complètement le fonctionnement. Qui pour l'instant est au bord de l'apoplexie. »* [Chef de service DRAAF - 2014]

Transfert des compétences financières européennes

La logique de transfert de compétences des services déconcentrés de l'État vers les collectivités territoriales se poursuit. À partir du 1er janvier 2015, les DREAL ont été dessaisies de la gestion des dossiers et des financements européens FEDER et FEADER, au profit des Conseils Régionaux. Cette nouvelle orientation fait suite à un positionnement politique de la part de l'Assemblée des Régions de France (ARF) visant à renforcer le rôle stratégique des Régions. Cette décision a de fortes implications sur les rapports de pouvoir territoriaux, notamment en ce qui concerne le domaine de l'énergie et de l'habitat.

Ce transfert a en effet pour première conséquence de retirer aux DREAL la distribution, la gestion et le suivi des subsides européens, particulièrement importants en volume dans cette région rurale : 579 millions d'euros dans le cadre du FEADER et 139 millions d'euros au titre du FEDER pour la période 2014-2020. Cette nouvelle étape du désinvestissement de l'État de la gouvernance financière des politiques publiques locales contribue à affaiblir l'influence des services déconcentrés de l'État sur les territoires. Concrètement, ce désinvestissement se traduit par une fragilisation de la DREAL au sein du groupe de travail sur le climat, une des actions phares du Contrat de projet État-Région, qui regroupe de manière partenariale les principaux financeurs des politiques énergétiques et climatiques de la région : le Conseil Régional, la DREAL et la direction régionale de l'ADEME. Face aux deux autres acteurs qui disposent désormais de la quasi-totalité des financements à distribuer au titre de cette politique publique, ce transfert fait perdre à la DREAL une partie de sa légitimité à intervenir dans le champ.

Du côté du Conseil Régional, c'est le service Environnement et Climat qui a été saisi de la gestion de ces dossiers européens, avec une prise en charge de ces subventions au 1er janvier 2015. Deux équivalents temps plein ont été transférés de la DREAL au Conseil Régional. Le service Environnement et Climat va donc devoir monter en compétences sur la gestion de ces dossiers. Pour les agents du service, cela se fera vraisemblablement au détriment de dossiers moins lourds ou moins priorisés. Dans un service qui ne compte que quatre personnes, dont deux cadres, les missions sur l'énergie et l'environnement vont nécessairement s'en ressentir sur l'année 2015[220].

Conséquences du retrait de l'État pour les collectivités : la nécessité de monter en expertise

Les transferts de compétences vers les collectivités doivent être intégrés et s'accompagner d'une montée en expertise pour que les missions puissent être conduites. Il est particulièrement intéressant de constater que pour ce faire, les collectivités n'assurent généralement pas ces nouvelles missions en interne, mais mutualisent leur action avec d'autres collectivités territoriales. Elles créent des Agences techniques régionales et départementales, sur la voirie, l'architecture, l'urbanisme, le développement territorial, etc. Ainsi se joue une reconfiguration importante de l'action publique territoriale à travers ces transferts vers des agences décentralisées – satellites des collectivités territoriales – souvent sous statut de Sociétés publiques locales. Toutefois, certains acteurs posent la question de la perte de compétences qui accompagne ces transferts. Les Agences techniques des collectivités sont accusées de n'accomplir qu'un travail purement technique d'application, en opposition avec les services de l'État qui pouvaient bénéficier des complémentarités internes entre les directions techniques et les celles assurant des missions de prospective et d'études[221]. Ces agences techniques sont également des services jeunes, regroupant des expertises inégales, contrairement aux services de l'État, dont l'expertise est reconnue depuis de nombreuses années.

Des associations proches des services et élus des collectivités telles que les Conseils architecture, urbanisme, environnement (CAUE) pointent la différence de plus-value qui accompagne le développement de ces agences techniques au détriment des associations parapubliques. Ce type d'agence – dont le fonctionnement est purement opérationnel – présente selon eux une inféodation beaucoup plus importante à la décision politique, là où les associations pouvaient se permettre de remettre en cause des projets contestables d'élus ou de services techniques. Il en

220 Entretiens au Conseil Régional et en DREAL (2014)
221 Entretien en DDT (2014)

résulterait un risque de diminution du pluralisme territorial[222]. Les CAUE dénoncent également la modification des conditions de leur financement par les Conseils Généraux. Ces associations parapubliques sont jusqu'à aujourd'hui financées par une taxe départementale d'aménagement. Avec la montée en puissance des Agences techniques territoriales, un certain nombre d'acteurs militent pour rediriger cette taxe au bénéfice des nouvelles venues.

Conclusion : la déstabilisation des services de l'État induit une perte de légitimité territoriale

Les réductions d'effectifs et transferts qui résultent de la RGPP et des politiques de « modernisation » développées depuis ont de lourdes conséquences pour les services déconcentrés de l'État. Fonctionnaires comme acteurs territoriaux évoquent une déstabilisation à long terme de l'intervention des services de l'État sur les territoires et une perte de légitimité dans l'intervention des services. Les transferts de compétences sont nombreux, l'État doit réinventer son mode d'intervention, dans une ambiance nostalgique d'une période faste passée, tandis que les collectivités doivent monter en compétences pour intégrer ces nouvelles missions.

2.2 Une certaine défiance par rapport à un État multiple

La perte d'influence des services déconcentrés de l'État est actée par l'ensemble des personnes rencontrées, élus, agents administratifs des collectivités, associations, syndicats, établissements publics, etc. Le rôle de coordination des politiques publiques que les DREAL sont censées assurer se heurte à des critiques sur le rôle et la légitimité de l'intervention des services de l'État. Parmi ces critiques, la plus virulente concerne la multiplicité des formes d'intervention de l'État, à la fois ministères, Préfectures, services déconcentrés (DREAL-DDT) et agences (ANAH-ADEME). Les tensions qui peuvent exister entre ces différents représentants de la puissance publique peuvent être contre-productives vis-à-vis des politiques à mettre en œuvre.

222 Entretien au CAUE (2014)

Agenciarisation : le rôle contesté de coordination des politiques publiques des DREAL

L'intervention territoriale de l'État est en pleine mutation. Trois dynamiques contradictoires animent les discussions sur le rôle de l'État sur le territoire :

- La première est la décentralisation et les transferts de compétences qui renforcent les collectivités territoriales et les élus locaux dans le pilotage des politiques publiques. Sur la thématique de l'Énergie-Climat par exemple, le Conseil Régional élabore sa propre politique en direction des particuliers, se distinguant ainsi des autres acteurs locaux.

  « Le Conseil Régional considère qu'il est majeur pour conduire sa propre politique là-dessus. Il lance ses projets tout seul, considérant qu'il n'a pas besoin de l'État et de ses compétences. » [Chef de service - DREAL 2014]

- La seconde est la constitution d'agences nationales, véritables bailleurs de fonds des politiques publiques. Face à la difficulté pour les ministères et les services déconcentrés de créer des appels d'offres et de distribuer de l'argent public, le rôle des agences a considérablement augmenté, ici l'ADEME et l'ANAH. Leurs budgets ont considérablement augmenté avec la mise à l'agenda de l'énergie-climat et de la rénovation énergétique de l'habitat. Leur intervention est beaucoup plus lourde que ce qu'elle pouvait être il y a seulement quelques années. Leur mode d'intervention a également changé. Les délégations territoriales de l'ADEME sont passées depuis 2012 sous l'autorité du Préfet de région. La logique d'action est désormais moins l'accompagnement des collectivités et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des porteurs de projets territoriaux qu'un recentrage sur de gros appels à projets nationaux et européens. Il y a désormais un rapprochement réel des logiques d'intervention des services de l'État et des agences.

« Il y a eu un changement. Jusqu'à il y a deux ou trois ans, les ADEME n'étaient pas sous égide du préfet, donc c'était un peu l'électron libre. Il suffisait qu'on ait un directeur motivé sur l'environnement… Et il y avait une volonté de soutien aux associations. Maintenant ça a changé. Les ADEME sont sous l'égide du préfet, et les directeurs n'ont plus ces marges de manœuvre là. Je pense que si on redemandait aujourd'hui pour être EIE je ne suis pas sûr qu'on passerait. Le soutien est différent. » [EIE – novembre 2014]

« Les établissements publics sont là, avec la carotte, le pognon, l'ADEME, l'ANAH, les établissements c'est les gentils. (…) l'ADEME était un OVNI. On pouvait aller très loin dans l'accompagnement des collectivités. On n'était pas maître d'ouvrage, mais on allait loin. Là l'État avec le Grenelle a donné des moyens hyper importants à l'ADEME et elle s'est recentrée sur son rôle d'opérateur de l'État qui était de claquer du pognon. Et du coup ce rôle de tissage, il s'est perdu. Il y a des gens qui se sont mis à l'ADEME à faire des trucs comme pourraient le faire les DREAL et de faire des appels à projets et des trucs comme ça. Et d'être censeur. Ça ne passe pas. Et l'ADEME devient de plus en plus un service de l'État. Et c'est ce que l'État veut. Il y a eu un

rapprochement des Préfectures. Les préfets sont devenus délégués territoriaux de l'ADEME. Je peux te garantir que chez nous ça a traumatisé tout le monde. Parce qu'on faisait ce qu'on voulait et l'État a fait : vous rentrez dans le rang, devenez une DREAL bis, mais capable de claquer du pognon rapidement. Parce que claquer du pognon quand on est un service de l'État c'est la misère. C'est pour ça qu'on a créé l'ANAH aussi. Sauf que l'ANAH a ses agents en DDT. Et l'ADEME ça finira peut-être comme ça. »[Ancien agent ADEME - octobre 2014]

- La troisième dynamique est l'affirmation des services déconcentrés régionaux dans un rôle de pilotage, de coordination, d'animation et d'évaluation des politiques publiques[223], malgré le retrait global qui affecte la présence territoriale des Directions Départementales et Régionales. Les services déconcentrés auraient ainsi vocation à déterminer des stratégies territoriales de développement et d'application des politiques ministérielles.

Ces injonctions un rien contradictoires conduisent à une forme de défiance de la part des collectivités locales envers l'État, de moins en moins reconnu dans son rôle stratégique sur le territoire. Un certain nombre d'acteurs territoriaux considèrent qu'il y a trop d'interlocuteurs étatiques dans un tel système. Ils contestent le rôle des services régionaux d'animation des politiques publiques territoriales qui doit, pour être légitime, s'accompagner d'une participation financière.

« L'État, enfin l'ANAH, pas la DREAL, intervient sur les privés. Ensuite tout ce qui est énergie-climat, aides aux collectivités territoriales, aux entreprises, et notamment sur les EnR, chauffage au bois, solaire thermique, etc. l'État DREAL ne met pas un kopeck. C'est un partenariat qu'on a avec l'ADEME. Alors ils font partie du partenariat si vous voulez, parce que c'est Action Climat. L'État avait jusqu'ici un mot à dire parce qu'ils étaient autorité de gestion pour les fonds européens 2007-2013. Dorénavant c'est la Région qui est autorité de gestion. L'État n'anime pas, ou alors à la marge comme les Agendas 21, mais c'est vraiment peanuts. Ils ont une position qui n'est pas simple la DREAL. Ils sont toujours associés, mais… Ils nous demandent beaucoup, par exemple quand on monte des cahiers des charges pour les appels à projets, ils nous demandent beaucoup, mais à un moment donné, mince ! ils ne mettent rien. Nous on adapte les choses parce qu'on y met de l'argent, avec l'ADEME. » [Agent Conseil Régional - décembre 2014]

« Nous on a une légitimité à intervenir, mais on n'est pas forcément bons au niveau technique. On est une toute petite équipe à la région. On arrive à obtenir la compétence, mais on est 2,5 cadres. Quand dans les DDT/DREAL et ADEME ils sont une quarantaine. On a une légitimité surtout parce qu'on finance. L'ADEME elle a une légitimité à la fois technique et financière. Ça, je ne devrais pas le dire, parce que nos élus n'accepteraient pas qu'on se dénigre. Mais n'empêche que la réalité c'est qu'on n'a pas le temps de se former, de… on s'appuie énormément sur l'ADEME. » [Agent Conseil Régional - décembre 2014]

223 Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 *op.cit.*

Cet éclatement des injonctions de l'État nuit de toute évidence à la cohérence, à la coordination, à l'efficacité de l'action publique territoriale. Un positionnement clair de l'État vis-à-vis des politiques est demandé.

L'exemple du PREH comme mise en lumière des tensions entre Conseil Régional et État

Le PREH est un bon exemple des limites que revêt une animation territoriale de politiques publiques par l'État. Les DREAL sont désignées comme chefs de file de l'application locale de cette politique.

> *« Quand on a créé le PREH, on a demandé à la région d'être, du coup, porteur du PREH. J'ai monté une conférence de presse avec les préfets de région et le président du Conseil Régional, pour lancer le PREH. Donc, c'était vraiment une volonté forte d'afficher une collaboration. Ils nous ont complètement laissés tomber derrière. On s'est retrouvé tout seul, en disant : « C'est l'objet de l'État ». C'est une catastrophe. Ce n'est pas l'objet de l'État, c'est l'objet des citoyens. Ce n'est ni l'objet de l'État ni l'objet de la région. C'est une politique pour améliorer la performance énergétique du logement, dans le but d'améliorer le confort et d'apporter des ressources, du pouvoir d'achat aux citoyens, à travers les travaux de maîtrise d'énergie. Ce n'est pas au service de l'État. L'État, il se retrouve en concurrence avec les régions. C'est terrible. Enfin, c'est terrifiant, je veux dire, sur des politiques comme ça. Parce qu'à la sortie, c'est censé bénéficier aux citoyens. »* [Chef de service DREAL - novembre 2014]

> *« Comment dire… le PREH, c'est l'État qui met en œuvre un guichet unique. Au niveau de la région, ça n'a pas révolutionné grand-chose. On avait déjà quelque chose qui fonctionnait, un réseau d'animation dans le cadre de l'animation des PIG. Donc le PREH, pff… pour tout vous dire, je n'ai pas une bonne vision des choses, on n'a pas eu beaucoup de comités de pilotage. Franchement. Des réunions au début, démarche de guichet, explications de pas mal de choses, mais pas de bilan… »* [Agent Conseil Régional - décembre 2014]

> *« Les relations DREAL/Conseil Régional, ce n'est pas non plus comme cul et chemise, mais ils nous demandent parfois des choses sur nos champs de compétences : logement, mobilité. La qualité des relations dépend des échanges entre directeur et président. Les négociations sont plus ou moins tendues. Il faut dire aussi que l'État a une position un peu ambivalente puisqu'il est clair qu'on n'amènera pas d'argent. Donc ce n'est pas possible pour l'État de se substituer. On dépend des positionnements politiques et des financements du Conseil Régional. »* [Chef de service DREAL - novembre 2014]

> *« Le Conseil Régional considère qu'il est majeur pour conduire sa propre politique là-dessus. Il lance ses projets tout seul, considérant qu'il n'a pas besoin de l'État et de ses compétences. Vous avez des enfants ? C'est un peu la même chose. L'État joue un rôle de papa bienveillant. Le Conseil Régional veut s'affranchir de la tutelle et faire sa vie tout seul. Mais si des difficultés surviennent, ils reviennent voir papa pour trouver des coups de pouce… »* [Chef de service DREAL - novembre 2014]

Dans la région étudiée, la DREAL éprouve des difficultés à mobiliser les acteurs territoriaux, et notamment le Conseil Régional. Ce dernier considère qu'il développe ses propres dispositifs seul (PRIG) ou en partenariat avec l'État. Le PREH n'apparaît pas comme une dynamique à soutenir, mais plutôt comme une émanation de la DREAL visant le leadership de l'action publique territoriale. Ces difficultés sont essentiellement liées aux relations politiques entre ces deux acteurs régionaux et à la légitimité du positionnement de l'État dans le paysage régional. Peu porté par les acteurs territoriaux, le PREH reste peu dynamique et peine à s'implanter dans la région.

Turn-over important des agents de l'État, personnalisation des politiques publiques

L'impression de « distance » de l'État par rapport au territoire est renforcée par la critique concernant le *turn-over* important au sein des services déconcentrés. Certains acteurs déplorent un manque de stabilité des interlocuteurs au sein des services de l'État, qui contraste avec les situations au sein des collectivités locales et impacte le portage des politiques sur le long terme[224].

Le *turn-over* en DREAL ou en DDT est effectivement plus important dans cette région rurale que dans d'autres régions de France (PACA, Languedoc-Roussillon, Île-de-France), en raison du manque d'attractivité de la région. En ce qui concerne la mobilité des fonctionnaires, on constate deux types de comportements : soit une installation dans la durée d'une partie significative des agents, avec des mobilités internes ou entre services de l'État ; soit une tendance à ne rester en poste que deux ou trois ans, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires en sortie d'école. La mobilité varie en fonction du statut : les cadres présentent une mobilité plus importante que les autres catégories de fonctionnaires. À cette mobilité s'ajoute des périodes de vacances de postes plus importantes que dans le reste de la France, qui rend difficile pour les directions déconcentrées de garder leurs effectifs au complet.

Cette mobilité importante conduit à accentuer un phénomène de personnalisation de la conduite des politiques publiques. Les missions sont nombreuses et fréquemment assurées par un agent qui devient le référent sur ces politiques ou dispositifs. En cas de départ ou de changement de poste, la continuité de la politique n'est parfois pas assurée tant que le poste n'est pas remplacé. À ce titre, les réductions annuelles d'effectifs au sein des services déconcentrés de l'État, qui se

224 Entretiens au Conseil Régional et dans un Espace Info Énergie (2014)

poursuivent depuis 2010, impactent de façon notoire le fonctionnement des directions et le suivi des politiques publiques.

> *« Il y a des services départementaux, à un moment donné, qui peuvent se retrouver quasiment en panne d'instructeurs, ou bien un chef de service qui est absent pour un moment, il ne se passe plus rien pendant qu'il n'est plus là, quoi. »* [Opérateur habitat - octobre 2014]

Demande de cohérence de l'État vis-à-vis de ses politiques publiques

Un des principaux griefs faits à l'État par ses partenaires locaux relève du niveau national et de l'accumulation de modifications législatives et de changements dans la mise en œuvre des dispositifs à l'échelle régionale (*cf.* Partie 2). On relève une demande généralisée[225] de « ralentissement » des changements considérés comme trop fréquents. L'attente concerne une clarification de la demande politique et la possibilité pour les acteurs de se projeter sur le moyen et le long terme. Ce manque de cohérence des politiques nationales étatiques conduit à une défiance des acteurs territoriaux vis-à-vis de l'État.

Les mêmes acteurs pointent le manque de marges de manœuvre des services déconcentrés pour limiter cette instabilité. Concernant la rénovation énergétique de l'habitat, on constate que ces marges existent, mais restent minimes. Les services n'offrent pas forcément les adaptations attendues par certains opérateurs ou collectivités en matière de territorialisation des politiques. L'exemple des cahiers des charges du programme Habiter Mieux illustre ce qui est attendu de la part des services de l'État en matière d'adaptation des directives nationales aux spécificités territoriales.

> *« Les cahiers des charges, ils sont en général issus du national. C'est-à-dire qu'en fait, grosso modo, c'est les services DREAL et puis, en courroie de transmission, les ANAH, qui les ont balancés par email aux collectivités locales, en leur disant : « Allez-y, révisez votre cahier des charges, voilà un modèle type ». […] Toutes les collectivités veulent le meilleur du meilleur de ce qui s'est fait quelque part en France. Sauf que, une petite ComCom ici, elle n'a pas tout à fait les moyens d'une ComCom de région parisienne. Donc, le cahier des charges, ils le rédigent pareil. Mais, les moyens qu'ils peuvent y mettre, c'est avec deux zéros de moins ! »* [Opérateur habitat - octobre 2014]

Les demandes de reporting, émanant souvent du niveau national, sont également mal supportées par les opérateurs de terrain. Elles sont en effet considérées comme trop pressantes et trop axées

225 Entretiens avec les associations, opérateurs et collectivités locales du champ de la rénovation énergétique (2014)

sur l'efficience à court terme, s'appuyant sur une logique d'indicateur sans suffisamment de redescente de l'information.

> *« J'ai l'impression que les services… je suis critique ce matin hein ! Que les services de l'État sont des boites à statistiques. Mais comme tout le monde fausse ses réponses dans les boites à statistiques, quand ça remonte là-haut il y a à peu près tout et n'importe quoi. [rire] »* [Chef de service collectivité locale - octobre 2014]

Conclusion : le manque de présence de l'État sur la coordination et la présence territoriale

Les éléments abordés dans cette partie posent la question de la légitimité d'intervention pour un État non financeur, doublé par la logique de développement des agences gouvernementales (ADEME, ANAH) et par la remise en cause de son assise d'expertise et d'organisation. Christopher Hood propose une grille des ressources de gouvernement nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques. Elles se déclinent selon quatre axes : *nodality, authority, treasure, organization* (Hood 1981). Les dispositifs financiers (*treasure*) décrits plus haut constituent un socle important pour la mise en œuvre d'une action publique concernant les économies d'énergie dans l'habitat. Les questions de l'autorité étatique et de l'organisation au niveau territorial se posent, notamment suite aux profondes modifications de fonctionnement subies par les services déconcentrés à l'issue de la RéATE. Les dynamiques d'agenciarisation (ADEME, ANAH), très présentes sur cette thématique de la rénovation énergétique de l'habitat participent également de ces questionnements.

La notion de « nodalité » reste une ressource essentielle de positionnement, de manière à viser la coordination ou le pilotage du champ d'action publique. L'investissement de cette position de « nodalité » par les services de l'État interroge l'expertise encore présente dans les DREAL et les moyens de développer de nouvelles stratégies de positionnement. L'enjeu auquel l'État fait face porte ainsi sur sa capacité à mettre en cohérence des politiques publiques, à animer des réseaux locaux et à structurer une fiscalité énergétique.

2.3 Le maintien d'un rôle d'expertise reconnu

Malgré ces griefs, les services régionaux de l'État gardent une certaine légitimité dans les territoires. C'est principalement sur la question de l'expertise que leur valeur ajoutée continue d'être reconnue. L'État reste le recours en cas de problème, l'acteur chargé de faire respecter la loi. Malgré un retrait qui pose question à de nombreux acteurs, son action de proximité reste très importante dans une région aussi rurale, où les pouvoirs publics peuvent faire défaut.

Quatre formes d'intervention de l'État régional

Un chef de service de la DREAL décrit ainsi les nouveaux rôles de l'État régional.

> *« Je considère qu'il y a quatre manières de travailler pour l'État. Le fonctionnement sur appels à projets, qui a tendance à se développer, surtout à notre échelle régionale. La manière traditionnelle de fonctionner, qui est la contractualisation, notamment via le CPER. Alors bien sûr il y a l'établissement et la vérification des normes, le rôle régalien. L'application de la loi et des grands objectifs qu'elle fixe, la mise en place des outils qu'elle réclame. Et une quatrième manière d'intervenir : l'État animateur, comme le montre Philippe Estèbe. C'est-à-dire un rôle de mise en réseau, de distribution de subventions. C'est principalement la manière de faire de ce service transversal. C'est sûr que ça nous impacte, c'est des nouvelles manières de travailler. Assurer la coordination avec les DDT, apporter des réflexions sur comment travailler avec les territoires. On est sur des trucs coconstruits. Peut-être que c'est ça le Développement durable ?*
>
> *Donc charge à l'État de progressivement établir ses lignes. D'être en veille et de développer une capacité de réaction, de mobilisation également des acteurs du territoire. Être réactifs, être proactifs. Le travail d'un manager, pour moi, c'est donner toutes les informations dont il dispose à un moment T, et à chaque moment sans en occulter. Cela implique de ne pas attendre que l'information soit définitivement structurée pour la diffuser. Quitte ensuite à infirmer l'information ou à l'adapter. Il est important de savoir dire pourquoi finalement on ne fait plus ce qui était annoncé, que les choses ont changé et pourquoi. Les orientations nouvelles, les perspectives ou les retours en arrière. Cela demande un travail important de diffusion de l'information. Un travail à faire. Avec des méthodes et des moyens plus souples, de l'adaptabilité. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

D'après les avis émis sur le rôle de l'État au niveau régional, et en reprenant certaines de ces catégories, nous distinguons ici : l'État régalien, l'État pourvoyeur d'informations, l'État expert et expérimentateur, l'État accompagnateur dans la mise en place des appels d'offres.

Un rôle de contrôle de légalité et d'inspection reconnu

Le rôle régalien de l'État et de ses services régionaux et départementaux demeure la première autorité reconnue par les acteurs territoriaux. L'expertise présente au sein des services de la DREAL reste souveraine. On mesure cette réalité à l'identification par les acteurs territoriaux des principales missions de l'État. Ces derniers identifient les DREAL principalement par leurs rôles d'Autorité environnementale, de contrôle et d'inspection des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), d'application des réglementations en vigueur dans le bâtiment neuf (RT 2012), de contrôle de légalité (des projets lancés). Ce rôle de faire appliquer la loi, d'établir les normes et les directives d'action et de contrôler leur application est reconnu sur le territoire. Moins soumis aux influences des pouvoirs locaux, les services de l'État ont la responsabilité d'assurer cette impartialité. Le reproche peut même être celui de se laisser disperser de ces missions et de ne pas suffisamment opérer de contrôle. Certains partenaires de l'État souhaitent ainsi un État qui prenne ses responsabilités sur sa dimension régalienne.

> *« Les gens de la DREAL ne sont pas là pour animer une politique publique. Ils doivent faire respecter la loi. Ils devraient faire des contrôles sur la RT2012, des trucs comme ça. Or ils ne font pas de contrôle, ils font de l'animation, des formations. Des formations… tu ne peux pas être le formateur et le flic en même temps. Qui joue le flic dans l'environnement ? Les établissements publics sont là, avec la carotte, le pognon, l'ADEME, l'ANAH, les établissements c'est des gentils. Les collectivités locales sont en compétences, et derrière, il doit y avoir quelqu'un qui chapeaute tout ça. Les collectivités, les établissements publics, et les citoyens. C'est l'État. Qui d'autre pourrait faire ça ? »* [Ancien agent ADEME - octobre 2014]

Un rôle d'observation et de relais d'information réclamé

Quelques voix plaident néanmoins pour limiter cette dimension régalienne, préfectorale, de l'État et reconnaissent l'intérêt de services thématiques, d'aide technique ou d'accompagnement, présents en DREAL. Le positionnement à la charnière des services centraux et du territoire est bien compris par les acteurs territoriaux, de même que les missions d'observation, déterminées par les directives qui ont précédé la création des DREAL. La capacité de ces dernières à établir des données statistiques (statistiques BTP, rôle de la CERC, etc.) et géographiques est identifiée par les acteurs territoriaux et apparaît comme une ressource.

> *« La DREAL on les voit peu. Au-delà de l'aspect purement tuyau par lequel arrive le financement. Les rapports que j'ai eus, c'est avec l'ANAH, sur des questions de conventionnement, de finances, de développement de dispositifs. Je veux dire qu'il n'y a pas d'autres compétences, qui pourraient être détenues*

> *ailleurs par les services de l'État sur l'habitat, qui ont été mobilisées à travers le PIG. Ce qui aurait pu être le cas. On aurait pu imaginer que les capacités d'observation de la DREAL, parce qu'ils en ont, puissent être mobilisées à un moment donné sur l'habitat, au service des partenaires. […] je trouve dommage qu'il y ait une masse de connaissances importantes et stratégiques, qui soit déconnectée de la mise en œuvre, qui ne serve pas et ne soit pas portée à connaissance des acteurs des territoires. Et restent uniquement pour les services de l'État.* » [Opérateur habitat - octobre 2014]

Certains acteurs territoriaux apparaissent très en demande d'accéder aux données, à l'observation, aux analyses conduites en DREAL. Ils considèrent que la transmission de ces données est insuffisante. Ces données sont fréquemment fantasmées par rapport à l'existant en matière d'observatoire, mais des critiques portent sur la problématique de la circulation de l'information dans un champ où les acteurs sont extrêmement nombreux. Pour se positionner comme un acteur déterminant, la proposition pour l'État est de davantage diffuser l'information et de construire de la connaissance territoriale à partir des données dont il dispose. Une telle diffusion permettrait à la DREAL de remettre en cause sa réputation de « tour d'ivoire » qui n'ouvre pas suffisamment l'accès à ses données et de se positionner de manière plus centrale dans le territoire régional, quant à la rénovation énergétique de l'habitat notamment. Elle exige une réelle implication sur le territoire, passant par un travail approfondi d'animation de réseaux. La connaissance très précise – et la reconnaissance – des acteurs de la mise en œuvre des politiques est extrêmement importante. Elle passe par des éléments de base tels que des mailing-lists complètes, qui s'adressent à l'ensemble des partenaires, la poursuite de l'animation des réseaux de professionnels, etc.

Une expertise technique encore reconnue, un rôle d'expérimentation à construire

Les services de l'Équipement sont historiquement des services techniques, habitués à développer leur expertise sur le terrain. Cette expertise technique est encore largement reconnue dans le territoire, notamment en raison des compétences techniques encore présentes dans les DREAL. La difficulté à laquelle ces services sont confrontés est de maintenir cette expertise technique dans un contexte budgétaire très tendu, dans une remise en cause permanente du rôle des fonctionnaires, et au sein de services qui atteignent des limites en termes de taille.

Un positionnement intéressant au sein des services régionaux est celui qui est défendu au sein du service Construction de la DREAL, qui milite pour développer le rôle d'expérimentation des services de l'État. Selon un chef de service, l'État serait passé par le « faire » sur le territoire, puis

par le « faire faire » (État à distance, État animateur), et entre maintenant dans une phase d'État « expérimentateur ».

> *« La réduction du périmètre de l'État force à se repositionner et si on n'a pas une valeur ajoutée, on ne sert à rien. Notre valeur ajoutée, elle peut être que dans l'expertise, en tout cas, sur ces métiers-là, et dans la technicité. Cette technicité, on l'obtient que si on a une activité suffisante, donc, derrière, des gens qui s'investissent, des gens qui sont toujours en veille, en expertise, en défricheurs de sujets. Je leur dis toujours : « Vous devez être des défricheurs de sujets ». (…) Aujourd'hui les sujets sont santé-bâtiment, réglementation et rénovation thermique, et tout ce qui est approche environnementale du cadre bâti. Ça, c'est des sujets sur lesquels (je parle sur la technique) on est un peu seul, même si Santé et Bâtiment commence à bouger. Toujours cette même logique-là : être un peu en précurseur. Et puis, si un jour le sujet, tout le monde se l'appropriait, c'est-à-dire que le problème radon, il est directement intégré dans la construction – à chaque fois que les choses sont construites –, on aura gagné, on aura fait notre mission, on passera à autre chose. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

> *« L'État a vocation à porter les politiques techniques. Je me suis attaché à ce que les gens soient des spécialistes dans leurs missions, gardent des compétences fortes et apportent un appui technique aux DDT qui n'ont plus cette compétence technique (…) La région va plutôt porter des politiques qui sont tournées autour de ses compétences, le développement économique ou la maîtrise de l'énergie. Mais d'abord, c'est une région pauvre aussi en ingénierie côté Conseil Régional. Nous, on est plutôt des aiguillons. Porter des sujets, c'est aussi aiguillonner. Donc, ça marche ou ça ne marche pas. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

> *« C'est très frustrant parce qu'on fait du travail de labo et on ne voit pas ce qu'on sème, quoi. On est plutôt des laboureurs aujourd'hui, et derrière, la récolte, on ne la voit pas. (…) Il faut y croire en amont, et puis en plus, il faut les porter. Donc, on les porte. Et puis, si tous les relais qui nous sont utiles sont plus efficaces que nous pour les porter directement, on utilisera ces relais. Moi, ça ne me pose aucun problème, même si derrière on n'apparaît pas en tant qu'État. Ça pose un problème quelque part parce que notre légitimité peut être remise en cause si on n'apparaît pas, mais ça, on sera peut-être capable de l'expliquer. On n'est pas dans la presse, on n'est pas un groupe de grands communicants, l'État n'est pas un grand communicant dans tout ce qu'il fait. »* [Chef de service DREAL - octobre 2014]

Selon cet agent, la DREAL doit réinventer son action sur les territoires, à travers la mobilisation de son expertise vers l'expérimentation de sujets techniques. L'État doit prendre un rôle d'exploration des sujets innovants et porter ces sujets dans les territoires de manière à ce que les acteurs publics et la société civile s'en saisissent. Ce rôle « dans l'ombre » de l'État serait le fondement d'une action de service public.

Procédures d'appel d'offres et anticipation des demandes nationales

En ce qui concerne les modes d'interventions de l'État sur les territoires, certains agents pointent l'importance croissante d'un fonctionnement sur le mode de l'appel d'offres (formellement tant que financièrement) au niveau des administrations centrales. Dans ce cas de figure, les services déconcentrés se trouvent chargés de relayer ces appels dans les territoires ainsi mis en concurrence. Ils doivent mobiliser les acteurs « partenaires » afin d'obtenir un taux de réponse suffisant et de faire bénéficier leur territoire de la manne financière ainsi débloquée. Ce fonctionnement exige de la part des services déconcentrés une anticipation des thématiques envisagées par le niveau national, afin d'informer les acteurs territoriaux et de rester en capacité de réagir rapidement lors de la sortie de l'appel à projets. Cette réactivité requise pour mobiliser les porteurs de projets quasi immédiatement participe à la recomposition du rôle de l'État « animateur » ou « à distance » (Donzelot & Estèbe 1994, Epstein 2005).

Au titre de l'anticipation, on peut citer l'exemple de l'appel à manifestations d'intérêt pour la « revitalisation des centres-bourgs ». Cet appel à projets doté de 40 M€ par an a été lancé le 23 juin 2014 par le ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, avec réponse attendue pour début septembre, soit un délai de deux mois. Très concernée par ces problématiques, la région a présenté une dizaine de dossiers, dont deux ont été retenus. Malgré une temporalité très courte (et déplorée), sur une période estivale peu propice à la constitution de dossiers de manifestation d'intérêt, la mobilisation des communes a été plutôt réussie sur cet appel. Les agents attribuent cette réussite à une anticipation des thématiques privilégiées au niveau national et à une préparation en amont, avec les acteurs concernés[226]. À la même époque, un autre appel à projets important a été lancé par le ministère de l'Énergie, concernant les Territoires à énergie positive (TEPOS). La DREAL a considéré que cette thématique n'était pas prioritaire dans la région et n'a pas assuré ce rôle de portage fort auprès des collectivités territoriales.

***

Les critiques principales des acteurs territoriaux envers l'État relèvent de son positionnement comme « sachant », intervenant via des directives formelles, mais sans apport de financement. De même, certains reprochent à l'État le peu de communication de l'information compilée par les services, parlant même de rétention d'information. Le rôle d'expertise de l'État régional est

226 Entretiens en DREAL (2014)

pourtant largement reconnu et représente un point d'appui indéniable pour l'ensemble des partenaires locaux. Il doit servir à faire appliquer la loi dans le domaine environnemental (rôle régalien), à apporter de l'information (via un rôle d'observation et une communication renforcée), à anticiper et expérimenter des problématiques d'avenir pour les diffuser dans le territoire. La connaissance du territoire régional, mais aussi de l'intégralité de ses acteurs, est un atout majeur d'un rôle réaffirmé de l'État régional.

Conclusion du Chapitre 7. Des dispositifs de politiques publiques non coordonnés et peu efficaces

Les nombreux dispositifs qui s'appliquent sur l'efficacité énergétique de l'habitat et des bâtiments indiquent un intérêt tout particulier des pouvoirs publics sur cette thématique. Cet investissement se chiffre en milliards d'euros annuels à l'échelle nationale, en millions d'euros annuels dans la région étudiée. L'investissement très important de la thématique de l'énergie constitue une évolution majeure de l'intervention des pouvoirs publics ces dernières années. Par ailleurs, cette recrudescence de l'intervention de l'État se réalise à travers de nouveaux instruments, qui s'ajoutent aux outils traditionnels. Aux dispositifs d'aides à la pierre et à la personne se greffent des dispositifs d'incitation fiscale destinés à favoriser l'investissement dans des travaux d'amélioration énergétique, mais aussi des appels à projets issus des sphères européennes et décentralisées. Ces outils se sont considérablement accrus ces dernières années et constituent de nouvelles formes de l'investissement de l'État dans les domaines du logement et de l'habitat. Malgré une certaine difficulté à évaluer les effets de ce type de montages budgétaires (Pollard 2010), on peut avancer, grâce à ce travail, que les résultats de ces investissements sont relativement limités.

Les acteurs des filières d'application de ces dispositifs peinent à atteindre leurs cibles (i.e.. les propriétaires) de manière efficiente. Les cumuls et parfois les concurrences entre dispositifs aux différents échelons administratifs limitent leur efficacité et complexifient leur application. Le pilotage politique des dispositifs à l'échelle régionale reste manquant. Les DREAL et Conseils Régionaux peinent à s'accorder sur des modalités de coordination d'une réelle politique de l'efficacité énergétique. Ce dossier peut s'avérer être un révélateur des tensions qui existent entre les deux principaux acteurs régionaux. Dans notre cas, le PREH n'est pas pris au sérieux par le Conseil Régional qui préfère appliquer sa propre politique. L'absence de coordination ou de pilotage de la part des échelons stratégiques (*i.e.* ceux qui imaginent les dispositifs) conduit à de grosses difficultés dans la mise en cohérence des outils financiers. Chaque partenaire fait évoluer sa politique et ses outils selon sa logique propre. L'application verticale et hiérarchique des politiques crée un cloisonnement qu'il est difficile de surmonter.

L'application des dispositifs dans les territoires s'accomplit dans une logique purement technique. Les appels d'offres réduisent le rôle des opérateurs à l'application technique des directives

nationales. Les services déconcentrés de l'État sont confrontés à une crise de légitimité qui va jusqu'à remettre en question l'expertise territoriale technique, de connaissance et de coordination qu'ils portaient jusqu'alors. Les acteurs politiques locaux sont en partie oubliés dans ce paysage, que ce soit les porteurs de projets (Pays, territoires de projets), ou les élus locaux, court-circuités par des dispositifs fiscaux qui s'appuient davantage sur les acteurs privés. Enfin, au moment où nous avons réalisé l'étude, l'incertitude globale par rapport à la réforme territoriale (lois MAPTAM et NOTRe à venir) constituait un frein important à l'action, que ce soit pour l'État et les collectivités locales (effets de *stop and go*). La région en question a fini par disparaître, de même que la DREAL, le Conseil régional et les dispositifs décrits ci-dessus.

Il apparaît nécessaire pour les acteurs qui cherchent à travailler sur la rénovation énergétique de l'habitat de penser l'énergie comme une thématique d'action publique en soi. Une thématique transversale, mais en l'occurrence très fragmentée, éclatée entre des pôles qui l'instrumentalisent pour atteindre leurs propres objectifs. Il n'est ainsi pas possible pour un groupe d'acteurs de se déployer sur cette thématique énergétique sans se « confronter » aux autres approches, aux autres acteurs, tenant d'une parcelle de la thématique. Au vu de l'investissement étatique sur ces questions, il nous semble indispensable pour l'État de se doter d'un appareil substantiel et conséquent d'évaluation de cette politique de l'efficacité énergétique des bâtiments et de l'habitat. Il s'agit de la condition d'émergence d'une coordination effective d'une politique publique en construction.

Conclusion de la Partie 3

Les services déconcentrés entre injonction et incapacité à coordonner la rénovation énergétique de l'habitat

Tout au long de cette partie, notre étude montre que l'énergie appliquée à l'habitat est une thématique transversale, mais en l'occurrence très fragmentée, éclatée entre des pôles qui l'instrumentalisent pour atteindre leurs propres objectifs. Nous étudions ainsi la difficile institutionnalisation d'un nouveau champ de politique publique, de même que la construction complexe d'un processus d'apprentissage de son nouveau rôle de pilotage et de coordination pour l'État régional, dans le contexte enchevêtré des politiques nationales et locales. L'analyse de cette potentielle politique de rénovation énergétique de l'habitat invite à appréhender la complexité d'un jeu à plusieurs variables fortement interdépendantes :

- Approches et secteurs de politiques publiques. La rénovation énergétique de l'habitat doit selon nous être appréhendée en relation avec un certain nombre de façons de penser l'énergie. Ces approches sont à mettre en relation avec la structuration sectorielle de l'action publique, qui persiste malgré les fusions et les rapprochements ministériels du Développement durable. Nous considérerons ainsi cinq ensembles thématiques : celui de la « construction-logement-habitat », issu de l'ancien secteur de l'Équipement, celui du « budget-emploi-formation-professionnelle », issu du secteur des Finances et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle, celui de l'« énergie-climat », issu des politiques européennes et du ministère de l'Écologie, celui de la « production et distribution d'énergie », issu de l'Industrie, celui des « politiques sociales », défendu par les ministères sociaux.

- Acteurs. De très nombreux acteurs interviennent à tous les niveaux des politiques publiques. Il est fondamental de prendre en considération leurs rôles respectifs dans l'application des politiques : décideurs, concepteurs, intermédiaires, contrôleurs, financeurs, opérateurs, coordinateurs, maîtrise d'œuvre, maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.

- Dispositifs de politiques publiques. Cette diversité de thématiques et d'acteurs conduit à des dispositifs multiples, de natures différentes, qui doivent être rapportés aux acteurs qui les conçoivent et les mettent en œuvre.

- Échelles concernées. Dans un paysage bureaucratique français très structuré, mais également très éclaté, l'échelle administrative d'application des politiques et dispositifs publics (nationale, territoriale, régionale, départementale, intercommunale, communale, territoriale) est déterminante. La coordination de ces dispositifs est un enjeu important, qui s'avère source de difficultés. Nous avons particulièrement porté notre attention sur les rapports concurrentiels entre les logiques de déconcentration et de décentralisation. Les dispositifs locaux sont fortement dépendants des décisions de l'État central, mais on note également la dépendance de l'État déconcentré aux projets des collectivités locales.

- Temporalités. L'analyse des dispositifs de politiques publiques doit intégrer leur dimension temporelle, en ce qui concerne la décision politique, la durée d'engagement et la mise en œuvre. Les temporalités intrinsèques des dispositifs, déterminées aux différentes échelles politiques et administratives, entrent fréquemment en conflit.

- Territoires. Les politiques publiques s'appliquent à des territoires géographiques déterminés, qui présentent des caractéristiques spécifiques. Notre étude s'applique à une petite région française, rurale et peu peuplée dont la population est vieillissante (plus de 30 % de retraités) et composée de près de 60 % de propriétaires. Le parc de logements est assez ancien, évalué à environ 450 000, dont près 75 % de maisons individuelles. D'autres régions peuvent présenter des profils géographiques complètement différents, et ainsi des réalités éloignées des constats réalisés.

Néanmoins, dans la montée en généralité que nous opérons, nous tirons quatre enseignements des terrains réalisés. D'une part, nous constatons la résistance des secteurs d'action publique des administrations centrales (et de leurs agences). Cela implique le maintien de l'omniprésence de l'État central dans la chaîne de mise en œuvre des politiques publiques et dans le contrôle de leurs propres dispositifs. Les services déconcentrés sont largement court-circuités par le niveau national, par les agences, par les collectivités territoriales et ont du mal à développer une valeur ajouté leur permettant de légitimer leur position territoriale.

D'autre part, nous constatons au niveau local le difficile passage d'un État « faiseur » à un État « coordinateur ». Les services déconcentrés, et plus précisément les chefs de projets au sein des

DREAL, butent contre la difficulté d'instaurer une coordination régionale de dispositifs et d'acteurs particulièrement nombreux. Les services déconcentrés sont en concurrence avec un certain nombre d'acteurs nationaux, régionaux ou locaux (Conseil régional, Agences, collectivités et établissements locaux). Cela interroge la légitimité des services déconcentrés de l'État à se positionner en tant que pilotes d'une politique publique cohérente.

Le troisième constat est que le chef de projet ou l'opérateur local, en bout de chaîne, se trouve bien seul pour mettre en place quoi que ce soit. En revanche, s'il choisit de rentrer dans les dispositifs, il pourra multiplier les dossiers de demandes et les charges de reporting, imposées par la foule des pilotes et des concepteurs de dispositifs.

Enfin, il apparaît que les acteurs territoriaux souhaitent de la part des services déconcentrés un apport en termes de coordination de l'action publique locale et un accompagnement sur la base d'une production de connaissances et d'expertise ancrées dans le territoire. La pérennité de la déconcentration se situe dans le développement de cette expertise de coordination.

Conclusion Générale

Ce travail de thèse visait à analyser les impacts de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) sur la coordination de l'action publique territoriale. Nous interrogions notamment la capacité des nouveaux services déconcentrés à piloter et coordonner l'action publique depuis l'échelon régional, nous appuyant sur trois études de cas issus de deux domaines nouveaux d'action publique : la Cohésion sociale et le Développement durable. Nous avons présenté trois systèmes multi-organisationnels complexes très différents, profondément restructurés depuis 2007 : la politique d'hébergement-logement des personnes défavorisées ; les politiques de jeunesse et d'éducation populaire saisies à travers l'évolution (l'extinction) du corps des Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse ; les dispositifs nationaux et locaux de rénovation énergétique de l'habitat. Ces études de cas montrent l'ampleur de la réforme structurelle de « modernisation » de l'État que représente la RGPP, dont la RéATE constitue le volet organisationnel. Elles montrent également comment les réformes postérieures, notamment la Modernisation de l'Action Publique (MAP) sous Hollande, ont poursuivi ou infirmé certaines orientations de la RéATE : le caractère non abouti de la régionalisation constitue un aspect majeur de cette réforme comme de la MAP. Elles montrent enfin la diversité des enjeux auxquels les services déconcentrés de l'État sont confrontés dans la coordination territoriale des politiques publiques.

Les politiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées bénéficient en 2009-2010 d'une mise à l'agenda favorable, corrélée au calendrier des réformes. Malgré les importantes restructurations du domaine de la Cohésion sociale, coupé désormais de la Santé et réduit en termes de forces de travail, la politique publique se structure et l'État maintient un niveau d'intervention important – voir trop selon certains opérateurs. Cette action se réalise néanmoins essentiellement au niveau départemental dans les régions étudiées.

Dans les services fusionnés de la Cohésion sociale, les corps pédagogiques et techniques de la Jeunesse et de l'éducation populaire vivent particulièrement mal le rapprochement avec les Préfectures, la séparation des fonctions d'intelligence et de mise en œuvre, la priorité donnée aux enjeux de l'urgence sociale palliative sur la prévention par l'éducation. Considérée trop

spécialisée, leur expertise de coordination des politiques de Jeunesse, d'accompagnement des associations et des collectivités territoriales est en phase de disparition : extinction du corps, décentralisation des prérogatives.

Le champ du Développement durable se structure dans le contexte politique de montée en puissance des thématiques de la « transition » énergie-climat. Les ajustements institutionnels et organisationnels sont en cours, les financements et la volonté politique sont relativement maintenus. Les conditions apparaissent donc favorables pour le développement d'une expertise de coordination par les services de l'État. Mais cette expertise, qui reste à construire, est concurrencée par l'investissement historique et le savoir-faire présent dans les collectivités territoriales sur cette thématique de l'énergie dans l'habitat.

Dans chacun des cas étudiés, les notions de pilotage stratégique et de coordination sont au centre de la justification de son rôle par l'État. L'échelon régional est censé porter ce rôle au niveau territorial. Pourtant, nous avons discuté tout au long de cette thèse la pertinence, la légitimité et la capacité des services déconcentrés réformés pour accomplir ces activités. Car la réduction des coûts et des effectifs de fonctionnaires ne permet pas la montée en expertise des services fusionnés (Bezès *et al.* 2011). Car le rôle de pilotage sur lequel il cherche à se concentrer est en fait indissociable d'une expertise de terrain, de mise en œuvre, de production (Mintzberg 1989, Lascoumes & Le Galès 2004). Car le rôle de coordination est utilisé davantage qu'auparavant sur un mode hiérarchique, là où prédominaient les logiques de gestion territoriale négociée et les ajustements mutuels partisans (Lindblom 1959, Mintzberg 1982).

1. Synthèse : l'organisation instrumentalisée par le projet institutionnaliste

1.1 Le sens de la réforme

Les chercheurs ayant travaillé sur la RGPP et la RéATE ont montré que ces réformes particulièrement larges étaient une hybridation de logiques ministérielles contradictoires. On peut citer : la rationalisation budgétaire portée par Bercy ; le renforcement des figures préfectorales prôné par le ministère de l'Intérieur[227] ; les dynamiques d'agenciarisation et de régionalisation défendues par les ministères sectoriels ; la réforme de la fonction publique d'État soutenue par l'Inspection générale de l'Administration. Directement concernés par cette réforme, les services déconcentrés doivent intégrer le compromis incertain qui émerge finalement des négociations (Bezès & Le Lidec 2010, 2016). De plus, l'alternance de 2012 remet en cause les dynamiques de la réforme, notamment celle de la régionalisation, pour donner un panorama chaotique. La thèse montre un certain nombre de mécanismes implicites dans les différentes facettes d'une entreprise de réformes très large. La régionalisation affichée est notamment un processus largement incertain.

La thèse montre toutefois une dynamique de fond portée par la RGPP, introduisant une forte recentralisation de l'action publique. Cette reprise en main par les administrations centrales de l'action publique s'effectue sur trois fronts : la centralisation des ressources humaines et financières au sein de Secrétariats généraux interministériels ou des agences, au détriment de l'administration déconcentrée ; l'affirmation de la tutelle préfectorale sur les services territoriaux de proximité ; une politique de décentralisation restant limitée et incomplète.

227 Avec une lutte non résolue en interne au ministère de l'Intérieur, opposant les « régionalistes », partisans de la montée en puissance de cet échelon, et les « départementalistes », partisans du maintien d'un niveau d'expertise conséquent à l'échelon historique de la déconcentration.

1.2 La déconcentration en déliquescence : le Préfet ou la Région ?

Les réformes RGPP et RéATE ont complètement redessiné la déconcentration, sur les plans organisationnel (fusions des administrations, baisse des budgets, modification des lignes hiérarchiques) et professionnel (réduction des effectifs et des corps de fonctionnaires, « mutualisations de fonctions supports », informatisation).

La réforme renforce les rôles traditionnels des Préfets : tutelle politique et administrative interministérielle, contrôle régalien, ce qui implique une perte d'autonomie des services déconcentrés[228].

Les Directions régionales sont censées monter en compétences sur beaucoup d'aspects (pilotage, animation, coordination, observation, évaluation), mais sans que cette injonction soit accompagnée de moyens. Dès lors, la régionalisation fait largement débat, fortement remise en cause par les acteurs de terrain, qui ne reconnaissent pas à ces services de valeur ajoutée de pilotage et d'animation.

Dans le même temps, les Directions départementales, qui représentent historiquement l'échelon de la déconcentration, sont considérablement réduites en termes de moyens humains (mais pas forcément de missions).

On observe également une certaine apathie du centre pour défendre ses services territoriaux. Ceci s'explique en partie par le fait que les ministères sectoriels ont été soumis à l'application des mêmes injonctions comptables de Bercy au moment des réformes. Concentrés sur leur propre survie, ils restent dans une relative méconnaissance de leurs services territoriaux.

Ces dynamiques conjointes de préfectoralisation, de régionalisation et de réduction du niveau départemental conduisent à un affaiblissement de l'administration déconcentrée, qui se recentre sur ses fonctions régaliennes (inspection, contrôle, gestion). Les ressources d'expertise de la déconcentration sont ainsi battues en brèche par les logiques comptables et ne sont plus utilisées à bon escient, ce qui conduit à une perte d'expertise de l'État dans les territoires. Les services déconcentrés sont dessaisis progressivement de leurs rôles historiques de régulation de l'action

228 L'administration Macron a récemment fusionné les Secrétariats des Préfectures et des Directions départementales interministérielles, affirmant leur intégration dans le giron préfectoral (Circulaire n° 6104/SG du 2 août 2019).

publique territoriale : intermédiation, coordination, accompagnement, conseil technique, connaissance territoriale, détection et remontée d'informations, etc.

1.3 Agenciarisation et recentralisation

Dans la lignée des préconisations du *new public management*, la RGPP porte une dynamique sans précédent de développement d'agences et d'autorité administratives indépendantes. Nous observons pour les politiques publiques étudiées l'affirmation de ces institutions autonomes, qui concentrent désormais une grande partie des budgets ministériels d'investissement. Deux vecteurs conduisent à la constitution d'agences, issues de l'application des politiques gestionnaires de Bercy.

Le premier vecteur concerne les lignes budgétaires des ressources humaines, que l'essence de la RGPP consiste à diminuer (baisse des effectifs de la fonction publique d'État). Le ministère du Budget voit dans le développement des agences et des autorités administratives indépendantes une manière de réduire les budgets de fonctionnement des « ministères dépensiers ». L'agence est réputée plus efficace, plus agile, moins impactée par les lourdeurs bureaucratiques de l'administration et de la fonction publique. C'est également pour l'État la possibilité de recruter sur des contrats de droit privé. Dans le domaine de la Santé par exemple, les ARS sont construites entre 2008 et 2010 par fusion des administrations sanitaires (DRASS et DDASS) et des administrations privées de la Sécurité sociale.

Le second vecteur de création d'agences est intrinsèque aux ministères sectoriels. La RGPP est une politique d'austérité et de contraction des budgets ministériels et il apparaît que les moyens humains et financiers des ministères sont directement visés par Bercy. La crainte des ministères – à raison – est que les réformes réduisent les crédits alloués aux services déconcentrés. La stratégie des « ministères dépensiers » à partir de 2007 consiste à faire transiter l'argent par les agences, ce qui permet une « sanctuarisation » des budgets : dans les domaines de l'Environnement et de l'Énergie, l'ADEME voit son budget quadrupler entre 2007 et 2010 ; dans le domaine du Logement, l'ANAH voit ses prérogatives considérablement augmentées ; l'Agence du Service civique, créée en 2010, concentre la grande majorité des budgets de ce qu'il reste des politiques de Jeunesse.

Cette logique d'agenciarisation participe du retour des crédits de fonctionnement dans le giron des administrations centrales. Bien que les agences disposent de relais à l'échelle territoriale, soit au niveau de leurs directions régionales, soit dans les services déconcentrés, il s'agit bien d'une recentralisation de la stratégie (Benamouzig & Besançon 2010). Ce processus, poussé par les ministères sectoriels, conduit à une remise en cause importante de l'autonomie d'action des services déconcentrés.

Il paraîtra pertinent dans la continuité de ces résultats de s'interroger sur les conséquences de ce processus sur l'action publique. Qui gouverne les agences ? Qu'est-ce que cela dit sur le fonctionnement démocratique/technocratique de l'État ?

1.4 Les partenaires territoriaux vus comme des « opérateurs » de politiques publiques

Un autre aspect transversal de l'impact de la RGPP et de la RéATE sur l'action territoriale de l'État porte sur l'évolution du rôle des « opérateurs » des politiques publiques et des modalités d'opérationnalisation des politiques publiques. Le rôle majeur des établissements parapublics, des associations et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas démenti ; pour autant, leur considération par l'État territorial ou l'État « agence » a changé. Loin du système (déjà) historique de contractualisation et de gestion territorialisée négociée, loin du fonctionnement par ajustements mutuels partisans négociés (Lindblom 1959), ces différents acteurs sont de plus en plus considérés selon une logique de prestation, de mise sous contrôle budgétaire, gestionnaire et concurrentiel.

L'État dit « Stratège » agit comme Principal et se comporte davantage en tant que contrôleur de gestion, alors que la charge de *reporting* de l'Agent prestataire explose. Si les financements sont davantage conditionnés à l'utilisation des appels à projets concurrentiels, ils sont accompagnés d'annexes techniques denses et élaborées en haut lieu, limitant les marges de manœuvre des offrants. Par ailleurs, l'expertise de diagnostic et d'accompagnement territorial dont l'État disposait est elle aussi externalisée : charge donnée aux partenaires locaux « têtes de réseaux » de coordonner, d'accompagner ou de former les prestataires de l'État. Si l'État affiche sa volonté

de monter en expertise sur la coordination, sur la connaissance territoriale et sur l'évaluation des politiques, cela reste pour le moment un vœu pieux.

Ces constats font écho à la théorie du gouvernement « à distance » des territoires par l'État (Epstein 2005). Mais nous nuançons fortement cette approche théorique, en affirmant que l'État est toujours présent, au plus près des territoires. Nous avons en effet montré dans cette thèse : la forte présence de contrôle politique préfectoral sur l'action publique territoriale ; le renforcement de la présence gestionnaire de l'État au plus proche du terrain (au sein des agences ou à travers l'évolution du rôle des services déconcentrés désormais expurgés de leurs prérogatives techniques, de conseil et d'accompagnement) ; la charge de gestion et de *reporting* qu'il fait peser sur ses prestataires ; ainsi que les limites actuelles de ses capacités de pilotage et de coordination de l'action publique territoriale. Si la territorialisation des politiques publiques est affichée par les réformes et si les collectivités territoriales bénéficient de transferts d'attributions et de compétences, l'État garde le contrôle gestionnaire et régalien. La décentralisation relative se fait sous contrôle. L'État entend poursuivre son contrôle direct sur la mise en œuvre des politiques publiques. Plus qu'un État animateur ou coordinateur à l'égard des différents opérateurs de politiques publiques, on observe un contrôle régalien limitant l'autonomie des acteurs territoriaux. La coordination de l'« État Stratège » demeure hiérarchique et les acteurs territoriaux, considérés comme des agents opérateurs, peinent à trouver la valeur ajoutée de cet État que certains qualifient de « parasite ».

1.5 L'isomorphisme des collectivités territoriales par rapport à l'État

La poursuite de la décentralisation conduit à une montée en expertise et en *leadership* des collectivités territoriales sur les politiques publiques. Elles deviennent les entités pilotes dans certains secteurs (rénovation énergétique, politiques jeunesse, politique de la ville, etc.). À la suite des lois MAPTAM et NOTRe, c'est notamment le cas pour les grosses collectivités (Conseils régionaux, Métropoles, Communautés d'agglomération), qui ne rencontrent pas réellement de problème pour intégrer les transferts de compétences de l'État. La thèse montre en revanche qu'il est plus délicat pour les petites collectivités et le milieu rural de suivre ces transferts. Nous avons montré dans les chapitres 5 et 7 le désinvestissement budgétaire de l'État en ce qui concerne les subventions directes aux opérateurs locaux et l'accélération des transferts de compétences entre

les services déconcentrés et les collectivités locales : gestion des dossiers européens de subvention, subventions associatives, politiques d'énergie, politique de la ville, politiques de Jeunesse, etc.

Ce mouvement de décentralisation, lié à une volonté politique de « retrait » de l'État des territoires (Aust & Cret 2012), s'accompagne d'une reproduction à l'échelle territoriale des approches institutionnelles et des modes d'organisation observés au niveau étatique, qui s'apparente à de l'isomorphisme institutionnel (Di Maggio & Powell 1983). Les collectivités locales reproduisent par mimétisme les mêmes normes organisationnelles que l'État : logiques de fusions de services, augmentation de leur taille, monocéphalie présidentielle, logique de prestations, etc. Les collectivités locales appliquent le même modèle centralisateur que l'État, cherchant à contrôler, à leur échelle, la définition de l'action publique et se positionnant comme Principal vis-à-vis des opérateurs locaux. Cet isomorphisme est à nuancer par le problème de recrutement dont souffrent les collectivités par rapport à l'État, qui dispose d'un fonctionnement beaucoup plus rodé que la fonction publique territoriale. Les collectivités territoriales ont ainsi tendance à fortement déléguer aux opérateurs avec lesquels elles travaillent, sans pour autant structurer aussi fortement leur propre expertise.

Dans le domaine de la Cohésion sociale, les politiques de la Ville et de Jeunesse sont particulièrement touchées par le désinvestissement budgétaire de l'État. Les politiques de Jeunesse sont réputées être prises en charge par les collectivités régionales et départementales, les intercommunalités et les municipalités développent également ce genre de services en fonction des prérogatives dont elles sont dotées (périscolaire, collèges, accueils de loisirs, etc.). Cela crée de nouvelles formes de concurrence entre entités administratives et un émiettement des politiques publiques. De nombreux acteurs regrettent la fin de l'arbitrage expert des services de l'État et le passage vers des arbitrages politiques des exécutifs locaux, beaucoup plus conjecturaux. À l'inverse, le domaine de l'hébergement d'urgence reste traditionnellement sous contrôle de l'État (DDCS et Préfectures).

Dans le domaine du Développement durable, l'aménagement du territoire est particulièrement touché par les transferts d'expertise. Suite à l'intégration par les départements d'une grosse partie des routes, la RGPP accélère la fermeture des subdivisions territoriales, l'arrêt de l'ingénierie territoriale ou la décentralisation de la gestion des subventions européennes. Le domaine de l'énergie est fortement concerné par la décentralisation des compétences, notamment dans les syndicats mixtes et les métropoles (loi MAPTAM). Les collectivités sont invitées à prendre en

charge les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, la construction de plateformes de rénovation énergétiques et les services publics régionaux de l'énergie. Le domaine du logement reste en revanche sous contrôle de la Préfecture et de l'ANAH (présente en DDT).

Il en résulte des formes de défiances et de concurrences politiques entre les collectivités et les ministères, conflits au sein desquels les services déconcentrés peinent à se positionner. Cela induit une complexification du système multiorganisationnel, une faible territorialisation des politiques publiques et des acteurs de terrain sous pression hiérarchique. La coordination est fortement hiérarchisée et les ajustements mutuels partisans ne fonctionnent plus. Situés en bout de chaîne, les opérateurs délégataires de services publics doivent intégrer les injonctions de nombreux pilotes.

Ces constats nous conduisent à soulever un point de questionnement important : la décentralisation aux collectivités territoriales amène-t-elle un fonctionnement plus démocratique de l'État ? La pression multi--hiérarchique sur les prestataires conduit-elle réellement à une meilleure offre de service public ?

1.6 Comité action publique 2022 comme une RGPP bis

La réforme CAP22 du gouvernement Macron, qui se dessine actuellement, reprend *« les marronniers que sont ces thèmes régulièrement évoqués à chaque affichage d'une nouvelle réforme de l'État en France »* (Gibert & Thoenig 2019 p.55). Elle utilise le même schéma que celui de la RGPP. Une dizaine d'années plus tard, les priorités sont similaires (réduction des coûts et des effectifs, recours aux technologies numériques, amélioration de la qualité du service public), et les modalités de réformes identiques :

- Le premier objectif est de réduire les coûts et les déficits de l'État. Il s'agit d'opérer une réduction rapide des dépenses publiques de l'ordre de trois points du PIB d'ici 2022, afin de respecter les engagements du chef de l'État vis-à-vis de la Commission européenne.

- La réforme est descendante, décidée au plus haut niveau de l'État, issue de négociations au sein d'un « comité ». Si la notion de comité est nouvelle, celui-ci reste essentiellement

constitué de personnalités issues de la haute fonction publique, fortement encadré par le Premier ministre et appuyé par des cabinets de conseil internationaux.

- Elle contient une réforme de la fonction publique, à travers des fusions de corps[229], des rapprochements entre fonctions publiques, et une volonté de déboucher sur davantage de contractualisation dans ce domaine. La réforme vise une réduction importante des effectifs des fonctionnaires de l'État, fondée sur un chiffre à atteindre (entre 50 000 et 120 000).

- Sur le plan organisationnel, elle prône des fusions des services déconcentrés, aux niveaux départemental et régional[230]. Par ailleurs, des clivages forts sont déjà marqués au sein du « comité » entre les défenseurs de l'autonomie des collectivités territoriales et les partisans d'une recentralisation au profit de l'État, qui conduiront à une hybridation des logiques défendues.

- Sur le plan professionnel, elle porte peu d'intérêt aux métiers et aux groupes professionnels au sein de l'État territorial ou pour les « opérateurs ». Il y a peu de consultation sur le terrain sur les difficultés rencontrées par les acteurs, peu d'accompagnement envisagé par les administrations centrales. Le seul vecteur de transformation du travail des agences et des agents publics est le recours massif à la technologie numérique, « pour leur offrir un environnement de travail modernisé ».

- CAP22 affiche enfin l'ambition de servir le bien des usagers et de la société, en améliorant la qualité des services publics offerts, mais sans qu'aucune expertise reconnue en matière d'évaluation ne soit identifiable en son sein.

Comme la RGPP, il s'agit d'une réforme essentiellement institutionnelle, où l'évolution de l'organisation comme des professions est inféodée à la commande centrale. Gageons que les résultats seront les mêmes que ceux de la RGPP. L'apprentissage organisationnel risque d'être long et douloureux en matière d'action publique territoriale.

229 Notamment en projet, la fusion des corps généraux d'inspection de l'Éducation nationale (IGEN), de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), de Jeunesse et Sports (IGJS) et des Bibliothèques (IGB) dans un corps d'Inspecteurs généraux de l'Education, de l'enseignement supérieur et de la recherche (IGESR) (Acteurs Publics – 16 juillet 2019)

230 Le projet au 1er septembre 2019 est de supprimer les DRJSCS, fusionnées avec les DIRECCTE. Leurs compétences en matière d'action sociale et d'insertion rejoindront le niveau départemental (nouvelles Directions départementales de l'Insertion et de la Cohésion sociale – DDICS), leurs compétences en matière de Sports seront agenciarisées (création d'une Agence nationale du Sport), leurs compétences en matière de Vie associative seront remontées en Préfectures, leurs compétences en matière de Jeunesse seront rapprochées des Rectorats et décentralisées. (Circulaire n° 0135 du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État).

2. La place de l'humain : plaidoyer pour un management de la fonction publique pertinent s'appuyant sur l'expertise existante

2.1 La réforme impose un management vertical et hiérarchique

Du point de vue administratif et managérial, les systèmes multiorganisationnels de production de services publics sont depuis longtemps jugés fragmentés, alourdis par des chevauchements et des doubles emplois, mal coordonnés, minés par le gaspillage. En fusionnant et en intégrant, les réformateurs pensent éliminer la « fragmentation » et le fonctionnement en « silo » qui nuirait à une offre de service cohérente et « continue ». Ils pensent éliminer les chevauchements et les doubles emplois qui seraient source de gaspillage et de confusion. Il existe cependant peu d'études qui confirment la résolution par ces recettes des problèmes de coordination (Dupuis & Farinas 2010).

L'analyse de la manière dont la RGPP et la RéATE ont été menées et leurs impacts conduisent à une forte critique du management de la fonction publique. Malgré la littérature et l'expertise abondante sur le management, sur la motivation des hommes, sur les risques psychosociaux, sur la gestion du stress, les relations de confiance dans les équipes, etc., ces problématiques sont très peu prises en compte dans les réformes. Il en découle des réformes descendantes qui s'effectuent sur le court terme, sans que leurs choix soient structurés par ces savoirs sur le management.

Du new public management au modèle de l'entreprise divisionnalisée, centralisée et hiérarchiste

Le *new public management*, comme application à la gestion publique des pratiques managériales de l'entreprise, est fréquemment ciblé comme la théorie managériale qui aurait fortement influencé les réformes et qui serait à la source de l'absence de prise en compte de l'humain dans les réformes. Il apparaît pourtant à la lecture de la littérature managériale que beaucoup d'écrits traitent de la prise en compte l'humain et que les risques psychosociaux sont spécifiquement désignés comme de forts enjeux du management (Gibert 1994). Nous montrons dans ce travail de thèse que le problème est moins intrinsèque au management qu'à la lecture partielle de la théorie

du *new public management* appliquée à la bureaucratie d'État faite par les réformateurs. La prise en compte très insuffisante de l'humain dans ces réformes vient du fait qu'elles sont pensées par le haut et en cénacles fermés, qu'elles sont sous-tendues par des logiques comptables et gestionnaires, où les considérations organisationnelles et professionnelles sont inféodées à l'enjeu institutionnel (réduction des coûts, fusions, mutualisations, séparation des fonctions).

Alain Dupuis et Luc Farinas (2010) dénoncent dans ces réformes *« une mode managériale sans fondement sérieux »* qui pousse le management public vers le modèle de la grande entreprise divisionnalisée, centralisée et hiérarchiste. Sous l'effet de ce modèle, les organisations deviennent toujours plus grosses, plus formelles, plus abstraites, plus impersonnelles, plus superficielles, vides d'engagements et de jugements éclairés. Certains auteurs montrent que la normalisation des processus de travail et des résultats sont relativement impuissants dans les situations de complexité des connaissances et des valeurs, c'est-à-dire précisément les thématiques dont l'État à la responsabilité morale (politiques sociales et éducatives, écologie, recherche, aménagement, etc.) (Grandori 2001).

Le hiérarchisme et la vision « mécaniste » de l'organisation

Selon le hiérarchisme, il est évident et approprié d'attribuer au conseil d'administration et au dirigeant d'une organisation la responsabilité de l'accomplissement de sa mission. À ce titre, la gestion et les techniques managériales sont considérées comme les éléments centraux du bon fonctionnement de toutes les organisations. Cette approche fait une distinction très nette entre le travail des gestionnaires (pilotes, stratégie, contrôle) et celui des exécutants (opérateurs, mise en œuvre, application). Cette division verticale du travail favorise la gestion à distance superficielle, axée sur les résultats mesurables. Elle nuit à l'exercice d'un jugement profondément informé et ancré dans l'expérience pratique. La « planification stratégique » établit des objectifs simples, présentés sous la forme de cibles chiffrées. Cette démarche mécaniste produit plusieurs effets pervers importants dans les organisations complexes. L'une des faiblesses de ces mécanismes de contrôle superficiels à base d'indicateurs se situe dans le fait qu'ils focalisent l'attention sur ce qui est tangible, prévisible, facilement observable, quantifiable et interprétable. Elle génère alors des mécanismes organisationnels bureaucratiques pour accommoder la gestion à plus grande échelle. La hiérarchie et la supervision directe sont alors complétées par la normalisation des processus et des résultats du travail à l'aide de règles écrites, faisant voir l'organisation comme une machine (Mintzberg 1989, Boussard 2008).

L'exemple de l'organisation des services de la Cohésion sociale correspond désormais à cette logique hiérarchiste et divisionnalisée. La division locale (direction départementale) chargée de la mise en œuvre est placée sous l'autorité d'une division à l'échelle régionale (direction régionale). La division régionale, la DRJSCS, réalise la normalisation des « résultats » attendus des DDCS et DDCSPP, qui sont présentés sous la forme de cibles chiffrées à l'aide d'indicateurs quantitatifs. Ces « résultats » font l'objet d'une entente quasi contractuelle entre les niveaux : l'entente de gestion et d'imputabilité (contrôle de gestion). La DRJSCS fait elle-même l'objet d'une normalisation de ses résultats à travers une entente de gestion et d'imputabilité qu'elle signe avec le « siège social », c'est-à-dire le Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales. Cette organisation est très mal vécue par les corps de conseillers, tels que les CEPJ, qui appuient leur légitimité sur leur expertise professionnelle.

Des modèles « organiques » et « professionnalistes » plus adaptés aux services sociaux, éducatifs, environnementaux ?

Pour Dupuis et Farinas (2010), d'autres modèles d'organisation existent, plus adaptés aux problématiques des services publics tels que les écoles, les hôpitaux, les universités ou les services sociaux. Ces systèmes complexes présentent des logiques de mission, des résultats ambigus, opaques, incertains et partiellement indéterminés. Il serait dès lors plus pertinent, selon eux, de penser ces institutions sociales comme des systèmes « organiques », qui se développent au fil des décennies plutôt que comme des systèmes mécanistes conçus par ingénierie organisationnelle.

Les modèles organisationnels professionnalistes (Freidson 1994, 2001), ont été pendant longtemps des façons privilégiées d'organiser la réalisation de missions complexes. Ces modèles seraient plus appropriés que le hiérarchisme mécaniste pour développer et déployer le savoir spécialisé et le jugement expert, c'est-à-dire les compétences propres aux métiers des organisations de services humains complexes. Dans de telles organisations, c'est davantage les ajustements mutuels aux normes sociales qui guident l'action, ainsi que la responsabilité morale envers la mission : on agit par devoir et par conviction et non pour répondre aux commandes d'un « dirigeant imputable »[231].

231 *« The professional model is based on the democratic notion that people are capable of controlling themselves by cooperative, collective means and that, in the case of complex work, those who perform it are in the best position to make sure it gets done well. It contains within it the assumption that when people can control their own work, and when their work, while specialized, is complex and challenging, they will be committed to it rather than*

« La démarche managérialiste et ses systèmes de contrôle de la performance superficiels affaiblissent la capacité de l'organisation à accomplir sa mission, elle l'appauvrit et diminue la capacité des vrais porteurs de la mission – les médecins, les infirmières, les travailleurs sociaux, les enseignants, les professeurs, [les conseillers techniques et pédagogiques] – d'exercer un jugement approfondi et éclairé au service de l'institution où ils travaillent afin qu'elle puisse remplir sa fonction dans la société. À l'inverse, le modèle professionnel et ses mécanismes de contrôle largement intériorisés permettent l'exercice d'un tel jugement par les porteurs de la mission sur toutes les affaires de l'organisation, y compris les coûts et les bénéfices intangibles » (Dupuis & Farinas 2010 p.57).

Les domaines des politiques sociales, éducatives et environnementales, étudiés dans cette thèse sont des domaines fortement politiques, que l'on positionne du côté de la « main gauche de l'État ». Ils sont fortement investis par les groupes professionnels que nous citons plus haut. Les mécanismes que nous décrivons participent ainsi à les mettre sous contrôle budgétaire, régalien et gestionnaire. *« Le néolibéralisme n'est ni universel dans sa forme, ni homogène, ni nouveau, celui-ci s'est constitué en s'appuyant largement sur l'État, et non en opposition à ce dernier »* (Denord & Henry 2007, cité par Bezès 2009).

Les professions des agents intermédiaires oubliées

En tant que réforme structurelle, touchant à l'organisation des services déconcentrés de l'État, la RéATE change le rôle de l'État dans les territoires. Cependant, ni les missions, ni le rôle, ni le sens de l'action des agents intermédiaires n'ont été abordés lors de la réforme. Le projet institutionnel, l'ingénierie organisationnelle et les injonctions professionnelles sont pensés en haut et doivent s'appliquer au niveau local.

Dans les corps de la fonction publique, l'identité professionnelle, les notions de « métier » et de « service public » sont fondamentales. Le sentiment de « remise en cause des cœurs de métiers » et le manque de sens au travail sont souvent avancés dans les entretiens pour exprimer les changements auxquels sont confrontés les agents au sein des structures fusionnées. Est dénoncée également l'injonction paradoxale du maintien des missions, avec moins de moyens, de temps et d'agents pour les réaliser.

Le cadre interprétatif de la réorganisation managériale pense peu les pratiques professionnelles, l'autonomie des professions, voire s'en méfie. La bureaucratie professionnelle traditionnelle est

alienated from it » (Freidson 1994 p. 176)

considérée comme lourde, peu flexible, centrée sur ses propres intérêts. L'approche gestionnaire tend alors à instaurer des procédures de contrôle de l'activité dans ses moindres détails, remet en cause l'autonomie des professions, tente de fusionner les corps et les groupes, etc. Il en résulte une perte de sens à l'action dans les services, et parfois de la souffrance au travail. Yves Clot (2008) dénonce la généralisation de la souffrance au travail dans les organisations, qu'il estime partout liée à la même impossibilité : celle de donner aux collectifs de travail les moyens de définir et d'exercer un travail de qualité. Le modèle de la profession s'est construit autour de la revendication de l'autonomie de la définition du travail bien fait. La réflexivité, c'est à dire l'exigence de mener collectivement un « travail sur le travail » au sein du groupe professionnel, est un point fondamental du fonctionnement serein des organisations.

2.2 Quels processus d'apprentissages organisationnels et des nouvelles responsabilités dans les différents niveaux d'administration ?

Les réformes n'ont pas suffisamment été pensées en intégrant l'apprentissage organisationnel. Pour autant, il apparaît possible de penser les nouvelles évolutions des services déconcentrés, ou du moins la mise en œuvre de ces réformes, en prenant davantage en compte l'humain. Le fait d'associer les professionnels des services à tous les échelons dans les réformes semble indispensable pour que l'organisation apprenne et réinstaure des routines de travail avec ses partenaires. Cet apprentissage lié à la nouvelle organisation reste à faire.

Deux modèles d'apprentissage organisationnel : routines et double boucle d'apprentissage

L'apprentissage organisationnel, comme processus de développement des connaissances et d'adaptation au changement dans les organisations, se réalise à la fois de manière sociale, à travers les interactions, et de manière individuelle (Argyris & Schön 1978, 1996). L'application de cette théorie à nos problématiques est intéressante pour aller au-delà des discours négatifs des fonctionnaires sur la désinstitutionnalisation et l'impasse culturelle à laquelle ils sont confrontés. Elle permet néanmoins de critiquer radicalement le manque de préparation, de prospective, de stratégie, inhérent aux réformes que nous étudions.

Pensée par les hauts fonctionnaires, la RéATE est structurelle. Le potentiel d'apprentissage organisationnel est donc très important, proportionnel au changement intervenu. Les fusions déplacent les frontières entre secteurs et objets de l'action publique. Elles créent de la désorganisation et de l'incertitude, qu'il est nécessaire d'appréhender pour faire évoluer l'institution vers un nouveau fonctionnement. Elles amènent une période de transition pendant laquelle les fonctionnements sont remis sur le tapis. Elles constituent un moment privilégié d'interrogation sur le sens de l'action de l'organisation. Les fusions, comme processus de transition, peuvent ainsi être pensées comme des moments de remise à plat du fonctionnement, permettant de repenser l'institution par rapport à elle-même, au-delà de son organisation.

Mais l'injonction à réformer les organisations de la Cohésion sociale et du Développement durable ne suffit pas à déclencher un réel apprentissage organisationnel. Car cette théorie cherche à distinguer les apprentissages qui sont dirigés par une intention, ou qui sont le produit d'une planification, des apprentissages qui émergent de manière spontanée. Deux attitudes existent par rapport à l'apprentissage organisationnel.

L'évolution organisationnelle procède traditionnellement du développement de routines administratives. Dans cette conception, le changement est lent, procède par hybridation et par sédimentation au fil du temps. Une analyse de ce processus d'apprentissage montre l'importance des interactions collectives qui produisent des évolutions de comportements. Elle prête attention aux formes, règles, procédures, conventions, stratégies et technologies autour desquelles les organisations se (re)construisent. Elle montre l'importance des référentiels individuels et collectifs qui soutiennent les routines formelles : structures de croyances, paradigmes, visions du monde, codes, cultures, savoirs (Levitt & March 1988). Dans cette perspective, c'est le temps long qui agit en faveur de l'apprentissage organisationnel, d'où une nécessité de stabiliser la nouvelle organisation pour que les interactions entre acteurs se nouent.

Une seconde théorie de l'apprentissage organisationnel est élaborée notamment par Chris Argyris et Donald Schön (1978). Plus proactif que celui des routines, ce concept fait référence aux connaissances, savoir-faire, techniques et pratiques diverses qu'une organisation peut développer et mettre en œuvre pour faire évoluer son positionnement stratégique. Cette théorie renvoie aux individus qui composent l'organisation et au degré d'engagement des agents dans le processus d'apprentissage collectif. Les auteurs théorisent l'importance d'une « double boucle » d'apprentissage. Pour eux, il ne suffit pas d'une simple évolution des variables d'administration pour engager un apprentissage organisationnel :

1. La plupart des processus de changement se contentent de simples modifications des normes existantes et de la stratégie d'action. Le changement se fait alors de manière descendante et suscite des réactions défensives de la base. Cela compromet le potentiel de croissance et l'apprentissage. C'est la situation dans laquelle se trouve la majeure partie des services déconcentrés aujourd'hui, notamment avec l'accumulation des réformes qui les touchent.

2. La double boucle d'apprentissage préconise une remise en question des normes du système, qui doivent être contestées et modifiées afin d'engendrer une adaptation. Le paradigme même de l'action et des représentations du fonctionnement de l'institution doit être re-questionné. Cela comporte plus de risques en ce qui concerne les confrontations potentielles au sein de l'organisation, mais le travail sur le sens qui résulte de ces confrontations constitue un réel apprentissage organisationnel.

Des services et des agents sur la défensive, l'échec de la construction d'un apprentissage organisationnel et professionnel

Argyris et Schön montrent dans leur théorie la possibilité que des routines organisationnelles défensives se développent et deviennent des obstacles à la mise en œuvre de la théorie d'action (résistance au changement). Ces obstacles au sein des services déconcentrés de l'État sont très importants et s'expriment notamment, ainsi que nous l'avons vu, sur le plan culturel. La non-anticipation de ces difficultés lors des rapprochements de services a déclenché des verrouillages importants entre des groupes professionnels qui campent désormais sur leurs positions et résistent aux changements. C'est à ce type de difficultés que les managers locaux sont confrontés. Dans les rôles multiples et complexes des services de l'État, la réforme débouche par défaut sur une priorisation du rôle régalien de contrôle et de gestion au détriment du rôle de ressource et de coordination, qui s'étiole.

Les clivages culturels, qu'ils soient d'ordre organisationnels, professionnels ou institutionnels, sont suffisamment nombreux et puissants pour montrer les difficultés des équipes de direction à faire fonctionner ensemble les entités fusionnées. Le renoncement de nombreux directeurs de services déconcentrés de la Cohésion sociale à travailler en interne sur un projet de service est à ce titre symptomatique. L'échec des processus d'acculturation et d'apprentissage est patent au niveau départemental, alors que le niveau régional peine à mobiliser des ressources susceptibles d'aider les directions départementales interministérielles à intégrer leurs équipes. Le mal-être des

fonctionnaires territoriaux de l'État (qu'ils soient conseillers Jeunesse, secrétaires administratifs de l'Action sociale ou anciens techniciens des subdivisions territoriales de l'Équipement) est encore fortement exprimé, des années après la réforme.

La démarche de l'administration apprenante implique que la modernisation ne vienne pas que du haut, mais d'un échange entre le centre et le terrain. Des outils et méthodes doivent être proposés, évalués, capitalisés et suffisamment appropriés pour que les services (ou les partenaires) s'en emparent sans « consigne » centrale et sachent faire les évolutions nécessaires au regard d'objectifs et enjeux qu'ils participent à construire. Considérant que les situations professionnelles sont marquées par la complexité, l'incertitude ou les conflits de valeurs, que les problèmes n'arrivent pas tout déterminés entre les mains du praticien, celui-ci doit savoir reconstruire le problème en un problème qu'il peut résoudre. Donald Schön (1994) montre l'importance d'un « praticien réflexif », capable de construire un cadre de lecture des situations (une problématisation), des hypothèses envisageant différents cadres pour l'action et une analyse de l'action et des résultats obtenus. Or dans la RéATE, on constate que les fusions ne sont pas appréhendées comme un moment d'apprentissage, mais sont imposée « d'en haut », attendant des agents et des opérateurs qu'ils fassent faire preuve d'obéissance, de flexibilité et d'adaptabilité pour se soumettre au changement.

Des réformes ni conduites ni évaluées par les savoirs des sciences sociales

Après la Seconde Guerre mondiale, la planification de la reconstruction du pays s'est appuyée sur des contacts importants entre recherche et action publique. Les figures de référence que représentent Michel Crozier ou Pierre Bourdieu pour l'action publique témoignent des liens importants qui ont existé entre planificateurs et chercheurs en sciences sociales pendant les années 60 et 70. V. Spenlehauer (1999) détaille la construction après-guerre d'un appareil d'expertise socio-économique au sein de l'État central, visant à rationaliser l'action publique ; puis la constitution d'une communauté de planificateurs entretenant des liens forts avec les sciences économiques et sociales et avec les sciences de l'organisation ; et enfin la tentative finalement infructueuse de développement d'une politique nationale d'évaluation des politiques publiques sous Michel Rocard en 1990. Le chercheur montre la distanciation progressive de la recherche en science sociale vis-à-vis de l'organisation de l'intelligence gouvernementale. La marginalisation des chercheurs vis-à-vis de la conception, de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques est à la fois le produit de l'autonomisation du champ de la recherche vis-à-

vis du champ bureaucratique et de la déconsidération des technosciences de gouvernement par la haute fonction publique. Les sciences sociales sont ainsi « frappées de déconsidération politique », au moment même où le potentiel technico-politique des sciences sociales devient de plus en plus affûté (Spenlehauer 1999 p.128).

Ainsi, alors que les réformes de « modernisation » de l'État ont été pendant longtemps inspirées par les liens entre la recherche en sciences sociales et les hauts fonctionnaires (Gibert & Thoenig 2019), ces derniers semblent désormais largement inspirés par les approches gestionnaires et libérales délivrées par les grands cabinets de conseils internationaux. La recherche a pointé les « mythes rationnels », issus d'une partie des thèses du *new public management,* qui président aux réformes étatiques en occident : restructuration de la dette publique, fusions, réductions budgétaires, contraction de la masse salariale, numérisation (Kitchener & Gask 2005, Piraux 2011, Bezes & Le Lidec 2016). Les travaux de critique et de prospective que mènent les sciences sociales, la construction d'évaluations scientifiques des impacts et des résultats des programmes gouvernementaux, sont peu utilisés par les cercles du pouvoir bureaucratique. Cette déconnexion des savoirs de recherche et de gouvernement pose là-encore la question des choix d'expertise pour conduire l'action publique.

Cette thèse montre l'ampleur des impensés des réformes de modernisation de l'administration, envisagées à travers une réorganisation purement formelle et gestionnaire des collectifs de travail : fusion de services, intégration hiérarchique, réductions des effectifs, réduction des coûts. Nous démontrons que les réorganisations génèrent de la désorganisation. Nous critiquons radicalement le manque de préparation, de prospective, de stratégie, inhérent à ces réformes pensées avant tout comme des évolutions de structures et d'organigrammes. Dans ces périodes de transitions permanentes et de réformes à répétition, l'État reste centré sur lui-même, cherchant à reconstruire des routines administratives et à panser ses plaies. Dans ce contexte, l'apprentissage organisationnel, interrogeant de manière réflexive les pratiques et l'historicité de l'institution, est peu encouragé. Cela donne lieu, en l'occurrence, à un arrêt partiel de la production de services publics dans les territoires.

3. Ce qu'il reste à construire : pour une approche interactionniste de la coordination de l'action publique

Notre étude au sein des services déconcentrés a contribué à expliciter le rôle d'intermédiaire, assuré par les agents de terrain – managers, cadres, rédacteurs et secrétaires –, à la croisée des injonctions des administrations centrales et des exigences des partenaires délégataires de service public. De nombreux travaux de la *policy analysis* américaine : Lindblom (1965), Chisholm (1989), Landau (1991), ont montré que le fonctionnement des systèmes multiorganisationnels repose en partie sur des mécanismes organisationnels « invisibles » au regard de la théorie classique de l'administration et du managérialisme, qui focalisent l'attention sur l'autorité et les règles formelles, la hiérarchie, l'unité de direction, la définition précise des responsabilités, la division poussée du travail, la division du travail de conception et d'exécution, le plan d'ensemble, les objectifs et les indicateurs mesurables[232]. Ces mécanismes invisibles sont issus de l'expérience et de l'interaction, et génèrent de la coordination, de l'entre-définition des politiques publiques, sans forcément que la hiérarchie soit nécessaire. Néanmoins, la formalisation de ces instances de coordination est un élément indispensable de leur existence et de leur efficacité.

L'expérience et l'interaction

Nous avons insisté dans cette thèse sur les savoirs non formalisés des agents, issus de l'expérience et des interactions sociales quotidiennes sur le terrain. François Dubet (1994) définit l'expérience sociale comme *« les conduites individuelles et collectives dominées par l'hétérogénéité de leurs principes constitutifs et par l'activité des individus qui doivent construire le sens de leurs pratiques au sein même de cette hétérogénéité »* (p.15). Pour le chercheur, *« les agents ont des compétences. Ce sont des savants qui s'ignorent et qui construisent la réalité dans la pragmatique des interactions et des situations quotidiennes, à travers des activités de typification »*. Les institutions se stabilisent dans le temps et sont produites par les activités de ces acteurs. « *L'intégration du système ne passe pas par les normes et les valeurs ultimes mais par la connaissance commune. Ainsi, la légitimation*

232 « *This shadowy, elusive mechanism is a system of informal channels, behavioral norms, and agreements. These informal organizational features develop on the basis of need. They derive from the everyday processes of mutual adjustment that are exhibited by large-scale systems, public and private. Informal channels of communication, informal bargains and agreements, and norms of reciprocity all contribute directly and indirectly to processes of coordination. They also form the foundation for formal schemes of coordination, especially by promoting consensus in situations initially characterized by conflict and dissension.* » (Chisholm 1989 pp.11-12)

explique l'ordre institutionnel en accordant une validité cognitive à ses signifiants objectivés » (Berger & Luckman 1986 p.129 cité dans Dubet 1994 p.81).

Cette approche interactionniste, ancrée dans la praxis va à l'encontre des modèles de modernisation proposés. Focalisées sur les fusions de services et les réductions d'effectifs, les réformes ont peu pensé les interdépendances entre acteurs, les systèmes informels de gestion des problèmes publics en place et le moyen de les faire perdurer ou converger. Le Conseil de modernisation des politiques publiques et la MIRATE se sont contentés de formuler des injonctions institutionnelles à l'organisation, au pilotage, à la coordination.

Or, plus on monte dans la hiérarchie, plus on observe naturellement un éloignement de l'expérience d'interaction qui est au cœur de l'intervention des agents intermédiaires des services déconcentrés sur le terrain, vis-à-vis notamment des opérateurs, des associations, de la société civile. Ceci conduit à favoriser l'approche normative du décideur plutôt que l'approche cognitive de l'agent en situation d'interaction. Il en découle une administration où le commandement est à Paris, trusté par les hauts fonctionnaires et les top managers, très compétents, mais clairement à distance des réalités de terrain. Cette distance va de pair avec un bridage des niveaux inférieurs, limités dans leurs marges d'action et dont la hiérarchie reconnaît moins l'expertise professionnelle. Il en résulte une réduction claire et durable des marges de manœuvre et d'action, de l'autonomie, de l'accompagnement, du conseil expert à destination de l'action publique territoriale.

Patrice Duran et Emmanuel Lazega (2015) montrent la nécessaire complémentarité entre deux types d'autorité : celle de la ligne hiérarchique conçue comme lieu de détermination de l'agenda pratique des acteurs de l'organisation (identification et définition des problèmes à traiter) et celle de la connaissance au sens de maîtrise de l'information pertinente pour la gestion des tâches[233]. Jean-Daniel Reynaud décrit les désajustements possibles entre une régulation de contrôle qui détermine les rapports hiérarchiques au sein des organisations et une régulation autonome qui est fondée sur la manière selon laquelle les acteurs parviennent à gérer en pratique l'organisation du travail (Reynaud 1988, cité par Duran & Lazega 2015).

Ainsi, s'il convient de distinguer analytiquement les formes de coordination verticale (*control capacity*) et horizontale (*problem-solving capacity*), le défi se situe dans les modalités de leur articulation. *« L'enjeu réside également dans la construction de réseaux susceptibles d'être mobilisés*

233 Pour Landau et Stout (1979), l'information signifie *« la mise au jour des surprises, anomalies, effets inattendus, déviations par rapport aux attentes et aux normes, anticipations créées par la connaissance envisagée en termes de savoirs spécialisés »*.

pour la résolution des problèmes collectifs. Les problèmes publics sont « mal structurés » (ill structured) (Chisholm, 1987), caractérisés par leur ambiguïté et leur indétermination : il faut à la fois sauver l'emploi et conduire les restructurations industrielles, aménager le territoire dans une logique de développement durable, gérer des risques sanitaires aux conséquences sociales et économiques importantes, etc. » (Duran & Lazega 2015 p.294). Ces problèmes publics définissent une interdépendance généralisée dans le cadre d'une *« multilevel governance »*, dont la régulation nécessite le recours à une « ingénierie institutionnelle » sophistiquée, dont on n'a pas nécessairement l'intelligence et qui ne peut pas venir « d'en haut ». C'est bien la « régulation conjointe » qui est à inventer. L'avenir de la bureaucratie est donc moins dans la permanence de ses formes que dans sa capacité à conjuguer en pratique légitimité et efficacité et articuler de facto une pluralité de modes de coordination (*Ibid.* p.295).

Notre thèse met en évidence qu'en plus du système hiérarchique, l'autonomie est nécessaire pour faire fonctionner un État pilote, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Cette absence impacte la manière dont l'État agit dans les territoires. La méconnaissance par les ministères de l'expertise expérientielle des services déconcentrés, notamment départementaux, n'a ainsi pas permis de défendre une expertise territoriale de ces derniers et conduit à un mitage territorial de l'expertise. Ce mitage conduit lui-même à une distanciation entre l'État et les territoires, entre les grosses collectivités territoriales et les zones rurales qui pâtissent plus fortement de l'absence d'État, entre les multiples niveaux de pilotage et les échelons « opérateurs ». Le potentiel de qualité de l'action publique n'est pas atteint ; et l'on peut légitimement se poser des questions au sujet de la « performance » sans cesse affichée par les réformateurs.

Pour des organisations de coordination sans hiérarchie de l'action publique

Ainsi, l'organisation des services déconcentrés issue de la RéATE, résultat des compromis entre les administrations centrales, s'avère bancale, incertaine, manque de légitimité territoriale et pêche sur le plan de l'expertise. La réforme a laissé de côté le travail expert de construction de liens et d'interactions, qui caractérise une bonne partie du rôle des services déconcentrés dans les territoires. Cette réforme institutionnelle n'a pas pris soin des interfaces entre les administrations centrales et les collectivités locales, malgré le renforcement progressif des prérogatives territoriales de ces dernières. Les administrations déconcentrées fonctionnent actuellement au ralenti, sont peu présentes au niveau local, génèrent peu d'expertise et de valeur ajoutée dans les territoires.

Vouloir améliorer la performance de la bureaucratie par fusions, par division du travail, par davantage de hiérarchie, par le renforcement du contrôle budgétaire, par davantage d'« intégration » du système, par un projet exclusivement issu des institutions centrales, s'avère selon nous illusoire. Il semble qu'un modèle de « coordination sans hiérarchie » (Chisholm 1989) s'avère plus adapté à la résolution concrète des problèmes publics « mal-structurés », tels que les problématiques sociales, éducatives ou environnementales. Dans ce type d'organisation, l'absence d'une autorité centrale et d'une ligne hiérarchique qui contrôle et pilote le système n'indique pas nécessairement qu'il y a un déficit de coordination. À l'inverse, les systèmes multiorganisationnels peuvent avoir des qualités importantes et sous-estimées lorsqu'ils mettent en œuvre des mécanismes de coordination non centralisés, à base d'ajustements mutuels et de coproduction de normes sociales.

La coordination non hiérarchique de l'action publique s'appuie sur les ajustements mutuels partisans, c'est-à-dire sur un mode de coordination fondé sur les communications formelles et informelles entre les acteurs de production eux-mêmes, en dehors de toute prescription venant d'un centre. Ce type d'organisation produit des systèmes d'action concrets, guidés par la nécessité de l'activité. Dans les situations de travail marquées par l'incertitude et la variabilité, où l'activité résulte de l'enchevêtrement de multiples processus, où les façons de faire ne sont routinisables que partiellement, les acteurs ont tendance à se connecter spontanément sur les événements dans une intense activité de résolution de problèmes. Si les instances existent, des espaces de négociation entre institutions sont susceptibles de se constituer de manière *ad hoc*, afin que les ajustements puissent se réaliser.

Ce modèle nécessite cependant des instances formelles pour permettre l'expression des conflits partisans produisant les ajustements mutuels et l'apprentissage organisationnel. Ces instances collégiales permettent l'ajustement des parties et des forces en présence. Quelques exemples peuvent être pris dans la littérature, proposant ce type d'instances et de mode de résolution des problèmes publics. L'exemple de la *Tennessee Valley Authority,* étudié par Philip Selznick (1949), montre la construction par la base d'instances non hiérarchiques de coordination de l'action publique, qui court-circuite les administrations publiques. Plus récemment, on peut citer le cas de la cogestion de la menace terroriste par le *Department of Homeland Security*, le FBI et les polices locales. Ces acteurs se coordonnent au sein de 37 *National Joint Terrorism Task-Forces* (JTTF) et 56 *field JTTF*, proposant un modèle d'instances non hiérarchiques, mais néanmoins formalisées,

dirigées vers l'efficacité de l'action publique[234]. En France, le Grenelle de l'environnement, fortement participatif dans les instances de discussion, a offert un exemple intéressant de production de directives politiques, mais vite repris en main par le gouvernement et le parlement au moment de la légifération (Boy 2010, Lascoumes *et al.* 2014). Également, le Conservatoire du Littoral, fondé en 1975, constitue à la fois un établissement vénérable d'acquisition et de gestion foncière et une instance formelle de confrontation large des points de vue, de capitalisation des savoirs scientifiques et vernaculaires. C'est précisément à travers les pratiques de mutualisation des savoirs et de coordination non hiérarchique que cet établissement obtient de très bons résultats (Kalaora & Konitz 2004).

Ce type d'instance ne fait pas partie des propositions de la « nouvelle gestion publique ». À l'inverse, l'État central, affaiblissant ses propres services, se positionne comme omniscient, à la fois pilote, inspecteur, contrôleur, gestionnaire, coordinateur, animateur, évaluateur de tout, utilisant de surcroît la forme hiérarchique de la relation Principal-Agent pour mener les politiques publiques. Les instances de coordination non hiérarchique présentent à notre sens des qualités indéniables, qui pourraient s'avérer pertinentes pour relancer une déconcentration moribonde, afin de revaloriser l'expertise importante de ses agents compétents, historiquement très bien formés. Plutôt que de se positionner comme « Stratège » au-dessus de la mêlée, au point de perdre le contact avec la réalité de l'action publique, cette proposition repositionne l'État sur le terrain, au côté des nombreuses parties prenantes de la construction de l'action publique territoriale.

234 Jérôme Ferret & Vincent Spenlehauer, « Instaurer de vraies polices urbaines territorialisées », Slate.fr, 19 mars 2017

Bibliographie

Sociologie du travail, Sociologie des groupes professionnels

ABBOTT Andrew (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor,* University Of Chicago Press

ABBOTT Andrew (2003), « Ecologies liées : à propos du système des professions », *in* MENGER Pierre-Michel (dir.) (2003), *Les professions et leur sociologie,* Paris, Editions MSH

ALTER Norbert (2012), *Sociologie du monde du travail,* Paris, PUF

CARTIER Marie (2005), « Perspectives sociologiques sur le travail dans les services : les apports de Hughes, Becker et Gold », *Le Mouvement Social,* n° 211, vol.2, pp.37-49

CASTEL Robert (1995), L*a métamorphose de la question sociale : une chronique du salariat,* Paris, Fayard

DEMAZIERE Didier, GADEA Charles (dir.) (2009), *Sociologie des groupes professionnels, acquis récents, nouveaux défis,* Paris, La Découverte

DEJOURS Christophe (2003), *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation,* Paris, INRA Editions

DUBAR Claude (1991), *La socialisation, construction des identités professionnelles,* Paris, Armand Colin

JEANNOT Gilles (2001), « L'impossible fin de la solution Équipement », *Annales des ponts et chaussées,* n° 99, pp.4-14

JEANNOT Gilles (2005), « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail,* n° 47, vol.1, pp.17-35

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

JEANNOT Gilles, GUILLEMOT Danièle (2010), « 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°27, vol.4, pp.73-101

FREIDSON Eliott (1983), « The Theory of Professions: State of the Art », *in* DINGWALL R., LEWIS P. (Eds.), *The Sociology of Professions,* Macmillan, London, pp. 19-36

FREIDSON Eliott (1994), *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy,* Cambridge, Polity Press

FREIDSON Eliott (2001), *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge,* University of Chicago Press, Chicago

FRIEDMANN Georges (1956), *Le travail en miettes,* Paris, Gallimard

GERVAIS Julie (2007), « 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 », *Thèse de doctorat de Sciences politiques,* Université Lumière-Lyon II, sld. Gilles POLLET

GERVAIS Julie (2010), « Fusionner pour durer ? Légitimité institutionnelle et rétributions matérielles dans les recompositions de corps en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives,* n° 76, vol.3, pp.453-468

GERVAIS Julie, PAYRE Renaud (2013), « Formes de compétence et savoirs de gouvernement », *Appel à proposition pour la Section thématique 45,* Association Française de Sciences Politiques

GUILLEMOT Danièle, JEANNOT Gilles (2013), « Modernisation et bureaucratie. L'administration d'État à l'aune du privé », *Revue française de sociologie,* n° 54, vol.1, pp.83-110

HERFRAY Charlotte (1993), *La psychanalyse hors les murs,* Paris, Desclée de Brouwer

HUGHES Everett C. (1996) [1956], « Division du travail et rôle social », *Le Regard sociologique,* Paris, Éditions de l'EHESS

LE BIANIC Thomas, VION Antoine (dir.) (2008), *Action publique et légitimités professionnelles,* Paris, LGDJ

LE BOTERF Guy (1997), *De la compétence à la navigation professionnelle,* Paris, Éditions d'Organisation

LICHTENBERGER Yves (1999), « Compétence, organisation du travail et confrontation sociale », *Formation-Emploi,* n° 67, pp.93-109

LINHART Danièle, BERTAUX-WIAME Isabelle, DESCOLONGES Michèle, DIVERT Nicolas, LEDUC Sacha, MACHAMP Nelly (2006), *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la fonction publique du Nord,* Paris, La Documentation Française

LIPSKY Mickael (2010) [1980], *Street-level Bureaucracy ; Dilemmas of the Individual in Public Services,* New-York, Russell Sage Foundation

LIVIAN Yves-Frédéric, COURPASSON Daniel (1991), « Le développement récent de la notion de « compétence ». Glissement sémantique ou idéologie ? », *Revue de gestion des ressources humaines,* n° 1, pp.3-10

MERTON Robert K. (1940), « Bureaucratic Structure and Personality », *Social Forces,* n° 17, pp.560-568

MERTON Robert K. (1997) [1940], *Eléments de théorie et de méthode sociologique,* Paris, Armand Colin

MILLY Bruno (2012), *Le travail dans le secteur public. Entre institutions, organisations et professions,* Presses Universitaires de Rennes, Collection Didact Sociologie

MINTZBERG Henry (1982) [1979], *Structure et dynamique des organisations,* Paris, Éditions d'Organisation

MINTZBERG Henry (1989), *Le management : voyage au centre des organisations,* Paris, Éditions d'Organisation

MONTJARDET Dominique (1996), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique,* Paris, La Découverte

OIRY Ewan, d'IRIBARNE Alain (2001), « La notion de compétence : continuités et changements par rapport à la notion de qualification », *Sociologie du travail,* n° 43, pp.49-66

PARADEISE Catherine (1985), « Rhétorique professionnelle et expertise », *Sociologie du travail,* n° 27, vol.1, pp.17-31

PARADEISE Catherine (1988), « Les professions comme marchés du travail fermés », *Sociologie et sociétés,* n° 20, vol.2, pp.9-21

PARADEISE Catherine, LICHTENBERGER Yves (2001), « Compétence, compétences », *Sociologie du travail,* n° 43, pp.33-48

PARSONS Talcott (1939), « The professions and social structure », *in* PARSONS Talcott, *Essays in sociological theory,* Glencoe, Free Press, pp.34-39

PETTIGREW Andrew (1997), « What is processual analysis? », *Scandinavian Journal of Management,* n°13, vol.4, pp.337-348

PERRENOUD Marc (dir.) (2013), *Les mondes pluriels de Howard S. Becker. Travail sociologique et sociologie du travail,* La Découverte, col. « Recherches »

SAINSAULIEU Renaud (1977), *L'Identité au travail. Les effets culturels de l'organisation,* Paris, Presses de la FNSP

SELZNICK Philip (1949), *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization,* Berkeley, University of California Press

THOENIG Jean-Claude (1987) [1973], *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées,* Paris, Les éditions d'organisation

THOENIG Jean-Claude (1994), « Savoir savant et gestion locale », *Politix,* n° 28, vol. 7, pp.64-75

THOENIG Jean-Claude (1996), « Les Grands Corps », *Pouvoirs,* n° 79, pp.108-121

UGHETTO Pascal (2011), « Pour ne pas se tromper de gestion de la santé au travail. Les niveaux d'un management attentif au "métier" », *Revue française de gestion,* n° 217, vol.8, pp.61-75

UGHETTO Pascal (2012), « Le lean: pensée et impensé d'une activité sans relâchement », *Activités,* n° 9, vol.2, pp.148-167

VALARIÉ Pierre (1996), « Vers une gestion négociée de l'action sociale : du néocorporatisme associatif au social contractuel », *Pôle Sud,* n° 4, pp.77-91

New Public Management

ABALLEA François (2011), « Compte rendu de V. Boussard, D. Demazière, P. Milburn (Eds.), L'injonction au professionnalisme » *Sociologie du travail,* n°53, pp.408–410

AMAR Anne, BERTHIER Ludovic (2006), « Le nouveau management public : avantages et limites », *XVIe international RESER conference,* Lisbon, September 28-30

AUBERT Nicole (2003), *Le Culte de l'urgence. La société malade du temps,* Paris, Flammarion

BEZÈS Philippe, DEMAZIERE Didier, LE BIANIC Thomas, PARADEISE Catherine, NORMAND Romuald, BENAMOUZIG Daniel, PIERRU Frédéric, EVETTS Julia (2011), « New Public Management et professions dans l'Etat : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail,* n° 53, pp.293-348

BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Eve (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme,* Paris, Gallimard

BOUSSARD Valérie (2001), « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail,* n° 43, pp.533−551

BOUSSARD Valérie (2008), *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance,* Paris, Belin

BOUSSARD Valérie (2009), « Les consultants au cœur des interdépendances de l'espace de la gestion », *Cahiers internationaux de sociologie,* n° 126, vol.1, pp.99-113

BOUSSARD Valérie, DEMAZIERE Didier, MILBRUN Philippe (Eds.) (2010), *L'injonction au professionnalisme,* Presses universitaires de Rennes

BRODKIN Evelyn Z. (2011), « Policy work: Street-Level Organizations under new managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol. 21, suppl. 2, pp.253-277

BRODKIN Evelyn Z., BAUDOT Pierre-Yves (2012), « Les agents de terrain, entre politique et action publique », *Sociologies pratiques,* n° 24, vol.1, pp.10-18

BRUNETIÈRE René (2006), « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique,* n° 117, vol.1, pp.95-111

CALMETTE Jean-François (2008), « La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales,* CAF, n° 150, pp.22-31

CHOI Soki, HOLMBERG Ingalill, LÖWSTEDT Jan, BROMMELS Mats (2011), « Executive management in radical change. The case of the Karolinska University Hospital merger», *Scandinavian Journal of Management,* n°27, pp.11-23

CHRISTENSEN Tom, LAEGREID Per (2007), « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform », *Public Administration Review,* n°67, vol.6, pp.1059-1066

COCHOY Franck (dir.) (2002), « Les figures sociales du client », *Sciences de la société,* n° 56

COLE Alistair, JONES Glyn (2005), « Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France », *Governance,* n°18, Vol.4, pp.567-588

DEL REY Angélique (2013), *La tyrannie de l'évaluation,* Paris, La Découverte

DARDOT Pierre, LAVAL Christian (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale,* La Découverte

DIVAY Sophie (2010), « Présentation de l'ouvrage : « Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance », *Formation emploi* [En ligne], n° 112

GAULEJAC Vincent de (2005), *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social,* Paris, Seuil

GIBERT Patrick (1994), « Ménager la publicitude », *Débats de l'Ecole de Paris du management*

FORCE OUVRIERE (2011), *Le livre noir de la RGPP*

FUSTIER Paul (2012), « L'interstitiel et la fabrique de l'équipe », *Nouvelle revue de psychosociologie,* n° 14, vol.2, pp.85-96

HIBOU Béatrice (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale,* Paris, la Découverte

HIBOU Béatrice (dir.) (2013), *La bureaucratisation néolibérale,* Paris, La Découverte

HOOD Christopher (1983), *The Tools of Government,* Londres, Macmillan Press

HOOD Christopher (1991), « A public management for all seasons », *Public Administration,* n°69, pp.3-19

HOOD Christopher (1995), « The New Public Managment in the 1980's: variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society,* n°20, vol.2/3, pp.93-109

HOOD Christopher, LODGE Martin (2004), « Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: a Comparative Analysis », *Governance,* vol.17, n°3, pp.313-333

HOOD Christopher, MARGETTS Helen (2006), *The Tools of Government in the Digital Age,* Palgrave Macmillan

KITCHENER Martin, GASK Linda (2003), « NPM Merger Mania: Lessons from an Early Case », *Public Management Review,* n°5, vol.1, pp.19-44

PIERRU Frédéric (2010), « Napoléon au pays du New Public Management. L'exemple de la « déconcentralisation » de la politique de santé », *Savoir/Agir,* n° 11, vol.1, pp.29-37

PIERRU Frédéric (2011), « La santé en fusions. L'accouchement des agences régionales de santé au forceps institutionnel », *Communication au XIème Congrès de l'Association française de science politique,* Strasbourg, 1er septembre

PIRAUX Alexandre (2008), « L'éthique administrative à l'épreuve de ses usages », *Pyramide,* n° 16, vol.1, pp.83-144

POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert (1999), *Public Management Reform: A Comparative Analysis,* OUP Oxford

POLLITT Christopher (2003), « Joined-up Government: A Survey », *Political Studies Review,* n°1, vol.1, pp.34-49

SIMON Bruno (2012), « Le management face aux crises : la représentation d'un sujet défaillant », *Nouvelle revue de psychosociologie,* n° 13, vol.1, pp.181-193

SPENLEHAUER Vincent (1998), « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », *Thèse de doctorat de science politique,* Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, sld. François D'ARCY

VARONE Frédéric (2008), « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public,* n° 26, vol.3, pp.77-89

WEISS Jean-Pierre (2009), *La division par zéro. Essai de gestion et de management publics,* Paris, Groupe Revue Fiduciaire

Sociologie de l'État, Néo-institutionnalisme

ABELES Marc (1995), « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme,* tome 35, n° 135, pp. 65-85

ALLAIRE Yvan, FIRSIROTU Mihaela E. (1984), « Theories of organizationnal culture », *Organization Studies,* n°5, pp.193-226

AMIOT Michel (1986), *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980),* Paris, Editions de l'EHESS

ARENDT Hannah (2007) [2002], *Les Origines du totalitarisme : Eichmann à Jérusalem,* Gallimard

AUST Jérôme, CRET Benoît (2012), « L'Etat entre retrait et réinvestissement des territoires. Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique », *Revue française de sociologie,* n° 53, vol.1, pp.3-33

BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe (1999), « L'Etat peut-il avoir un projet pour les territoires ? », *Les Annales de la recherche urbaine,* n° 82, pp.80-91

BELLIER Isabelle (1997), « Une approche anthropologique de la culture des institutions », in ABELES M. et Jeudy H.P. (dir) (1997), *Anthropologie du Politique,* Paris, Armand Colin, p.129-161

BENAMOUZIG Daniel, BESANCON Julien (2005), « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail,* n°47, pp.301–322

BENAMOUZIG Daniel, BESANCON Julien (2008), « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », *in* BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne,* Paris, Presses de Science Po

BEZÈS Philippe (2005), « Le modèle de "l'Etat-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail,* n° 47, pp.431-450

BEZÈS Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008),* Paris, Presses Universitaires de France

BEZÈS Philippe (2012), « Etat, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales,* n° 193, pp.16-37

BEZÈS Philippe, LE LIDEC Patrick (2010), « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique,* n° 136, vol.4, pp.919-942

BEZÈS Philippe, LE LIDEC Patrick (2016), « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique,* n° 66, vol.3, pp.507-541

BORRAZ Olivier (2000), « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition, *Pôle Sud,* n° 13, pp.11-26

BOUDON Raymond (1979), *La logique du social,* Paris, Hachette

BOURDIEU Pierre (1989), *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps,* Paris, Les Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun »

BOURDIEU Pierre (1994), *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action,* Paris, Seuil

BOURDIEU Pierre (1993), « Esprits d'État : genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales,* n° 96-97, pp. 49-62

BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier, WILL Pierre-Etienne (2000), « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales, v*ol.133, pp. 3-11

BRENNER Neil (2004), *New State Spaces: Urban Governance And The Rescaling Of Statehood,* Oxford: Oxford University Press

BRETON Eléanor (2014), « Répondre à l'appel (à projets). Récit d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix,* n° 105, vol.1, pp.213-323

CAULLET-CHOPIN Antoine (2009), « Construire une administration par fusion. La création des DIRECCTE au cœur du processus de la Révision Générale des Politiques Publiques », *Mémoire du Master Recherche Politique et Sociétés en Europe,* Institut d'Etudes Politiques de Paris, sld. Philippe Bezès

CHEVALLIER Jacques (dir.) (1994), L*'identité politique,* Paris PUF/CURAPP

CHEVALLIER Jacques (2004), « L'État régulateur », *Revue française de science politique,* n° 111, vol.3, pp.473-482

CHEVALLIER Jacques (2005), « La reconfiguration de l'administration centrale », Revue française d'administration publique, n° 116, vol.4, pp.715-725

CHEVALLIER Jacques (2013), *Le service public,* Paris, PUF, Que sais-je ?

CHISHOLM Donald (1989), *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems,* University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London

CROZIER Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique,* Paris, Seuil

CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie,* n° 16, vol.1, pp.3-32

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard (1977), *L'acteur et le système,* Paris, Seuil

CUCHE Denys (2010), *La notion de culture dans les sciences sociales,* Paris, La Découverte

DAHL Robert A., LINDBLOM Charles (1953), *Politics, Economics and Welfare,* New Brunswick, Transaction Publishers

DEBAR Anne (2009), « La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'Etat : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens », *Revue française d'administration publique,* n° 132, vol.4, pp.757-770

DEBAR Anne (2011), « 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 de doctorat de sociologie,* Université Paris Est, sld. Gilles JEANNOT

DENORD François, Henry Odile (2007), « La « modernisation » avant la lettre : le patronat français et la rationalisation (1925-1940) », *Sociétés contemporaines,* n° 68, vol.4, pp.83-104

DI MAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (1983), « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review,* n°48, vol.2, pp.147-160

DI MAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (1997), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix,* n° 40, vol.10, pp.113-154

DREYFUS Françoise (2010), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècle),* Paris, La Découverte

DUPUIS Alain, FARINAS Luc (2010), « La gouvernance des systèmes multi-organisationnels. L'exemple des services sanitaires et sociaux au Québec », *Revue française d'administration publique,* n° 135, vol. 3, pp.549-565

DUPUY François, THOENIG Jean-Claude (1985), *L'administration en miette,* Paris, Fayard

DURAN Patrice (2001), « L'Equipement, une administration de gestion en recherche de mission », *Annales des ponts et chaussées,* n° 99, pp.66-72

DURAN Patrice (2006), « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des DDE et DDAF en 1993 », *Revue française d'administration publique,* n° 136, vol.4, pp.919-942

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique,* n° 46, vol.4, pp.580-623

DURAN Patrice, LAZEGA Emmanuel (2015), « Introduction. Action collective : pour une combinatoire des mécanismes de coordination », *L'Année sociologique,* n° 65, vol.2, pp.291-304

EPSTEIN Renaud (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit,* n° 11, pp.96-111

EPSTEIN Renaud (2013a), « Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet », *The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville,* n° 34, vol.2, pp.91-102

EPSTEIN Renaud (2013b), « L'État local, de la résistance à la résidualisation. Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives », *in* EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BOUCKAERT Geert (dir.) (2013), *La France et ses administrations. Un état des savoirs,* Bruxelles, Bruylant, pp.585-603

EPSTEIN Renaud (2015), « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique,* n°65, Vol.2, pp.457-482

ERICSON Richard V., HAGGERTY Kevin D. (1997), *Policing the Risk Society,* University of Toronto Press

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, GERVAIS Julie, COLE Andy (2008), « Les cultures administratives. Socialisations, communalisations, logiques d'actions », *Groupe de travail de l'AFSP,* Lyon, 21 novembre

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BOUCKAERT Geert (dir.) (2013), *La France et ses administrations. Un état des savoirs,* Bruxelles, Bruylant

FRIEDBERG Ehrard (1993), *Le pouvoir et la règle,* Paris, Le Seuil

FRIOT Bernard (1996), « Les ministères sociaux et leurs services centraux depuis 1946 », *Revue française des affaires sociales,* n° 1, pp.141-171

GAUDIN Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrats. L'action publique en question,* Paris, Presse de Sciences Po

GARRAUD Philippe (1989), *Profession : homme politique,* Paris, L'Harmattan

GEERTZ Clifford (1983), *Local Knowledge. Further essays in interpretive anthropology,* New York, Basic Books

GENIEYS William, HASSENTEUFEL Patrick (2001), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? » *Revue française des affaires sociales,* n°4, pp.41-51

GENIEYS William (2005), « La constitution d'une élite du Welfare dans la France des années 1990 », *Sociologie du travail,* n°47, pp.205–222

GIBERT Patrick, THOENIG Jean-Claude (2019), *La modernisation de l'État, une promesse trahie?,* Paris, Classiques Garnier

GRANDORI Anna (2001), *Organization and Economic Behavior,* Londres & New York, Routledge

GREMION Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français,* Paris, Seuil

GREMION Catherine (1992), « Le général de Gaulle, la régionalisation et l'aménagement du territoire », *in De Gaulle en son siècle, tome III : Moderniser la France,* Paris : Plon, pp.438-502

HENAFF Marcel (2010), « Mauss et l'invention de la réciprocité », *Revue du MAUSS,* n° 36, vol.2, pp.71-86

JEANNENET Jean-Noël (2012), *L'État blessé,* Paris, Flammarion

JESSOP Bob (2002), « Liberalism, Neo-Liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective », *Antipode,* n° 34, vol.3, pp.452-472

JOBERT Bruno (1981), *Le social en plan,* Paris, Editions de l'Atelier

JOBERT Bruno (1985), « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique,* n° 35, vol.4, pp.654-682

JOBERT Bruno, MULLER Pierre (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes,* Paris, PUF

JOUVE Bernard (2007), « Brenner Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood », *Métropoles,* n° 1, http://metropoles.revues.org/116

KADA Nicolas (2012), « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique,* n° 141, vol.1, pp.109-120

KADA Nicolas, MULLER-QUOY Isabelle (2011), « Les ratés de la RÉATE », *Actualité juridique - Droit administratif,* n° 14

LAFARGE François (2009), « Le point sur la méthode suivie par la Révision générale des politiques publiques. Remarques. », *Revue française d'administration publique,* n° 130, pp.409-414

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments,* Presses de Sciences Po, Paris

LASCOUMES Pierre, SIMARD Louis (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique,* n° 61, vol.1, pp.5-22

LE GALES Patrick (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique,* n° 45, vol.1, pp.57-95

LE GALES Patrick (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance,* Presses de Sciences Po, Paris

LE LIDEC Patrick (2006), « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la IVe République », *Revue française d'administration publique,* n° 120, pp.695-710

LINDBLOM Charles (1959), « The science of muddling through », *Public Administration Review,* n°19, vol.2, pp.79-88

LINDBLOM Charles (1965), *The Intelligence of Democracy,* New York, the Free Press

LINDER Stephen H., PETERS Guy B. (1989), « Instruments of Government: Perceptions and Contexts », *Journal of Public Policy,* n°9, vol.1, pp.35-58

LORRAIN Dominique (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail,* vol.33, n° 4, pp.461-484

LORRAIN Dominique (1993), « Après la décentralisation, l'action publique flexible, *Sociologie du Travail,* n° 35, vol.3, pp.285-307

LORRAIN Dominique (2004), « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » *in* LASCOUMES Pierre, LEGALES Patrick (2004), *Gouverner par les instruments,* Presses de Sciences Po

MAILLARD Jacques de (2000), « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public,* n° 18, vol.3, pp.21-41

MAJONE Giuanluigi (1996), *La Communauté européenne : un État régulateur,* Montchrestien, Paris

MARCH James G., OLSEN Johan P. (1984), « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review,* n° 78, vol.3, pp.734-749

MESNIL du BUISSON Marie-Ange (du), JEANDET-MENGUAL Emmanuèle (2004), « L'organisation des services territoriaux de l'État dans le domaine sanitaire et social : une évolution nécessaire », *Revue française des affaires sociales,* n° 4, vol.4, pp.61-83

MULLER Pierre (1990), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires » *Politiques et management public,* vol.8, n° 3, pp.19-33

PADIS Marc-Olivier (2010), « Le consultant et le préfet », *Esprit,* vol.3, pp.99-107

PALIER Bruno (1998), « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public,* n° 16, vol.3, pp.13-41

PETERS Guy B. (2006), « Nouveau management public » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.) (2006), *Dictionnaire des politiques publiques,* Paris, Presses de Sciences po

PINSON Gilles (2009), *Gouverner la ville par projets,* Paris, Presse de Sciences Po

POUPEAU François-Mathieu (2007), « La fabrique d'une solidarité nationale », *Revue française de science politique,* n° 57, vol.5, pp.599-628

POUPEAU François-Mathieu (2011), « (Con) fusion dans l'Etat départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », *Revue française d'administration publique,* n° 139, pp.517-536

POUPEAU François-Mathieu (2013a), « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique,* n° 2, vol.2, pp.249-277

REYNAUD Jean-Daniel (1988), « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie,* n° 29 vol.1, pp.5-18

ROUBAN Luc (2010), « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique,* n° 136, pp.865-879

SALAMON Lester M. (ed.) (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance,* Oxford, Oxford University Press

THOENIG Jean-Claude (2005), « Territorial administration and political control: decentralization in France », *Public Administration,* n°83, vol.3, pp.685-708

WACQUANT Loïc (2010), « La fabrique de l'État néolibéral », *Civilisations,* n°59, vol.1, pp.151-174

WORMS Jean-Pierre (1966), « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du Travail,* n° 8, vol.3, pp.249-275

Analyse des politiques publiques, Savoirs et expertise

AMBLARD Henri, BERNOUX Philippe, HERREROS Gilles, LIVIAN Yves-Frédéric (1996), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations,* Paris, Seuil

ANGOT Sylvère (2018), « Les impensés de l'organisation envisagée par la nouvelle gestion publique », *Millénaire 3* [En ligne], Grand Lyon

ARGYRIS Chris, SCHÖN Donald (1978), *Organizational learning : A theory of action perspective,* Reading, MA, Addison-Wesley

ARGYRIS Chris, SCHÖN Donald (2002) [1996], *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique,* Paris, DeBoeck Université

BARDACH Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together,* Washington, Brookings Institution,

BARRIER Julien, PILLON Jean-Marie, QUERE Olivier (dir.) (2015), « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique,* n° 4, vol.4, pp.9-32

BAUDOT Pierre-Yves (2011), « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique,* n° 61, vol.1, pp.79-103

BAUDOT Pierre-Yves, OULD-FERHAT Laurence (2012), « L'administration à l'épreuve du savoir », *Sociologies pratiques,* n° 24, vol.1, pp.1-7

BARDET Fabrice (2004), « L'expertise dans le diagnostic des problèmes publics. Ingénieurs et statistiques des politiques de transport en France », *Revue française de science politique,* n° 54, vol.6, pp.1005-1023

BARTHE Yannick, CALLON Michel, LASCOUMES Pierre (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique,* Paris, Seuil

BEJEROT Eva, HASSELBLADH Hans (2013), « Forms of Intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms », *Organization Studies,* n° 34, vol.9, pp.1357-1380

BERGER Peter L., LUCKMANN Thomas (1966), *The Social Construction of Reality : A Treatise in the Sociology of Knowledge,* Garden City, NY, Anchor Books

BONGRAND Philippe, GERVAIS Julie, PAYRE Renaud (2012), « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre administration et politique », *Gouvernement et action publique,* n° 4, vol.4, pp.7-20

BOZEMAN Barry (1987), *All Organizations Are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories,* Jossey-Bass

CALLON Michel (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique,* n° 36, pp.169-208

DUBET François (1994), *Sociologie de l'expérience,* Paris, Seuil

DUBOIS Vincent (1999), *La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère,* Paris, Economica

DUBOIS Vincent (2009), « Le paradoxe du contrôleur », *Actes de la recherche en sciences sociales,* n° 178, pp.28-49

DUBOIS Vincent (2012), « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique,* n° 1, pp.83-102

DUBOIS Vincent, BAUDOT Pierre-Yves (2012), « Formes et fondements sociaux de la compétence administrative », *Sociologies pratiques,* n° 24, vol.1, pp.19-24

FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel,* Paris, L'Harmattan

FERRET Jérôme, SPENLEHAUER Vincent (2009), « Does policing the risk society hold the road risk? », *British Journal of Criminology,* n° 49, pp.150-164

FOUCAULT Michel (1975), *Surveiller et punir,* Paris, Gallimard

GIBERT Patrick (2002), « L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare », *Politiques et management public,* n°20, vol.1 , pp.1-14

HAMELIN Fabrice, SPENLEHAUER Vincent (2013), « Managing to reinvent strong publicness in a privatized world », *Public Organization Review,* n°14, vol.3, pp.419–438

JABOT Françoise, LONCLE Patricia (2007), « Dimensions territoriales des politiques de santé publique et influences sur les métiers », *Santé Publique,* vol.19, supplément n°1, pp.S21-S35

LANDAU Martin (1991), « On Multiorganizational Systems in Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory,* n°1, vol.1, pp.5-18

LANDAU Martin, STOUT Russell Jr. (1979), « To Manage Is Not to Control: Or the Folly of Type II Errors », *Public Administration Review,* n° 39, vol.2, pp.148-156

LAPOSTOLLE Dany (2011), « Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial », *Géographie Economie Société,* n° 13 vol.4, pp.339-362

LASCOUMES Pierre (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques,* Paris, La Découverte

LASCOUMES Pierre (1996), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in CHEVALLIER Jacques (dir.) (1996), *La Gouvernablité,* Paris, PUF/CRUAPP

LATOUR Bruno (2005), *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences,* Paris, La Découverte, Poche, Legrand

LEVITT Barbara, MARCH James (1988), « Organizational Learning », *Annual Review of Sociology,* n° 14, pp.319-338

LIMA Léa (2009), « Les frontières de l'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie,* n° 126, vol.1, pp.149-155

LOWI Theodre J. (1972), « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review,* n°32, vol.4., pp.298-310

NAY Olivier, SMITH Andy (dir.) (2002), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique,* Paris, Economica

PADIOLEAU Jean-Gustave (1982), *L'État au concret,* Paris, PUF

PAGE Edward C. (2010), « Fonctionnaires et expertise : élucider une relation problématique en trois tableaux dans six États », *Sociologie du travail,* n° 52, vol.2, pp.255-273

PINSON Gilles, SALA-PALA Valérie (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique,* n° 57, vol.5, pp.555-597

ROSANVALLON Pierre (1992) [1981], *La Crise de l'État providence,* Paris, Le Seuil

SCHÖN Donald A., (1994) [1983], *Le praticien réflexif, à la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel,* Montréal, Les Editions Logiques

SPENLEHAUER Vincent (1999), « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix,* n° 48, vol.12, pp.95-128

SPENLEHAUER Vincent (2016), « La (f) utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises », *LIEPP Working Paper,* n°49

SPIRE Alexis (2008), *Accueillir ou reconduire : Enquête sur les guichets de l'immigration,* Paris, Raisons d'agir

TROSA Sylvie (2010), « Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration », *Revue française d'administration publique,* n° 135, vol.3, pp.533-548

WARIN Philippe (2012), « Le non-recours aux droits », *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, http://sociologies.revues.org/4103

WEBER Max (1971) [1921], *Économie et société,* Paris, Plon

WELLER Jean-Marc (1999), L'*État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics,* Paris, Desclée de Brouwer

WENGER Etienne (2000), « Communities of practice and social learning systems », *Organization,* n° 7, pp.225-246

Energie, Développement durable

ANGOT Sylvère (2013), « Plans Climat-Énergie Territoriaux et Agendas 21 : des outils institutionnels au service de la transition ? », *Mouvements,* n° 75, vol.3, pp.125-134

ANGOT Sylvère, GABILLET Pauline (2015), « Pour une sociologie de la gouvernance politico-administrative locale des questions d'énergie-climat » *in* Marie-Christine Zélem, Christophe Beslay (dir.), *Sociologie de l'énergie. Gouvernance et pratiques sociales,* CNRS Editions, Coll. Alpha

BONNAUD Laure, LASCOUMES Pierre (2015), « Quelle administration pour le développement durable », *Revue juridique de l'environnement,* n° 40, vol.1, pp.9-12

BOY Daniel (2010), « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration publique,* n° 134, pp.313-324

CARON Cécile, DURAND-DAUBIN Mathieu (2015), « Efficacité et justice des mesures de solidarité énergétique. Une régulation par les professionnels », *in* CIHUELO Jérôme, JOBERT Arthur, GRANDCLÉMENT Catherine, *Énergie et transformations sociales. Enquêtes sur les interfaces énergétiques,* EDF R&D, Lavoisier, Paris

DEBIZET Gilles (2011), « La rénovation énergétique des bâtiments est-elle possible ? » *Métropolitiques,* <halshs-00699292>

KALAORA Bernard, KONITZ Anne (2004), « Le Conservatoire du littoral : entre patrimonialisation et médiation », *Annales de géographie,* n° 635, pp.87-99

LASCOUMES Pierre, BONNAUD Laure, LE BOURHIS Jean-Pierre, MARTINAIS Emmanuel (2014), *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État,* Paris, PUF

LAVILLE Bettina (2010), « Du ministère de l'impossible au ministère d'État », *Revue française d'administration publique,* n° 134, vol.2, pp.277-311

POLLARD Julie (2010), « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail,* n° 52, vol.3, pp.323-339

POUPEAU François-Mathieu (2013b), « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et Management Public,* n° 30, vol.4, pp. 443-472

VAUGLIN François (2011), « Le crédit d'impôt développement durable et l'éco-prêt à taux zéro : Impact d'instruments de politiques publiques visant à l'efficacité énergétique dans le bâtiment », *Thèse professionnelle du Mastère d'Action publique,* École des Ponts ParisTech, EDF R&D, sld. Vincent SPENLEHAUER

WIEVIORKA Michel, TRINH Sylvaine (1989), *Le Modèle EDF : essai de sociologie des organisations,* Paris, la Découverte

ZELEM Marie-Christine, BESLAY Christophe (dir.), *Sociologie de l'énergie. Gouvernance et pratiques sociales,* CNRS Editions, Coll. Alpha

Jeunesse, Education populaire, Sociologie du monde associatif

ANGOT Sylvère, COTTIN-MARX Simon (2015), « Accompagner les associations. De l'éducation populaire aux politiques de l'emploi », *Mouvements,* n° 81, vol.1, pp.60-69

ANGOT Sylvère (2016), « L'évolution des Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse comme exemple de la remise en cause de l'expertise territoriale des services de l'État », *4e Journée d'étude des doctorants en sociologie des groupes professionnels,* Association Française de sociologie (RT1), Nanterre, 16 juin

BESSE Laurent (2014), *Construire l'éducation populaire. Naissance d'une politique de jeunesse (1958-1970),* La Documentation française

CHATEIGNER Frédéric (2012), « "Education populaire" : les deux ou trois vies d'une formule », *Thèse de doctorat en Sciences politiques,* Université de Strasbourg, sld. Vincent DUBOIS et Gérard MAUGER

CHOSSON Jean-François (dir.) (1995), *Peuple et culture 1945-1995. 50 ans d'innovations au service de l'éducation populaire,* Peuple et culture, Paris

COTTIN-MARX Simon (2016), « Professionnaliser pour « marchandiser » (et inversement. Quand l'État accompagne les associations employeuses », *Thèse de doctorat de sociologie,* Université Paris Est, sld. Gilles JEANNOT

DEMOUSTIER Danièle (2005), « Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes », *Informations sociales,* n° 121, CNAF, pp.120-131

FALAIX Ludovic (2010), « L'ingénierie sociale et territoriale dans les Directions interministérielles de la cohésion sociale », *Carnets de géographe,* n° 1

GILLET Jean-Claude (2006), *L'animation en questions,* Paris, Erès, coll. Trames

GURRUCHAGA Marion (2008), « Une administration aux prises avec un environnement fortement institutionnalisé. L'exemple de la DRDJS de Lille », *Mémoire de Master 2,* Université Lille 2, sld. Fabien DESAGE

HELUWAERT Michel (2010), *1936-1986 : du militant au fonctionnaire, Jeunesse et sports,* Paris, L'Harmattan

HELY Matthieu (2009), *Les métamorphoses du monde associatif,* Paris, PUF, coll. "Le lien social"

IHADDADENE Florence (2018), « La marchandisation de l'engagement des jeunes. Les "dérives" du service civique à la Ligue de l'enseignement », *Thèse de doctorat de sociologie,* Université Paris Nanterre, sld. Valérie BOUSSARD et Maud SIMONET

LEON Antoine (1983), *Histoire de l'éducation populaire en France,* Paris, Nathan

LEPAGE Franck (2005), *L'éducation populaire, monsieur, ils n'en ont pas voulu…,* Le Cerisier

LESCURE Emmanuel de, PORTE Emmanuel (2017), « Introduction. Politiser l'éducation populaire, un "réenchantement" ? », *Agora débats/jeunesses,* n° 76 vol.2, pp.53-63

LOCHARD Yves, SIMONET Maud (dir.) (2003), *L'expert associatif, le savant et le politique,* Paris, Ed. Syllepse

LONCLE Patricia (1998), « Les politiques locales de jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ? », *Politiques et management public,* vol. 16, n° 3, pp.93-115

MAUREL Christian (2010), *Education populaire et puissance d'agir,* Paris, L'Harmattan

MORVAN Alexia (2011), « Pour une éducation populaire politique. A partir d'une recherche-action en Bretagne », *Thèse de doctorat de Sciences de l'Education,* Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis, sld. Jean-Louis LEGRAND

POUJOL Geneviève (dir.) (2000), *Education populaire : le tournant des années soixante-dix,* Paris, L'Harmattan

VENNIN Léo (2017), « Historiciser les pratiques pédagogiques d'éducation populaire », *Agora débats/jeunesses,* n° 76 vol.2, pp.65-78

VOLERY Ingrid (2008), « Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale. Le cas d'un Contrat éducatif local », *Revue française de science politique,* n° 58 vol.5, pp.743-771

Sanitaire, Social, Travail social

AUTES Michel (2004), *Les paradoxes du travail social,* Paris, Dunod

BENAMOUZIG Daniel, PIERRU Frédéric (2011), « Le professionnel et le "système" : l'intégration institutionnelle du monde médical », *Sociologie du Travail,* n° 53 vol.3, pp.293-348

CASTEL Robert (1995), *La métamorphose de la question sociale : une chronique du salariat,* Paris, Fayard

CHATRIOT Alain (2006), « L'Administration des affaires sociales. Une vision des transformations », *Revue française des affaires sociales,* n° 4, vol.4, pp.227-241

CHAUVIERE Michel (1992), « Pour une genèse de l'action sociale locale », *Pouvoirs Locaux,* n° 14, pp.73-80

CHOPARD Jean-Noël (dir.) (2000), L*es mutations du travail social : dynamiques d'un champ professionnel,* Paris, Dunod

CLOT Yves (2008), *Travail et pouvoir d'agir,* Paris, PUF

CRISTOL Danièle (2010), « Aide et action sociales : les conséquences de la révision générale des politiques publiques, *Informations sociales,* n° 162, CNAF, pp.52-62

DONZELOT Jacques (2006), « Refonder la cohésion sociale », *Esprit,* n° 12, pp.5-23

DONZELOT Jacques (2008), « Le social de compétition », *Esprit,* n° 14, pp.51-77

DONZELOT Jacques, ESTÈBE Philippe (1994), L*'État animateur. Essai sur la politique de la Ville,* Paris, Esprit

DUBAR Claude (2001), « La construction sociale de l'insertion professionnelle », *Education et sociétés,* n° 7, vol.1, pp.23-36

EYRAUD Benoït, VIDAL-NAQUET Pierre (2008), « Consentir sous tutelle. La place du consentement chez les majeurs placés sous mesures de protection », *Revue Tracé,* n° 14, pp.103-127

FASSIN Didier (2001), « Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence », *Revue française de sociologie,* n° 42, vol.3, pp.437-475

GAUTHIER Pierre (2011), « La fin des DDASS », *VIe sociale - ERES,* n° 2, vol.2, pp.49-55

GUIBERT LAFAYE Caroline, KIEFFER Annick (2012), « Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'État social », *L'Année sociologique,* n° 62, Vol.1, pp.195-241

HERICORD Alix, REVEL Jeanne (2000), « Une histoire des DDASS », *Vacarme,* n° 12

LAFORE Robert (2004), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du département providence », *Revue française des Affaires sociales,* n° 4, pp.17-34

LANZARO Marie (2013), « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France », *Politiques sociales et familiales,* n° 114, pp.39-49

LANZARO Marie (2016), « L'accès au logement des personnes hébergées : du droit à la sécurisation des parcours », *Métropolitiques,* 30 septembre, URL : http://www.metropolitiques.eu/L-acces-aulogement-des-personnes.html

LEVY-VROELANT Claire, VANONI Didier (2014), « Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? De l'émergence de la demande au refus d'attribution, *Informations sociales,* n° 184, vol.4, pp.92-102

NOBLET Pascal (2014), « Les Enfants de Don Quichotte. De la "stabilisation" au "logement d'abord" », *Le sociographe,* n° 48, vol.4, p.11-20

PAUGAM Serge, DUVAUX Nicolas (2008), *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA,* Paris, PUF

PERRIN-HEREDIA Ana (2009), « Les logiques sociales de l'endettement : gestion des comptes domestiques en milieux populaires », *Sociétés contemporaines,* n° 76, vol.4, pp.95-119

RAVON Bertrand, ION Jacques (2005), *Les travailleurs sociaux,* Repères, La Découverte

SAINT-MARTIN Denis (1999), « Variations sur le thème de la cohésion sociale », *Lien social et Politiques,* n°41, pp.87-93

SAINT-MARTIN Denis (2001), *Building the New Managerial State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective,* Oxford, Oxford University Press

Rapports administratifs et Presse

ADCF (2010), « Les nouveaux territoires de l'État », *Bulletin Intercommunalités,* N° 141

ANGOT Sylvère (2015), « Cartographie des politiques d'efficacité énergétique des bâtiments et de l'habitat dans une région française », *Rapport à l'intention des personnes rencontrées,* Mai

ANGOT Sylvère (2019), « Histoire des services du CEREMA », *Synthèse technique de la campagne d'archives orales 2018,* Comité d'histoire des MTES/MCTRCT, janvier

ASSOCIATION DES COLLECTIVITES DE FRANCE (2010), « Dossier : Les nouveaux territoires de l'Etat », *Intercommunalités* n° 141, janvier 2010, pp.9-19

Association Aurore (2011), « Les SIAO : ces nouveaux acteurs de l'hébergement et de l'insertion », *Aurore.org,* octobre

BARBOT Cyrielle, CHADOURNE-FACON Lucie, FRIMAT Mathieu, KARAKOUZIAN Guillaume, MESNARD Anne-Claire, SOILMI Sidi (2012), « Evaluation de la prise en charge des personnes sans abris. Cas des enfants du canal », *Rapport du Groupe commandité et tutoré du Mastère d'Action publique,* Ecole des Ponts ParisTech, DIHAL, sld. Julien DAMON

BERTHET Jean-Marc, BERUT Nicolas (2018), « Enjeux et axes structurants de l'animation régionale des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes », *Rapport final,* CCAURA

BETHENCOURT Anne de, CHORIN Jacky (2013), « Efficacité énergétique : un gisement d'économies ; un objectif prioritaire », *Avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental,* La Documentation Française, janvier

BILLON Alain (2004), « Etude historique sur les valeurs propres au ministère de l'Equipement », *Rapport du Conseil général des ponts et chaussées* n° 2004-0105-01

BONDAZ Marianne, DELAPORTE Sophie, GAGNERON Werner, REY Philippe, BRET Cyrille, MARIGEAUD Martine, DEPROST Pierre, DESTAIS Nathalie, RABINEAU Yves, MATTERA Michel-Henri (2012), « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », *Rapport au Premier ministre,* IGA, IGF, IGAS, La Documentation française, septembre

BOUCHOUT Jean-Pierre, JARRIGE Bertrand, PRIMAULT Jacques, WATRIN Daniel (2012), « Organisation-ressources du ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative », *Rapport relatif à la mission,* Inspection générale de la Jeunesse et des Sports, 31 juillet

BOUVARD Michel, BRARD Jean-Pierre, CARCENAC Thierry, de COURSON Charles (2010), « Rapport d'information sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'Etat », *Rapport d'information à l'Assemblée nationale,* Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 7 juillet

COUR DES COMPTES (2001), Rapport d'évaluation de la politique publique d'hébergement des personnes sans-abris, novembre

DAMON Julien (2009), « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union Européenne », Rapport au Ministère du Logement

DIHAL, DHUP, DGCS (2011), « Une stratégie du « Logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées », *Document d'information,* 30 juin

FEANTSA (2010), *European Consensus Conference on Homelessness : Policy Recommandation to the jury*

FNARS (2007), Conférence de consensus « Sortir de la rue » - *Rapport du jury d'audition,* 5 décembre

FONDATION ABBE PIERRE (2012), « L'état du mal-logement en France », *17e rapport annuel*

HERREROS Gilles, MILLY Bruno (2010), « Le CETE et ses genres professionnels », *Rapport de recherche*

HERVÉ Marie (2014), « État des lieux des acteurs et des initiatives du développement durable appliqué aux énergies en Creuse : quel rôle pour le SDEC », *Rapport de stage de Master 1,* Université d'Auvergne, sld. Yaya MBALLO

IMBAUD Dorothée, JEANTET Marine (2012), « Bilan de la mise en oeuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) », *Rapport relatif à la mission,* Inspection générale des Affaires sociales, Février

LEGGE Dominique (de) (2011), « Conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux », *Rapport d'information au Sénat,* Mission commune d'information, 22 juin

MAUVILAIN Serge, RANVIER Patrick (2011), « Le contrôle des accueils collectifs de mineurs par les services territoriaux de l'Etat », *Rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports*

MOREL Annick (2011), « Rapport du groupe de travail sur l'ingénierie sociale », *Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales*

PICQ Jean (1994), « L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde », *Rapport au Premier ministre,* La Documentation française

PINTE Etienne (2008), « Rapport sur sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », *Rapport au Premier ministre,* 20 juin

REBIERE Jean-Marc, WEISS Jean-Pierre (2013), « La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État », *Rapport au Premier Ministre,* 3 Juillet

RICHEZ Jean-Claude (2012), « Notes de travail autour des questions de cohésion sociale, de politique de jeunesse et d'ingénierie sociale », *Document de travail,* INJEP, Octobre

ROUGIER Isabelle (2009), « Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement », *Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales,* Février

SINE Alexandre, LANNAUD Brice (2007), « La mesure de la performance de l'action publique », *in* « Économie politique de la Lolf », *Rapport du Conseil d'analyse économique,* n° 65, La Documentation française

Annexes

Annexe 1. Entretiens réalisés

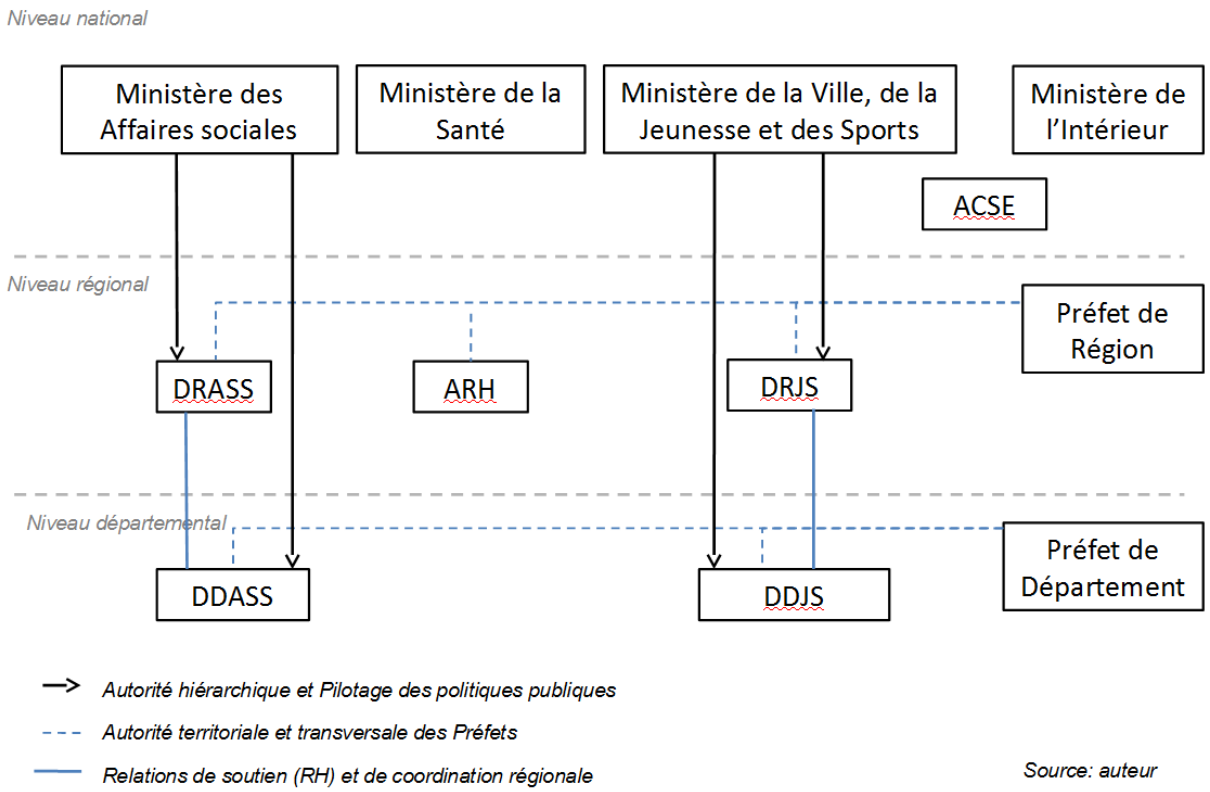
Structure	Poste	Ministère référence	Statut	Date d'entretien		
				2011-2012	2012-2014	2013-2019
DDCS région 1	Directrice départementale	Action Sociale	A+	04/03/2011	05/06/2012	03/04/2013
	Directeur départemental adjoint	Intérieur	A+	04/03/2011	05/06/2012	
	Secrétaire de direction	Action Sociale	C		28/06/2012	
	Chef de pôle Hébergement Logement	Equipement	A	24/03/2011		
	Chef d'unité Hébergement	Action Sociale	A	24/05/2011		
	Chef d'unité Logement	Equipement	A	25/05/2011		
	Cheffe de pôle Politique de la ville	Equipement	A	31/03/2011		
	Cheffe d'unité Egalité des chances	Action Sociale	B	12/07/2011		
	Cheffe d'unité Politique de la ville	Intérieur	A	25/05/2011		
	Inspecteur	Intérieur (PNA)	A	24/05/2011		
	CEPJ Cheffe de pôle Jeunesse et Sports	Jeunesse et Sport	A	17/03/2011	28/06/2012	03/04/2013
	CEPJ Délégué départemental vie associative	Jeunesse et Sport	A	22/03/2011		
	CEPJ	Jeunesse et Sport	A		03/07/2012	03/04/2013
	CEPJ	Jeunesse et Sport	A		03/07/2012	
	Prof de sport	Jeunesse et Sport	A		02/07/2012	
	Prof de sport	Jeunesse et Sport	A		28/06/2012	
	Chorus, secrétariat du pole	Action sociale	C		03/07/2012	
	Agrément asso, FONJEP, service civique	Education nationale	B		02/07/2012	
	CDAS	Action Sociale	B		06/07/2012	
	Parentalité, protection des majeurs	Action Sociale	B		06/07/2012	
	Chef service Egalité des Chances	Action Sociale	B+		06/07/2012	
	Politique de la Villle CUCS	Intérieur	B		28/06/2012	
	Chef de pole Hébergement Logement	Equipement	A		16/11/2012	
	Chargé de mission DALO	Equipement	B		26/07/2012	
	Chargé de mission CCAPEX	Agriculture	C		12/07/2012	
	Chorus, secrétariat du pole	Action Sociale	C		03/07/2012	
	Commission de réforme	Action Sociale	C		12/07/2012	
	Ingénierie sociale	Action Sociale	A	22/03/2011		
	Déléguée départementale au droit des femmes		Contractuelle	30/05/2011		
DDCSPP région 1	Directeur départemental	CCRF	A+	30/08/2011		
	Directrice départementale adjointe	Action Sociale	A+	10/05/2011		
	Directrice départementale	Action Sociale	A+		14/09/2012	
	Secrétaire général	Préfecture	A	06/04/2011		
	Chef du Pole Cohésion Sociale	Action Sociale	A	11/05/2011	14/09/2012	06/05/2013
	Chef de pôle Services vétérinaires	Services vétérinaires	A	11/05/2011		
	Chef de pôle Qualité alimentaire	Services vétérinaires	A	03/05/2011		
	Chef de pôle Concurrence consommation	CCRF	A	04/05/2011		
	Adjoint au chef de pôle	CCRF	A	04/05/2011		
	Responsable qualité	Services vétérinaires	A	10/05/2011		
	Adjointe au chef de pôle Cohésion sociale	Action Sociale	A	03/05/2011		
	Chef d'unité Logement	Equipement	A	08/06/2011		
	Chef Unité Hébergement	Action Sociale	A		26/09/2012	
	Inspecteur Jeunesse et Sport	Jeunesse et Sport	A		24/09/2012	
	CEPJ Cheffe d'unité Jeunesse	Jeunesse et Sport	A	09/06/2011		
	CEPJ	Jeunesse et Sport	A		21/09/2012	
	Conseillère technique Sport	Jeunesse et Sport	A		20/09/2012	
	Secrétaire Jeunesse	Jeunesse et Sport	B		26/09/2012	
	Secrétaire jeunesse + secrétaire de direction	Jeunesse et Sport	C		24/09/2012	
	Secrétaire BAFA	Intérieur	C		25/09/2012	
	Secrétaire CCAPEX	Action Sociale	C		25/09/2012	
	Secrétaire DALO	Intérieur	C		25/09/2012	
	Déléguée départementale au droit des femmes	Intérieur	Contractuelle		24/09/2012	

Structure	Poste	Ministère référence	Statut	Date d'entretien		
				2011-2012	2012-2014	2013-2019
DRJSCS Région 1	Directeur Régional	Action Sociale	A+	07/07/2011		
	Directeur Régional Adjoint	Jeunesse et Sport	A+	30/05/2011		
	Mission Inspection Contrôle Evaluation	Action Sociale	A	05/07/2011		
	CEPJ	Jeunesse et Sport	A	30/05/2011		
ARS	DGA Référent Cohésion Sociale	IASS	A+	05/07/2011		
	Mission Démocratie Sanitaire	Ass. Maladie		23/06/2011		
	Unité territoriale ARS	IASS	A	30/08/2011		
Préfecture Région 1	Préfet	Intérieur	A+		15/11/2012	
	SGAR	Intérieur	A		15/11/2012	
	Délégué du préfet Politique de la Ville	Intérieur	A		14/09/2012	
Collectivités Région 1	Directrice générale adjointe Conseil Général 1		A+		30/11/2012	
	Directeur Jeunesse Conseil Général 1		A			07/05/2013
	Directeur Cohésion Sociale Conseil Général 2		A			06/05/2013
	Directeur Pole Sanitaire et Social Conseil Général 2		A			06/05/2013
Partenaires Région 1	Directeur MJC				16/11/2012	
	Directeur Centre social				16/11/2012	
	Directrice Etablissement social dpt2					07/05/2013
	Directeur Etablissement social FNARS dpt1				22/11/2012	
	Directeur UDAF				22/11/2012	
	Directeur Cohésion Sociale CAF				30/11/2012	
	Administrateur CPCA					06/05/2013
	Directeur Fédération éducation populaire					08/05/2013
	Directrice Fédération éducation populaire					08/05/2013
	Administrateur fédération parents d'élèves					07/05/2013

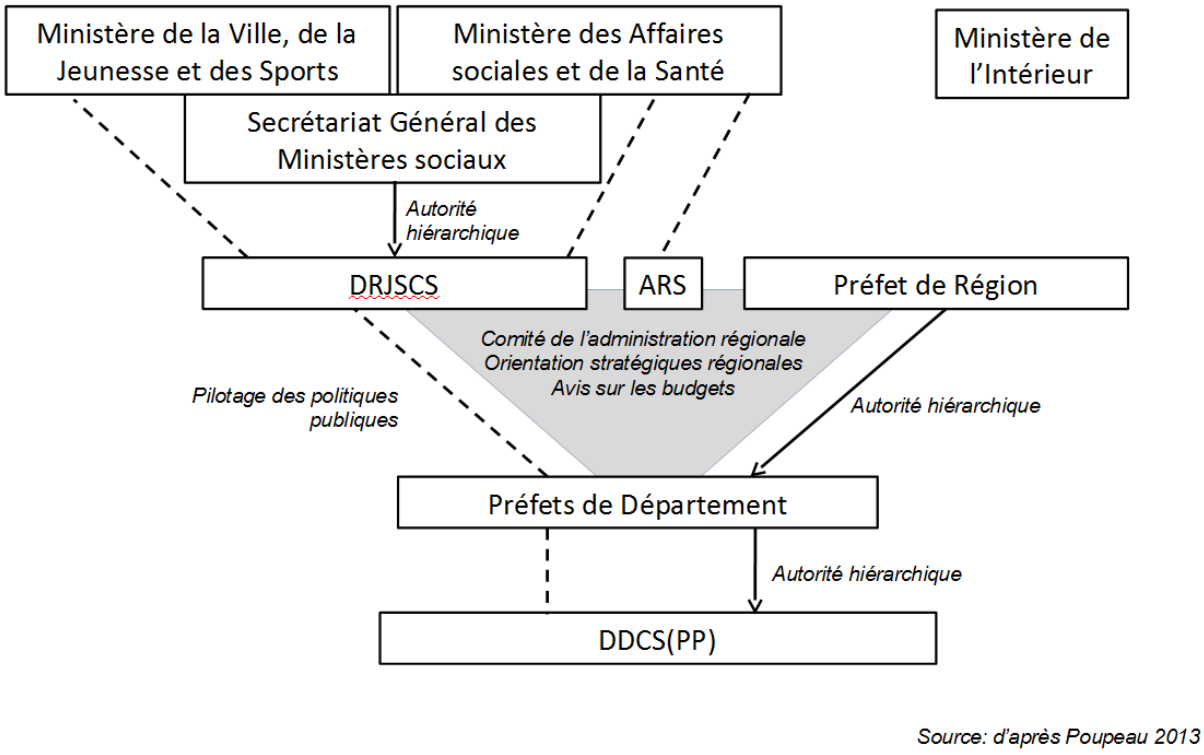
Administrations Centrales	Ancien secrétaire général de l'Intérieur	Intérieur	A+			19/05/2016
	Ancien secrétaire général du Développement durable	Equipement	A+			10/05/2016
	Ancien secrétaire général des Affaires sociales	Jeunesse et Sport	A+			05/03/2017
	Inspecteur Général Action sociale	Action Sociale	A+		28/05/2013	
	Ancien chef de bureau DJEPVA	Jeunesse et Sport	A+		01/07/2013	
	Inspecteur Général Jeunesse et Sports	Jeunesse et Sport	A+		26/06/2013	
	Inspecteur Général Jeunesse et Sports	Jeunesse et Sport	A+		22/05/2013	
	CEPJ Chargée de mission Jeunesse DJEPVA	Jeunesse et Sport	A+		05/07/2013	
	INJEP – ancien directeur	Jeunesse et Sport	A+		17/07/2013	
	Syndicat SEP-UNSA - Permanente	Jeunesse et Sport	A			30/05/2016
DRJSCS Région 4	CEPJ	Jeunesse et Sport	A			27/11/2018

Structure	Poste	Ministère référence	Statut	Date d'entretien		
				2011-2012	2012-2014	2013-2019
Préfecture Région 2	SGAR	Intérieur	A+			02/10/2014
DREAL Région 2	Directeur	Equipement	A+			30/10/2014
	Chef de service stratégie	Equipement	A+			30/10/2014
	Chef de service habitat	Equipement	A			22/10/2014
	Chef de service partenariats	Equipement	A			01/10/2014
	Chargée de mission PREH	Equipement	A		03/07/2014	09/10/2014
DRJSCS Région 2	Chef de service Cohésion sociale (tel)	IASS	A			06/07/2014
DDT1 Région 2	Directeur	Agriculture	A+			21/08/2014
	Chargé de mission ANAH	Equipement	B			21/08/2014
	Chargé de mission stratégie	Equipement	A			23/10/2014
DDT2 Région 2	Directeur	Equipement	A+			24/11/2014
	Chargé de mission ANAH	Equipement	B			24/11/2014
Collectivités Région 2	Conseil Régional – Elu Habitat					27/10/2014
	Conseil Régional – DGA Habitat		A+			27/10/2014
	Conseil Régional – Chargé de mission rénovation énergétique		A			28/10/2014
	Conseil Régional – Chargé de mission projets européens		A			28/10/2014
	Conseil Général Dpt1 – Elu Habitat					08/08/2014
	Conseil Général Dpt1 – Chargé de mission Habitat		A			08/08/2014
	Ville1 – Chargé de mission Habitat		A			04/08/2014
	Ville2 – Maire					24/09/2014
	OPAH – Agglo1					26/08/2014
Agences et Etablissements publics	ADEME – Directeur régional Région2					24/07/2014
	Chambre régionale de Commerce et d'Industrie – Chargé de misson					02/09/2014
	Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat – Directeur					08/08/2014
	Pôle EcoConstruction – Chargé de missoin					18/09/2014
	Cellule Economique – Chargé de mission					26/11/2014
	Fédération des bailleurs sociaux – Chargé de mission					01/09/2014
	PNR1 – Chargé de mission Habitat					27/08/2014
	PNR2 – Chargé de mission Habitat					23/11/2014
	Pays1 – Chargé de mission Habitat					24/09/2014
	Société d'équipement mixte – Chargé de mission					12/11/2014
	Syndicat des énergies Dpt1 – Chargé de mission					23/09/2014
	Syndicat des énergies Dpt2 – Directeur					25/11/2014
	Syndicat des énergies Dpt3 – Directeur					26/11/2014
Partenaires Région 2	France Nature Environnement – Permanent régional					30/07/2014
	Centre Permanent d'Information sur l'Environnement (CPIE) Dpt2 – Permanent					26/11/2014
	Association Départementale d'Information sur le Logement (ADIL) Dpt1 – Permanent					24/07/2014
	PACT Dpt1 – Permanent					29/09/2014
	Conseil Architecture Urbanisme Environnement Dpt1 - Permanent					26/11/2014
	CAPEB Dpt1 – Permanent					11/12/2014
	EDF – Directeur territorial Région2					17/12/2014
	Banque Crédit Mutuel – Conseiller					16/12/2014
DREAL Région 3	Chef de service habitat	Equipement	A			11/12/2014
Collectivités Région 3	DGA Habitat Energie		A			14/12/2014
Partenaires Région 3	Directeur du Service publique de l'efficacité énergétique					14/12/2014

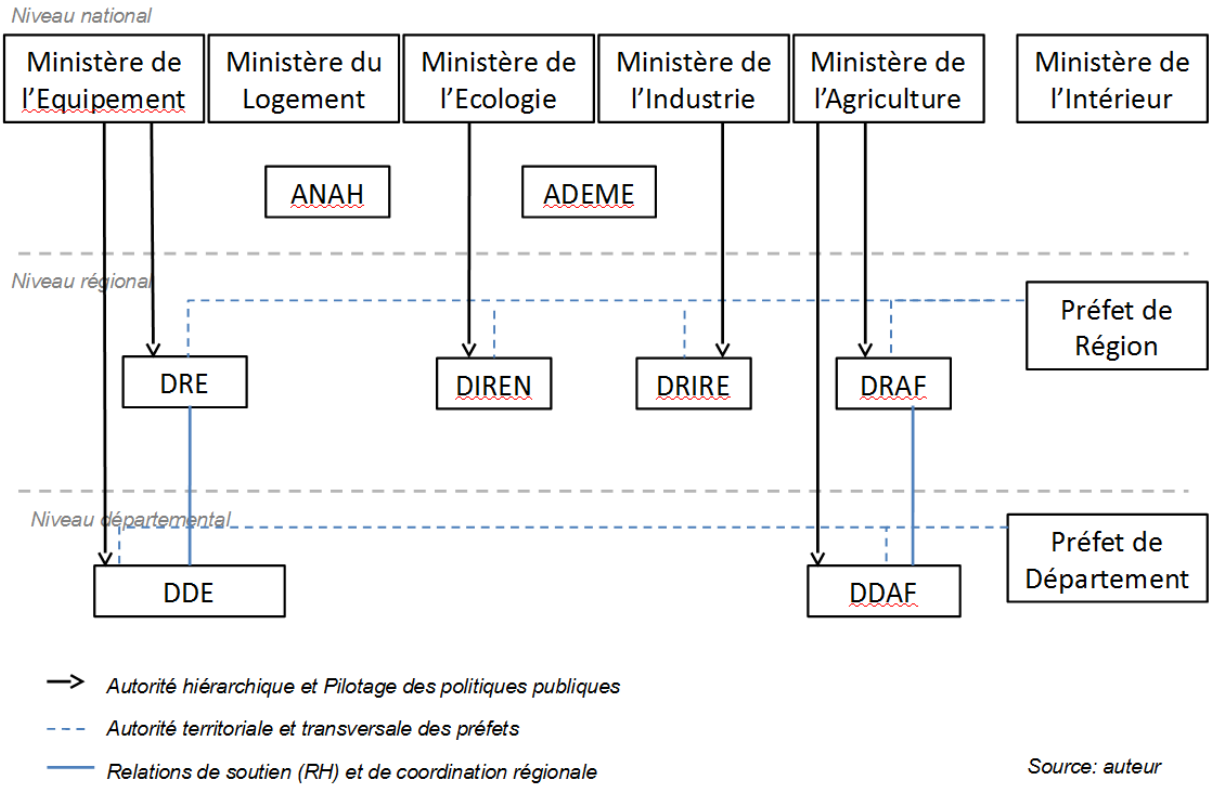
Annexe 2. Schémas de l'organisation des services



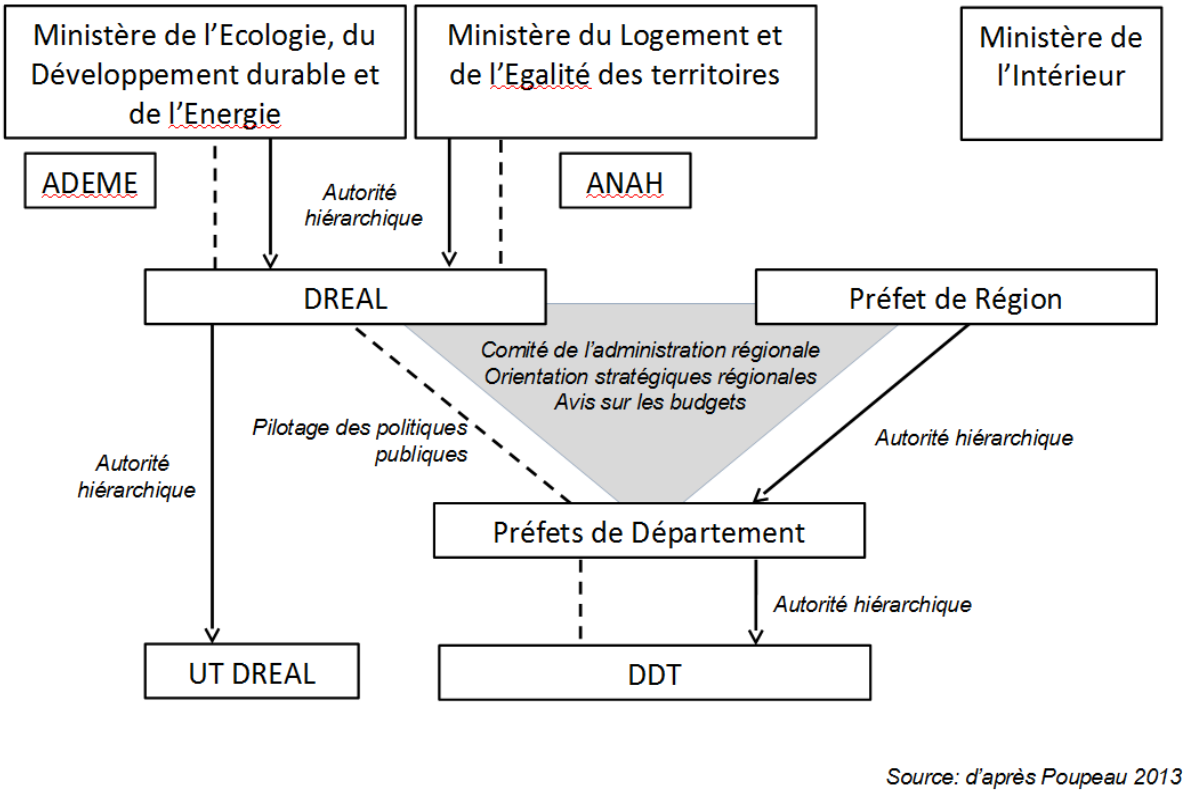
Avant 2007 : organisation en silos des services de la Cohésion sociale



Après 2007 : organisation interministérielle en Y des services de la Cohésion sociale



Avant 2007 : organisation en silos des services du Développement durable



Après 2007 : organisation interministérielle en Y des services du Développement durable

Annexe 3. Budgets opérationnels de programmes

Tableau des budgets opérationnels de programmes gérés par les DDT (M) 2012

Tableau des Budget opérationnels de programme gérés par les DDT(M) (2012)

BOP	215	149/154	217	113	135	181	205	207
Politique publique	Pilotage politiques Agriculture	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	Pilotage politiques Ecologie, Energie, Dvlpmt durable	Paysages, eau et biodiversité	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	Prévention des risques	Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	Sécurité et éducation routières
RPROG	SG MAAP	DGPAAT MAAP	SG MEDD	DGALN MEDD	DGALN MEDD	DGPR MEDD	DAM MEDD	DISR Intérieur
RBOP	DRAAF	DRAAF	DREAL	DREAL	DREAL	DREAL	DREAL et DIR Mer	DREAL
RUO	DDT(M)	DDT(M)	DDT(M)	DDT(M)	DDT(M)	DDT(M)	DDT(M)	DDT(M), Préfecture ou DDPP

Tableau des Budgets Opérationnels de programmes gérés par les DDCS(PP), hors missions Protection des personnes (2012)

Tableau des Budget opérationnels de programme gérés par les DDCS(PP) (hors missions Protection des personnes) (2012)

BOP	204	183	304	106	157	137	111	102	103	177	147	124/210	163	219	135	109	217	333	723
Politique publique	Prévention, sécurité sanitaire, offre de soins	Protection maladie	Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentation sociale	Action en faveur des familles vulnérables	Handicap et dépendance	Egalité entre les hommes et les femmes	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Accès et retour à l'emploi	Accompmt des mutations économiques et dvlpmt de l'emploi	Prévention de l'exclusion, insertion des personnes vunérables	Politique de la ville	Conduite et soutien des politiques sanitaires sociales, jeunesse, sports, vie associative	Jeunesse et vie associative	Sport	Dvlpmt et amélioration de l'offre de logement	Aide à l'accès au logement	Conduite et pilotage politiques écologie, énergie, dvlpmt durable	Moyens mutualisés des admin° déconcentrées	Contribution dépenses immobilières (CHORUS)
RPROG	Santé	Santé	DGCS	DGCS	DGCS	DGCS	DGCS	DGTEFP	DGTEFP	DIV	DIV	SGMCAS	DJEPVA	CNDS	METL	METL	SG MEDD	SGG	SGG
RBOP	DRJSCS	DRJSCS	DRJSCS	DRJSCS	DRJSCS	DRJSCS	DIRECCTE	DIRECCTE	DIRECCTE	Préfecture	Préfecture	DRJSCS	DRJSCS	DRJSCS	DREAL	DREAL	DREAL	DRJSCS	DRJSCS
RUO	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)	DDCS(PP)

Glossaire des acronymes

Acronymes des Parties 1 & 2

ACM	Accueil collectif de mineurs
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ACSE	Agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances
AHI	Accueil, hébergement, insertion
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
ARS	Agence régionale de santé
ASC	Agence du Service civique
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
BOP	Budget opérationnel de programme
CAF	Caisse des allocations familiales
CAR	Comité de l'administration régionale
CAS	Conseiller d'animation sportive
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CCRF	Concurrence, consommation, répression des fraudes
CEPJ	Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CLSH	Centre de loisir sans hébergement
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNDS	Conseil national de développement du sport
DALO	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction dptale de la cohésion sociale et de la protection des personnes
DDA	Direction départementale de l'agriculture
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDI	Direction départementale interministérielle
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DJEPVA	Direction gale de la jeunesse, de l'éduc. populaire et de la vie associative
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DIHAL	Direction interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement
DIRECCTE	Direction régionale entreprises, concurrence, consommation, travail, emploi
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et sociale
DRDJS	Direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports
DREAL	Direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports, et de la cohésion sociale

ETP	Équivalent temps plein
FEANTSA	Fédération europ. des associations nationales travaillant avec les sans-abris
FNARS	Fédération nationale des associations de réinsertion sociale
HPST	Hopital patients santé territoires
IASS	Inspecteur de l'action sanitaire et sociale
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports
IJS	Inspecteur jeunesse et sport
INJEP	Institution national de la jeunesse et de l'éducation populaire
JS	Jeunesse et sports
LOLF	Loi d'orientation des lois de finances
MAP	Modernisation de l'action publique
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
MJC	Maison des jeunes et de la culture
MLET	Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires
MIRATE	Mission interministérielle pr la réforme de l'administration terrale de l'État
MOLLE	Mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NPM	New public management
RAP	Rapport annuel de performance
RBOP	Responsable de budgets opérationnels de programmes
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RUO	Responsable d'unité opérationnelles
PAP	Projet annuel de performance
PDALPD	Plan dptal d'amélioration des logements des personnes défavorisées
PDALHPD	Plan dptal d'action pr le logement, l'hébergement des personnes défavorisées
PDAHI	Plan dptal d'accueil, d'hébergement et d'insertion
SGAR	Secrétariat général des affaires départementales
SGMCAS	Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SIAO	Système intégré d'accueil et d'orientation
UDAF	Union départementale des associations familiales
UFCV	Union française des centres de vacances
UT	Unité territoriale

Acronymes de la Partie 3

ADIL	Association Départementale d'Information sur le Logement
ASE	Aide de solidarité énergétique
ASP	Agence de services et de paiement
BEI	Banque européenne d'investissement
BTP	Bâtiments et travaux publics
CAPEB	Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
CAUE	Conseil Architecture Urbanisme Environnement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CEE	Certificats d'économie d'énergie
CEP	Conseil en Energie Partagée
CGEDD	Commissariat général à l'environnement et au développement durable
CIDD	Crédit d'impôt développement durable
CITE	Crédit d'impôt transition énergétique (nouveau nom)
CPE	Contrat de performance énergétique
CPER	Contrat de projets État-région
CPIE	Centre Permanent d'Information sur l'Environnement
CRALE	Chambre régionale d'agriculture
CRH	Comité régional de l'habitat
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CRMA	Chambre régionale des métiers et de l'artisanat
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Eco-PTZ	Eco-prêt à taux zéro
Eco-PLS	Eco-prêt logement social
EIE	Espace info énergie
EnR	Énergies renouvelables
FART	Fonds d'aide à la rénovation thermique
FEEBat	Formation aux éco. d'énergie des entreprises et artisans du bâtiment
FEDER	Fonds européens de développement économique des régions rurales
FFB	Fédération française du bâtiment
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FSL	Fond de solidarité pour le logement
GES	Gaz à effet de serre
MDE	Maîtrise de la demande en énergie
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PACT	Propagande et action contre les taudis (association)
PB	Propriétaire bailleur
PO	Propriétaire occupant

PBD	Plan Bâtiment durable (ancien nom : grenelle)
PCET	Plan climat-énergie territorial
PDALPD	Plan dptal d'amélioration des logements des personnes défavorisées
PNR	Parc naturel régional
PLH	Programme local de l'habitat
PTH	Programme territorial de l'habitat
PREH	Plan de rénovation énergétique de l'habitat
PIG	Programme d'intérêt général
PRIG	Programme régional d'intérêt général
PRIS	Point rénovation info service
RGE	Reconnu garant de l'environnement (ancien nom : grenelle)
SEM	Société d'économie mixte
SPEE	Service public de l'efficacité énergétique
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de dvpt durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRE	Schéma régional éolien
TPN	Tarif première nécessité (EDF)
TSS	Tarif spécial de solidarité (GDF)

Table des matières

Résumé.....2
Abstract.....4
Remerciements.....6

Introduction générale.....9
Cadrage préalable.....12

1. La « modernisation » de l'État et de la bureaucratie comme projet institutionnel.....17
1.1 Le modèle bureaucratique français en question.....17
1.2 La critique de la bureaucratie par l'État libéral.....22
1.3 La France des années 2000 : une accélération de la référence à la nouvelle gestion publique.....31

2. Analyser l'État à travers son organisation déconcentrée.....35

3. Analyser l'État à travers les professions et leurs évolutions.....41
3.1 Groupes et identités professionnelles dans l'État.....42
3.2 Les fonctionnaires et leur autonomie au travail.....50
3.3 les transformations professionnelles induites par les réformes.....55

4. Méthodes et terrains de recherche.....59
4.1 Cadre de la recherche.....59
4.2 Terrains de recherche : étudier deux nouveaux secteurs interministériels de politiques publiques.....61
4.3 Les outils de la recherche : observations, entretiens semi-directifs, sources institutionnelles.....65
4.4 Deux monographies régionales concernant trois politiques publiques.....67

Problématique et hypothèses.....71
Plan de la thèse.....73

1re PARTIE - Les services déconcentrés à l'épreuve de la RéATE.....75

Chapitre 1 - Réformes et instruments de l'État local : l'organisation des services déconcentrés à l'aune du *new public management*.....79

1. D'un État très armé à une expertise émiettée dans les territoires.....81
1.1 Planification nationale et régulation croisée : les services déconcentrés de l'État au cœur du fonctionnement du « pouvoir périphérique ».....81
1.2 Le modèle de la décentralisation et la complexification de la gestion publique territorialisée.....85

1.3 Les années 1990 et 2000 : la contractualisation territoriale comme instrument majeur de la « gestion publique territorialisée »....95

2. Impacts des instruments de la « nouvelle gestion publique » sur les services déconcentrés : vers un État « à distance » ?....101
2.1 Management, management public, *new public management* : un ensemble de pratiques et de positionnements pour l'administration....102
2.2 Les réformes néo-managériales de l'État sur le mode de la performance publique : RCB, LOLF, RGPP....106
2.3 Les formes de gouvernement de la « nouvelle gestion publique » : constitution d'agences et fusions de services....123
2.4 L'appel à projets comme instrument de l'« État-Stratège »....131

Conclusion du Chapitre 1. Vers un modèle imposé de management de l'action publique territoriale....137

Chapitre 2 - La RéATE : construction de « l'État régional pilote » au détriment des services départementaux....139

1. Le design de la RéATE : une réforme de compromis dissociant un État régional pilote et un État départemental interministériel....141
1.1 La RéATE : fusions de services et hybridation de puissants intérêts ministériels....142
1.2 Les hésitations de la réforme : régionalisation ou préfectoralisation ?....150

2. Les nouvelles formes de la division du travail : rigidification du fonctionnement dans et entre les échelons de l'État local....158
2.1 Division des tâches dans les services, entre management et professions....159
2.2 La division des tâches stratégiques et opérationnelles entre les échelons régionaux et départementaux de l'État....168

3. L'affaiblissement de l'autonomie départementale entre préfectoralisation et régionalisation178
3.1 La gestion des ressources humaines et budgétaires favorable au niveau régional....178
3.2 L'affirmation d'une domination culturelle préfectorale sur les DDI et la fin de l'autonomie des services déconcentrés départementaux....184
3.3 Le fonctionnement difficile des Directions départementales : entre juxtapositions de services et manque de sens....191

Conclusion du Chapitre 2. Une déconcentration à géométrie variable ; la régionalisation discutée.... 203

Conclusion de la 1ère Partie - Des réformes de recadrage institutionnel et budgétaire.....205

2e PARTIE- La constitution houleuse des administrations de la Cohésion sociale : lignes de clivages entre projet institutionnel et pratiques professionnelles. Les cas de l'Hébergement-Logement et de la Jeunesse.....209

Chapitre 3 - Des Affaires sanitaires et sociales à la Cohésion sociale : retour sur le toilettage des administrations de l'État social lors de la RGPP.....215

1. Les Affaires sanitaires et sociales : de la constitution au délitement d'une bureaucratie centralisée.....217
   1.1 La structuration d'une administration centrale autour du lien entre sanitaire et social...217
   1.2 La déconstruction des services étatiques des Affaires sanitaires et sociales : décentralisation, agenciarisation, externalisation.....221
   1.3 Evolution des professions de l'État social : des corps techniques des Affaires sanitaires et sociales vers une nouvelle élite du *Welfare*.....225

2. L'éclatement des Affaires sanitaires et sociales sous la RGPP : autonomisation des politiques de Santé et d'Emploi et décentralisation de l'expertise.....231
   2.1 La refonte des administrations centrales de l'État social.....231
   2.2 La constitution des ARS, projet phare de la RGPP dans le domaine social.....235
   2.3 La constitution des DIRECCTE comme chantier prioritaire des ministères financiers et sociaux.....241
   2.4 La poursuite du mouvement de décentralisation de l'État social.....242

3. La Cohésion sociale : entre administration « résiduelle » et renouveau du sens donné à l'Action sociale.....244
   3.1 La « cohésion sociale », nouvelle rhétorique de l'État social, négociée avec les Préfets.....245
   3.2 La constitution des services de la Cohésion sociale comme projet « résiduel ».....249
   3.3 La Cohésion sociale, prise de contrôle des corps de l'Action sociale sur les personnels Jeunesse et Sports.....257

Conclusion du Chapitre 3. La Cohésion sociale comme domaine aux contours incertains.....272

Chapitre 4 - L'Hébergement-Logement comme politique : le maintien d'une expertise territoriale de l'État structurante… départementale.....275

1. De l'hébergement institutionnel au « Logement d'abord » : une « refondation » des politiques d'hébergement et d'accès au logement.....279
   1.1 Un arsenal législatif sur l'hébergement, l'insertion, l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées.....279
   1.2 Le « Logement d'abord » comme nouveau principe cardinal des politiques en faveur des personnes défavorisées.....287
   1.3 Critiques d'une « refondation » incomplète, dans le contexte RGPP.....294

2. Le Système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) comme instrument structurant mais imparfait de la politique départementale d'hébergement-logement.....301
   2.1 Principes et intérêts d'un dispositif intégré sur l'hébergement-logement.....301
   2.2 Un manque de soutien technique du niveau national.....304

2.3 Les réticences des acteurs locaux vis-à-vis de la tutelle des services sociaux.....309
2.4 Les difficultés de l'articulation régionale / départementale : éloignement et concurrences entre les services déconcentrés.....316

3. CCAPEX et Contingent préfectoral : d'autres dispositifs sur la part sociale du logement, positionnés au sein de la Cohésion sociale.....322
3.1 Les Commissions de prévention des expulsions : un nouvel instrument de l'État social, seulement consultatif.....322
3.2 Une utilisation plus efficiente du Contingent préfectoral.....328

Conclusion du Chapitre 4. L'Hébergement-Logement comme politique départementale de l'État social.....330

Chapitre 5 - Les petits corps de Jeunesse et d'éducation populaire : la remise en cause d'une expertise étatique déconcentrée atypique.....333

1. « À Jeunesse et Sports on n'a pas de sous, mais on a des idées… » : champ et modalités d'intervention des CEPJ avant 2010.....337
1.1 Les CEPJ: institution, organisation, profession.....337
1.2 Faiblesses et limites du modèle CEPJ confronté aux réformes.....351

2. L'inadéquation des CEPJ aux réformes : le modèle remis en cause après 2010.....359
2.1 Sur le plan institutionnel : une « dilution de la culture Jeunesse » dans la Cohésion sociale.....359
2.2 Les effets des évolutions organisationnelles : division des forces, multiplication des lignes hiérarchiques et perte d'autonomie.....363
2.3 La négation de l'expertise professionnelle des CEPJ.....376

3. La concurrence des institutions pour la définition des politiques de Jeunesse.....386
3.1 L'évolution des politiques de Jeunesse dans les territoires : une externalisation sous contrôle.....386
3.2 Le paradoxe de l'« État-Stratège » : externaliser ou garder l'expertise territoriale en interne ?.....391

Conclusion du Chapitre 5. Le paradoxe de l'« État Stratège » : réduire les effectifs conduit à réduire l'expertise.....394

Conclusion de la 2e Partie - Cohésion sociale : des services en état de transition.....396

3e PARTIE - Le Développement durable : la structuration incertaine d'une doctrine disputée entre acteurs institutionnels - L'exemple de la rénovation énergétique de l'habitat.....399

Chapitre 6 - La création institutionnelle du Développement durable : concurrence entre administrations centrales sur la rénovation énergétique et l'habitat.....403

1. La construction du ministère de l'Écologie et du Développement durable et de ses services pendant la RGPP et la RéATE.....406
   1.1 Le Développement durable comme nouveau projet institutionnel ?.....406
   1.2 « L'écologie déstructurée de l'Équipement ».....411
   1.3 Des rôles concurrentiels entre professionnels du Développement durable dans les territoires.....418

2. La rénovation énergétique, nouveau mot d'ordre des politiques nationales de l'habitat dès 2007.....420
   2.1 Les protagonistes historiques de l'habitat face aux nouveaux paradigmes du Développement durable.....421
   2.2 Les dispositifs de l'ANAH à destination des collectivités et des particuliers.....422
   2.3 Le PREH : une tentative étatique d'articulation de nombreux dispositifs en faveur de l'amélioration énergétique de l'habitat.....425

3. La rénovation énergétique de l'habitat comme thématique d'action publique disputée entre cinq approches centralisées.....430
   3.1 Approches « budget, emploi-formation » de la rénovation énergétique : relancer l'emploi dans la filière du bâtiment.....431
   3.2 Approches « énergie-climat » : une logique environnementale issue des engagements européens et territoriaux.....436
   3.3 Approches « industrie et production » de l'énergie : une vision historique, traditionnelle et centralisée du développement du territoire.....442
   3.4 Approches « sociales » de l'énergie : des politiques curatives et d'urgence à destination des précaires.....445

Conclusion du Chapitre 6. Des politiques publiques de l'efficacité énergétique de l'habitat peu coordonnées.....451

Chapitre 7 - La place incertaine des services déconcentrés dans la structuration locale des politiques de rénovation énergétique de l'habitat.....453

1. Étude d'un cas régional en 2015. Comment la rénovation énergétique de l'habitat s'applique-t-elle localement ?.....455
   1.1 Déclinaisons locales de la politique nationale de l'ANAH : plusieurs étages de contractualisation.....455
   1.2 Filière de l'énergie-climat : logiques européennes et décentralisées, contractualisations et appels à projets.....460
   1.3. Le défi de l'application des politiques nationales et locales : chaînes d'acteurs et opérateurs de la rénovation énergétique de l'habitat.....468
   1.4. Des politiques dispersées : ruptures, tensions et développement de politiques locales sur la rénovation énergétique de l'habitat.....480

2. La coordination régionale de la rénovation énergétique de l'habitat : concurrence entre les acteurs déconcentrés et décentralisés.....501
2.1 Retrait de l'État : transferts et abandon des compétences techniques et financières.....502
2.2 Une certaine défiance par rapport à un État multiple.....505
2.3 Le maintien d'un rôle d'expertise reconnu.....512

Conclusion du Chapitre 7. Des dispositifs de politiques publiques non coordonnés et peu efficaces.....518

Conclusion de la Partie 3 - Les services déconcentrés entre injonction et incapacité à coordonner la rénovation énergétique de l'habitat.....520

Conclusion Générale.....523

1. Synthèse : l'organisation instrumentalisée par le projet institutionnaliste.....525
1.1 Le sens de la réforme.....525
1.2 La déconcentration en déliquescence : le Préfet ou la Région ?.....526
1.3 Agenciarisation et recentralisation.....527
1.4 Les partenaires territoriaux vus comme des « opérateurs » de politiques publiques.....528
1.5 L'isomorphisme des collectivités territoriales par rapport à l'État.....529
1.6 Comité action publique 2022 comme une RGPP bis.....531

2. La place de l'humain : plaidoyer pour un management de la fonction publique pertinent s'appuyant sur l'expertise existante.....533
2.1 La réforme impose un management vertical et hiérarchique.....533
2.2 Quels processus d'apprentissages organisationnels et des nouvelles responsabilités dans les différents niveaux d'administration ?.....537

3. Ce qu'il reste à construire : pour une approche interactionniste de la coordination de l'action publique.....542

Bibliographie.....547

Annexes.....573
Annexe 1. Entretiens réalisés.....574
Annexe 2. Schémas de l'organisation des services.....577
Annexe 3. Budgets opérationnels de programmes.....579

Table des acronymes 581

Table des matières.....585