



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Inspection Générale des Affaires Culturelles

N° 2016-18-30

La réorganisation des directions régionales des affaires culturelles



D.R.

Jérôme Bouët

Inspecteur général
des affaires culturelles

Dominique Chavigny

Chargé de mission
d'inspection générale

Jean-Sébastien Dupuit

Inspecteur général
des affaires culturelles



Ministère de la Culture et de la Communication

Le Directeur du Cabinet

**Note
à l'attention de**

**Madame Ann-José ARLOT
Cheffe du service de l'Inspection générale des affaires culturelles**

Paris, le **3 MARS 2016**

Nov réf. : TR/82/1888

Objet : Mission sur l'organisation des directions régionales des affaires culturelles.

Je souhaite confier à l'Inspection générale des affaires culturelles, dans le cadre de son programme annuel de travail pour 2016, une mission d'appui portant sur l'organisation des directions régionales des affaires culturelles.

Dans les régions créées au 1^{er} janvier 2016, des arrêtés d'organisation ont été pris par chaque préfet de région. La mission de l'IGAC devra s'attacher à analyser la mise en œuvre de ces décisions, qui s'inscrivent dans des orientations nationales.

Il paraît nécessaire d'examiner en particulier le fonctionnement des nouveaux pôles métiers qui sont l'élément le plus structurant des nouvelles organisations. Les conditions de l'insertion des agents et la mise en place de nouvelles modalités de travail me paraissent être des questions elles aussi très importantes. Les effets des nouvelles organisations au regard des enjeux de proximité des interlocuteurs de la direction régionale (publics, élus, professionnels) devront également être examinés avec la plus grande attention. L'administration d'État doit en effet être plus que jamais proche des citoyens.

La mission de l'IGAC devra également porter sur les directions régionales dont le périmètre est inchangé, celles-ci devant proposer prochainement aux préfets de région des arrêtés d'organisation. La création de pôles internes à la DRAC et l'affectation de conseillers destinés à renforcer le niveau départemental ou interdépartemental constituent pour ces régions, comme pour les nouvelles régions résultant de fusions, des évolutions importantes.

La mission confiée à l'IGAC devra permettre d'accompagner les directeurs régionaux dans la conduite des réorganisations. Elle permettra également de tirer des enseignements généraux, par direction régionale puis au plan national, en particulier sur la capacité des nouvelles organisations à mettre en œuvre des stratégies régionales.

...

La liste des sujets à examiner figurant en pièce jointe doit constituer le guide d'analyse de la mission.

La mission devra débuter dans l'ensemble des régions au deuxième trimestre de 2016 et se concentrer sur 3 mois. Le rapport final devra être produit en septembre 2016, un rapport d'étape concernant les situations les plus urgentes devant m'être remis fin juin.

Frédéric LENICA

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'L' shape with a horizontal stroke extending to the right.

Organisation de la mission



Synthèses régionales

Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (Grand Est) : Sylvie Clément-Cuzin, Pascale Beyaert

Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (Nouvelle Aquitaine) : Philippe Chantepie, Dominique Chavigny, Jean-Sébastien Dupuit

Auvergne-Rhône-Alpes : Norbert Engel, Richard Lagrange

Bourgogne-Franche-Comté : Benoît Paumier, Catherine Meyer-Lereculeur

Bretagne : Dominique Chavigny

Centre-Val de Loire : Dominique Chavigny, Isabelle Maréchal

Île-de-France : Marie-Liesse Baudrez, Paul Tolila

Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon (Occitanie) : Bertrand-Pierre Galey, Isabelle Neuschwander

Nord-Pas-de-Calais (Hauts de France) : François Hurard, Xavier Roy

Normandie : Jérôme Bouët

Pays de la Loire : Serge Kancel

Provence-Alpes-Côte d'Azur : Muriel Genthon, Emmanuel Hamelin

Synthèse nationale

Jérôme Bouët

Inspecteur général
des affaires culturelles

Dominique Chavigny

Chargé de mission
d'inspection générale

Jean-Sébastien Dupuit

Inspecteur général
des affaires culturelles

Sommaire

	Pages
Lettre de mission Organisation de la mission	
Introduction	1
I-L'analyse de la situation des nouvelles DRAC	3
A-La réforme a été définie et engagée dans des délais très courts	5
B-La réforme a été conçue par le haut	5
C-La réforme est ambitieuse	6
D-La réforme modifie en profondeur les modes de fonctionnement des DRAC	7
1-La réforme allonge les chaînes hiérarchiques	7
2-L'organisation multi-sites demande de grands efforts d'innovation managériale	7
3-On observe un sous-encadrement des sites distants	7
4-La création de conseillers territoriaux pour le développement culturel fait l'objet d'une mise en œuvre difficile	8
5-Les UDAP sont concernés par la réforme, même s'ils ne sont pas affectés par les changements de territoires de compétence	8
E-La réforme a été mal comprise et mal vécue par nombre d'agents	8
F-La mise en œuvre de la réforme repose largement sur l'engagement remarquable de cadres et d'agents des DRAC	9
II-La situation des DRAC à périmètre inchangé	11
III-Les recommandations	15
A-Des ajustements à effectuer dans les meilleurs délais	17
1-Une première série d'ajustements relèvent d'instructions de l'administration centrale	17
a-Les moyens	17
b-Les sites distants	18
c-Les subdélégations de signature	18
d-L'accompagnement au management	19
e-La relation hiérarchique et fonctionnelle avec les UDAP	19
2-Une seconde série d'ajustements relèvent des directeurs régionaux	20
-les fiches de poste	20
-la communication interne	20
-les réorganisations budgétaires	20
-la réorganisation du traitement des courriers	20
-la formation au management	20
-les plans de prévention du risque routier	20
-les conseillers territoriaux pour le développement culturel	20

B-Les conditions de la réussite de la réforme dans la durée	21
1-la qualité du dialogue social et de la fonction RH	21
2-les pôles métiers et le maintien de la transversalité et de la proximité	21
3-la réactualisation de la stratégie de l'État	22
4-des chantiers à ouvrir dès que possible : le recrutement des directeurs régionaux des affaires culturelles ; les méthodes de pilotage et d'animation par l'administration centrale du réseau des services déconcentrés	23
5-une nouvelle mission de l'IGAC en 2017	23
IV-Les synthèses régionales	25
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (Grand Est)	27
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (Nouvelle Aquitaine)	33
Auvergne-Rhône-Alpes	43
Bourgogne-Franche-Comté	49
Bretagne	57
Centre-Val de Loire	63
Île-de-France	71
Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon (Occitanie)	79
Nord-Pas-de-Calais (Hauts de France)	87
Normandie	97
Pays de la Loire	101
Provence-Alpes-Côte d'Azur	109
Annexe : notes des directeurs régionaux des affaires culturelles en réponse aux projets de synthèse régionale transmis par l'IGAC	115

Introduction

Par une note du 3 mars 2016, le directeur du cabinet de la ministre de la culture et de la communication a confié à l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) une mission d'analyse et de propositions sur la réorganisation des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Pour la réalisation de la mission, la quasi-totalité des membres de l'IGAC ont été mobilisés et se sont rendus, d'avril à juin 2016, le plus souvent par groupe de deux, dans chacune des DRAC continentales. Ils ont rencontré les principaux cadres, les représentants du personnel, ainsi que d'autres agents.

Ce sont environ 500 personnes qui ont ainsi été sollicitées. Des entretiens ont également été organisés avec la plupart des préfets de région ou leurs proches collaborateurs.

Les partenaires institutionnels et professionnels des directions régionales n'ont en revanche pas été sollicités dans cette phase d'étude, la mise en œuvre de la réforme étant trop récente pour obtenir de leur part des observations utiles (les directeurs régionaux des sept nouvelles régions ont été nommés le 1^{er} janvier 2016 et les arrêtés d'organisation ont été signés par les préfets de région peu de temps après).

La réorganisation des services déconcentrés de l'État a été rendue nécessaire par la création, décidée par le législateur (loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral), de sept nouvelles Régions. La nouvelle délimitation des régions a pris effet le 1^{er} janvier 2016.

Parmi les nouveaux ensembles, cinq résultent de la fusion de deux anciennes Régions : Auvergne, Rhône-Alpes ; Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ; Basse-Normandie, Haute-Normandie ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Bourgogne, Franche-Comté ; deux résultent de la fusion de trois anciennes régions : Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine ; Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.

Les nouveaux ensembles ont choisi une dénomination : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, la dénomination « Normandie » ayant été arrêtée par la loi du 16 janvier 2015.

Les périmètres des Régions Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Île-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur, de même que ceux des collectivités d'outre-mer, demeurent inchangés.

Des synthèses régionales (DRAC résultant de fusion et DRAC au périmètre inchangé) ont été produites à la date du 15 juin et sont intégrées au présent rapport. Les directeurs régionaux ont pris connaissance des versions provisoires des synthèses régionales et ont fait connaître leurs avis et remarques. Lorsque ces avis et remarques ont été produites sous forme de notes, celles-ci sont jointes en annexe. Trois coordinateurs de la mission ont été désignés et sont les auteurs de la synthèse nationale du présent rapport.

Le rapport se consacre pour l'essentiel à la situation des nouvelles DRAC et examine également les enseignements à tirer de l'organisation des directions régionales dont le périmètre est inchangé. Dans ces directions régionales, des pôles non hiérarchiques existent parfois depuis plusieurs années ; elles sont en outre, comme les nouvelles DRAC, concernées par la création de conseillers territoriaux pour le développement culturel.

Les situations de la Corse et de l'outre-mer, fort différentes de celles des régions continentales du point de vue des questions d'organisation, seront examinées ultérieurement.

La mission s'est inscrite dans le cadre des grands principes d'organisation des nouvelles DRAC (maintien de sites distants dans les anciens chefs lieux de région et création de pôles métiers multi-sites), validés dans le courant du second trimestre 2015 par le gouvernement. Elle a consisté, comme le demandait le directeur du cabinet de la ministre dans sa note de commande de la mission du 3 mars 2016, à examiner le fonctionnement des nouvelles organisations mises en place début 2016 et les conséquences en matière de modalités de travail, d'insertion des agents, de relations avec l'extérieur et de capacité à mettre en œuvre des stratégies régionales.

L'analyse de la situation présentée par le rapport est largement partagée par le secrétariat général du ministère de la culture et de la communication, qui a piloté la préparation de la réforme et sa mise en œuvre et apporte en continu les améliorations et correctifs nécessaires.

Au-delà du constat, le rapport s'est attaché pour l'essentiel à formuler des propositions d'amélioration de la réforme et à tenter de définir quelques-unes des conditions de sa réussite dans la durée.



I - L'analyse de la situation des nouvelles DRAC

L'objet de ce rapport n'est pas de retracer l'historique de la réforme. Il paraît toutefois utile de rappeler quelques-unes de ses caractéristiques dans la mesure où elles ont eu des conséquences importantes sur la mise en œuvre concrète des décisions gouvernementales.

A-La réforme a été définie et engagée dans des délais très courts

Le 18 septembre 2014, le Premier ministre demandait aux inspections générales interministérielles et ministérielles un rapport commun sur l'administration territoriale de l'État. Ce rapport a été remis en avril 2015. Entre le début de la réflexion interministérielle et la mise en place des organigrammes des nouvelles directions régionales, un peu plus de quinze mois se sont donc écoulés.

Une partie seulement de ce délai a pu être pleinement mis à profit pour préparer au mieux les réorganisations au plan local.

Le nouveau découpage régional a été connu de manière assez sûre au moment du vote du projet de loi par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, en novembre 2014. Le choix des capitales régionales et celui de l'implantation des directions régionales a été annoncé par le gouvernement le 31 juillet 2015, les sièges des DRAC étant implantés dans les chefs lieux de région, sauf dans les cas de Caen et Montpellier pour préserver les équilibres régionaux.

Les décisions interministérielles sur le maintien de sites distants et la création de pôles métiers multi-sites ont été prises à la fin du premier semestre 2015, après un travail de concertation engageant la plupart des ministères. Les organigrammes détaillés des futures DRAC ont été mis au point dans le courant du second semestre et n'ont pris leur forme définitive qu'après l'examen interministériel piloté par la MICORE en novembre 2015, avant d'être validés après consultation des instances représentatives du personnel.

Les directeurs régionaux des affaires culturelles ont été nommés le 1^{er} janvier 2016, comme dans les jours qui ont suivi la plupart des directeurs adjoints et les directeurs de pôle peu après (sauf dans le cas de l'Alsace, la nomination ayant été plus tardive).

Les arrêtés d'organisation des DRAC ont été signés par les préfets de région début 2016.

La réforme a donc été lancée dans des conditions exceptionnelles de rapidité.

B-La réforme a été conçue par le haut

Le gouvernement a fait le choix d'un pilotage de la réforme au niveau central. Un « coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État » a été placé auprès du Secrétaire général du gouvernement (décret du 26 janvier 2015). Il était « destinataire des avants-projets de réorganisation préparés dans chaque région » et s'assurait de « la cohérence des choix proposés ». Il était et est aujourd'hui encore assisté par une mission interministérielle de coordination (MICORE). Le coordinateur national a pleinement joué son rôle de pilotage de la réforme.

Par ailleurs, les préfets préfigurateurs, désignés en avril 2015, et les directeurs de projet placés auprès d'eux ont tous été très attentifs à proscrire tout schéma d'organisation pouvant laisser penser au maintien de services régionaux « miroirs » dans les anciens chefs lieux.

Ces choix de pilotage et de principes d'organisation ont laissé peu de place aux adaptations locales ou à la prise en compte de certaines spécificités ministérielles. Ainsi, le ministère de la culture et de la communication est l'un des seuls à disposer d'un échelon régional à la fois stratégique et opérationnel et à ne pas avoir de service départemental, les services territoriaux de l'architecture et de patrimoine ne recouvrant qu'une partie du champ d'activité des DRAC.

Le secrétariat général du ministère de la culture et de la communication a proposé jusqu'à la mi-2015 la création de directeurs adjoints à vocation géographique dans les sites distants mais le gouvernement n'a pas retenu cette option et a décidé de mettre en œuvre une organisation en pôles multi-sites, selon les grands axes de la politique culturelle : les patrimoines, la création et la démocratisation culturelle. Le directeur général des patrimoines s'est fortement investi dans la préparation et le suivi de la réforme, les services patrimoniaux constituant les effectifs les plus nombreux dans les DRAC.

C-La réforme est ambitieuse

La réorganisation des DRAC est beaucoup plus qu'un simple ajustement rendu nécessaire par un accroissement de la taille des circonscriptions administratives.

L'enjeu principal de la réforme porte sur la nécessité de concilier, dans des territoires agrandis, la capacité stratégique et le besoin de proximité.

D'un côté, il est vital pour le directeur régional de disposer des compétences nécessaires à l'élaboration d'une stratégie régionale, au dialogue avec les autres administrations régionales de l'État et les collectivités territoriales de grande taille (notamment les Régions, les départements et les métropoles), à la coopération avec les réseaux de professionnels du secteur culturel (musées, archives, bibliothèques, établissements de spectacle, centres d'art, fonds régionaux d'art contemporain, établissements d'enseignement artistique, écoles d'architecture, entreprises de restauration du patrimoine, syndicats de salariés et d'artistes, libraires, éditeurs, professionnels du cinéma) et à une utilisation efficace des moyens, dans un contexte de tension budgétaire vraisemblablement durable.

De l'autre côté, il est impératif de ne pas rendre inaccessible, du fait d'un trop grand éloignement, la capacité d'expertise, d'évaluation et de contrôle, qui constitue l'une des composantes du « besoin d'État » et représente l'une des premières attentes des partenaires et des professionnels du secteur culturel.

La mise en œuvre des politiques culturelles suppose une grande proximité avec les objets et activités culturels, eux-mêmes répartis de manière extrêmement fine dans l'ensemble des territoires. Cela suppose une forte capacité d'intervention sur place. Une enquête de 2014 avait montré que 55% des agents des DRAC se déplaçaient régulièrement dans la région.

D-La réforme modifie en profondeur les modes de fonctionnement des DRAC

1-La réforme allonge les chaînes hiérarchiques. Cet allongement est particulièrement sensible dans les services patrimoniaux (conservation régionale des monuments historiques/CRMH et service régional de l'archéologie/SRA) du fait de la création d'une fonction de directeur du pôle patrimoines et de la hiérarchisation du CRMH et des CRMH adjoints (ces derniers sur chaque site de la région, y compris le siège), l'organisation étant la même pour les SRA.

Un ingénieur affecté à la CRMH, chargé de préparer une décision d'autorisation de travaux ou la programmation pluri-annuelle d'un chantier de restauration a donc désormais 5 échelons hiérarchiques au-dessus de lui (directeur régional compris) contre 3 auparavant.

Au sein des pôles création, les conseillers sectoriels (théâtre, musique, danse, arts plastiques) relèvent désormais d'un directeur de pôle alors qu'ils étaient jusqu'à présent uniquement en relation directe avec le directeur régional et le directeur adjoint. Il en est de même pour le pôle démocratisation. Le secteur des industries culturelles, dont le conseiller pour le livre et la lecture, est intégré dans le pôle création ou le pôle démocratisation selon les régions.

2-Mais c'est surtout l'organisation multi-sites qui demande les plus grands efforts d'innovation managériale. Les agents qui composent les pôles sont répartis sur 2 ou 3 sites, dont le siège de la DRAC. Cette répartition sur l'ensemble du territoire ne facilite pas le management et notamment la tenue des réunions. On constate déjà l'accroissement du nombre des déplacements infra régionaux, avec tous les risques qu'ils comportent et la surconsommation de frais de déplacement.

3-Par ailleurs, on observe un sous-encadrement des sites distants, chacun comprenant des agents relevant des 3 pôles et quelques agents relevant du secrétariat général pour assurer la logistique de proximité, l'essentiel des fonctions de soutien, en particulier la fonction budgétaire centrale, ayant été transférée au siège.

Un directeur de pôle siégeant dans un site distant n'assure l'encadrement que d'une partie des agents du site, importante s'il s'agit du pôle patrimoines, faible s'il s'agit des autres pôles.

Les agents des services patrimoniaux sont correctement encadrés même en site distant parce qu'il existe au sein du pôle patrimoines une hiérarchie intermédiaire, ce qui doit permettre une répartition des responsables sur l'ensemble des sites (lorsque tous les emplois sont effectivement pourvus). En outre des directeurs de pôle patrimoines sont implantés à Clermont-Ferrand, Toulouse, Amiens et Châlons-en-Champagne, ce qui n'est pas le cas pour Metz, Limoges, Poitiers et Besançon.

L'encadrement des services non patrimoniaux est plus faible. Des directeurs de pôle démocratisation ou création sont installés à Metz, Limoges, Poitiers, Besançon et Toulouse. Mais chacun d'eux n'encadre que les agents du pôle concerné. Dans les sites distants, des agents des pôles création et démocratisation ainsi que des agents relevant du secrétariat général ne sont donc pas encadrés sur place.

4-La création de conseillers territoriaux pour le développement culturel, en particulier pour les départements éloignés du siège, fait l'objet d'une mise en œuvre difficile, d'autant qu'elle doit être réalisée sous le plafond des emplois.

Les directions régionales préparent néanmoins la mise en œuvre de la mesure et ont choisi des départements d'application.

C'est par exemple le cas de la Nièvre, de l'Yonne, du Territoire de Belfort, de la Haute-Saône (un conseiller pour deux départements) pour la DRAC Bourgogne-Franche-Comté. En Île-de-France, ont été choisis les départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, des Yvelines et du Val d'Oise.

Dans les Hauts-de-France, la création de deux postes de conseillers territoriaux pour les départements de l'Aisne et de l'Oise a été décidée et immédiatement prise en compte dans l'organigramme de la DRAC, avec une double mission, régionale (culture et ruralité, pratiques numériques, politiques interministérielles, éducation-culture, culture et lien social...) et de proximité. Chacun des cinq départements de la région devrait être ainsi doté à terme proche. Les conseillers ne sont pas affectés dans les départements mais installés, en accord avec les préfets concernés, dans les locaux des sites d'Amiens et de Lille.

5-Les UDAP sont concernés par la réforme, même s'ils ne sont pas affectés par les changements de territoires de compétence (sauf cas particulier, comme le rapprochement des UDAP de Savoie et Haute Savoie). Le travail collaboratif engagé avec les services patrimoniaux des sites distants demeure nécessaire et doit faire l'objet d'une attention toute particulière.

Les chefs des UDAP relèvent hiérarchiquement du directeur régional et fonctionnellement du directeur du pôle patrimoines.

Par ailleurs, certains UDAP sont en voie d'être relogés à l'initiative des préfets, parfois de manière précipitée et sans respect des règles de consultation des instances représentatives (cas de l'Ardèche), alors que l'administration centrale devrait être saisie des projets le plus en amont possible.

E-La réforme a été mal comprise et mal vécue par nombre d'agents

Du fait de sa conception au niveau central de l'État, les agents ont été consultés tardivement et sur des schémas d'organisation dont les grands principes étaient déjà arrêtés.

Les directeurs régionaux ont fait tout leur possible pour rattraper ce retard en organisant des réunions d'information et en saisissant les instances représentatives des personnels (comité technique, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail/CT, CHSCT), en particulier pour présenter les projets d'arrêtés d'organisation.

Mais l'impression de départ, celle d'une réforme imposée d'en haut et dont chaque agent pouvait ne pas percevoir d'emblée les conséquences pour son propre emploi, a produit ses effets pendant plusieurs semaines fin 2015 et pendant le premier trimestre 2016.

L'incompréhension a été plus forte dans les sites distants. D'une part, les agents

ont vu le départ des anciens directeurs régionaux le 1^{er} janvier et ont eu le sentiment d'une absence soudaine de responsabilité hiérarchique, voire d'isolement et de dépossession. D'autre part, les équipes des secrétariats généraux ont été les plus affectées par les mobilités fonctionnelles, les fonctions budgétaires, de gestion des ressources humaines, de logistique et d'informatique ayant été pour partie transférées dans les nouveaux sièges.

Les représentants des personnels des DRAC (parfois de chaque site), entendus par les membres de l'IGAC, ont évoqué des cas de souffrance.

La confection de fiches de poste par agent progressant de semaine en semaine dans chaque DRAC, on peut espérer que la situation s'améliore. Les difficultés ne sont toutefois pas liées uniquement à la connaissance précise des contenus d'emploi et des pertes de responsabilités peuvent être vécues comme des déclassements. La plus grande attention aux personnes en difficulté doit demeurer la règle.

Les représentants du personnel expriment en outre des questionnements sur le financement des nouveaux besoins en emploi : directeurs de pôle, conseillers territoriaux, et craignent que ce renforcement de l'organigramme par le haut n'entraîne le non renouvellement d'emplois de catégorie B et C lorsque ceux-ci deviendront vacants.

Le ressenti négatif est enfin aggravé par les délais nécessaires aux recrutements dans les emplois vacants, qui préoccupent plus que d'habitude, alors qu'un bon fonctionnement des nouveaux organigrammes nécessiterait que les équipes soient, autant que faire se peut, au complet.

D'une part, la mobilité naturelle, en DRAC, continue de produire ses effets. Elle peut être augmentée par les demandes de mutation d'agents qui estiment ne pas trouver leur juste place dans les nouvelles organisations. D'autre part, la mobilité est accrue par les cascades de décisions rendues nécessaires par la création des pôles (cas d'anciens CRMH nommés directeurs de pôle, par exemple). Plusieurs emplois de CRMH adjoint, de CRA adjoint et de conseillers sectoriels étaient vacants au cours du premier semestre 2016, notamment dans les sites distants.

L'inquiétude persiste : même si les mobilités géographiques ont été évitées jusqu'à présent (on en dénombre quelques-unes par DRAC, parfois une seule, et elles ont toutes été volontaires), beaucoup d'agents craignent qu'à terme proche, les sites distants soient supprimés. Les questionnements portent aussi, parfois, sur le maintien, à terme, des directions régionales elles-mêmes ou sur la pérennité des missions du ministère.

F-La mise en œuvre de la réforme repose largement sur l'engagement remarquable des cadres et d'un grand nombre d'agents des DRAC.

Les directeurs régionaux, directeurs adjoints et secrétaires généraux assurent une présence dans les sites au prix d'efforts considérables et d'allers et retours plusieurs fois par semaine par la route (dans la plupart des cas sans conducteur), le réseau ferré étant le plus souvent insuffisant. Les distances sont longues et ne permettent pas toujours un aller et retour dans la journée. Montpellier est à 242 km de Toulouse, Strasbourg à 317 km de Châlons-en-Champagne et Bordeaux à 257 km de Poitiers.

De manière générale, l'encadrement est fortement sollicité.

Des réunions de direction comprenant le directeur régional, le directeur adjoint, les directeurs de pôle et le secrétaire général ont lieu une fois par semaine, par rotation dans les différents sites, dans la plupart des DRAC.

La bonne volonté des responsables concernés est grande mais un tel dispositif va se heurter à des limites de résistance physique et ne paraît pas viable à terme.

Par ailleurs, la fonction budgétaire centrale a été transférée sur les sièges et les agents des cellules financières des sièges, dont l'effectif est demeuré stable, ont à traiter un volume d'affaires multiplié par deux ou trois, ce qui, au moins pour partie, peut expliquer le retard constaté dans l'engagement des crédits du budget 2016.

A fin avril 2016, le taux de consommation en crédits de paiement pour tous les programmes, était de 19,23 % pour les nouvelles DRAC contre 24,17 % à fin avril 2015, soit un retard de près de 5 points (source : secrétariat général du ministère). La situation était à cette date contrastée selon les régions. Une région était en retard de près de 14 points, une région était en avance de 3 points.

La mise en œuvre de la réforme progresse, inégalement selon les régions.

Il est probable que la situation s'améliore de semaine et semaine, après une période difficile de mise en route début 2016. Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans cette perspective, le secrétariat général du ministère poursuivant, au moment où ce rapport est rédigé, son action corrective sous l'autorité du cabinet de la ministre.



II - La situation des DRAC à périmètre inchangé

Les DRAC Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur ne sont pas soumises à des calendriers contraints de réorganisation comme le sont les sept nouvelles DRAC.

La DRAC **Île-de-France** est en revanche engagée dans un processus de réorganisation partielle mais important qui concerne la création d'un STAP à l'échelle de la Métropole du Grand Paris, décision annoncée par le Premier ministre.

La création de pôles non hiérarchiques dans quelques DRAC remonte au début des années 2000, en lien avec la mise en place de la LOLF et des trois programmes « patrimoines », « création » et « transmission des savoirs et démocratisation culturelle ».

Ces réorganisations ont été effectuées à l'initiative des directeurs régionaux et considérées avec intérêt mais sans injonction particulière de l'administration centrale.

Il n'y a donc pas de schéma national mais au contraire des applications variables selon les régions d'une idée centrale consistant à regrouper de manière souple des services de la DRAC, sans nuire à la transversalité.

Plusieurs configurations existent aujourd'hui. Certaines sont ici évoquées pour illustrer différents degrés d'intégration.

Ainsi, la DRAC **Provence-Alpes-Côte d'Azur** a-t-elle mis en place une organisation par pôles après un important travail de concertation en 2009.

Quatre pôles, animés par un coordinateur sans autorité hiérarchique, correspondent aux domaines principaux d'action du ministère.

- Un pôle création : musique, danse théâtre, arts plastiques ;
- Un pôle publics et territoires : industries culturelles, numérique, politiques interministérielles, musées, ethnologie, livre et lecture, langue française et langues de France, archives, cinéma, affaires européennes, mécénat ;
- Un pôle patrimoines : archéologie et monuments historiques ;
- Un pôle architecture et espaces protégés qui intègre comme son nom l'indique l'architecture et les espaces protégés ainsi que les six STAP de la région.

Selon les cadres de la DRAC, cette organisation fonctionne bien, notamment grâce à l'implication du directeur régional et du directeur adjoint.

La DRAC **Centre-Val de Loire** a adopté une forme moindre d'intégration.

L'organigramme comprend le secrétariat général, la CRMH, le SRA, les six STAP et les conseillers sectoriels.

Trois missions spécifiques ont en outre été créées en 2009 :

- La mission de l'action territoriale et interministérielle qui recouvre essentiellement l'éducation artistique et culturelle et la politique de la ville,
- La mission de coordination de l'architecture et du patrimoine qui suit les labels des villes et pays d'art et d'histoire et du patrimoine du 20^{ème} siècle, la politique

des jardins et la gestion des sites UNESCO,

-La mission de coordination de la documentation, de l'information et de la communication.

La directrice régionale est attachée à cette organisation et ne souhaite pas la modifier, sauf à la faire évoluer à la marge.

La synthèse régionale des **Pays de la Loire** (cf ci-après) présente « les arguments plaidant en faveur de la future organisation de la DRAC en trois pôles :

-La nécessité de décliner le processus en cours sur l'ensemble du territoire, selon un schéma d'organisation comparable à celui qui prévaudra dans la plupart des DRAC fusionnées ;

-La nécessité de répondre à la probable perspective de voir les directeurs généraux de l'administration centrale convoquer et animer des réunions régulières des "chefs de pôles" ;

-La nécessité de répondre à une critique récurrente des préfets de la région, confrontés à une multitude d'interlocuteurs au sein de la DRAC, sans autre synthèse possible que de la part du DRAC lui-même ou de son adjoint ;

-La nécessité de déléguer partiellement la charge d'animation et de gestion des politiques qui pèse aujourd'hui lourdement sur l'échelon de la direction : par exemple, c'est le DRAC qui fait le rapport d'activité rendu à la direction générale des patrimoines chaque année ou qui anime la réunion régulière de coordination du contrôle scientifique et technique ;

-La nécessité d'alléger au jour le jour la charge d'arbitrage des dossiers, notamment s'agissant des plus ponctuels ».

De manière générale, la sagesse paraît toutefois commander de concentrer les efforts ministériels sur la réforme des nouvelles DRAC et de ne pas ouvrir de nouveau chantier concernant l'organisation des DRAC à périmètre inchangé, sauf initiative particulière provenant des directions régionales elles-mêmes.

En revanche, la création effective des fonctions nouvelles de **conseillers territoriaux pour le développement culturel**, notamment dans les départements éloignés du siège de la DRAC, doit être engagée, dans les nouvelles régions (cf plus loin) comme dans les DRAC dont le territoire est stable.



III - Les recommandations

A-Des ajustements à effectuer dans les meilleurs délais

1- Une première série d'ajustements relèvent d'instructions de l'administration centrale

a-Les moyens

Dans cette période de réforme particulièrement lourde à l'échelle des services déconcentrés du ministère, il paraît nécessaire de décider un allègement de la contrainte budgétaire pour un certain nombre de sujets prioritaires. Le secrétaire général du ministère a présenté un certain nombre de mesures en ce sens lors de la réunion des directeurs régionaux le 1^{er} juin 2016.

-S'agissant des **emplois**, le plafond 2016 (2394 ETP) devrait être maintenu en 2017 comme le secrétaire général en a évoqué la perspective, car il existe encore aujourd'hui trop d'incertitudes sur les effets des nouvelles organisations. Des suppressions étaient jusqu'à présent prévues à hauteur de 35 ETP en 2017.

Si les effets en emploi des nouvelles chaînes hiérarchiques peuvent être globalement évalués (et sont censés avoir été financés par les emplois préexistants de directeur des administrations territoriales de l'État/DATE dont disposait le ministère avant la réforme), des situations individuelles demeurent non réglées (cas de quelques cadres n'ayant pas pu intégrer les nouveaux organigrammes) et risquent d'entraîner des surcoûts. Le sujet du financement des emplois de conseillers territoriaux pour le développement culturel pourrait être ré-ouvert. La même analyse pourrait être faite pour les conducteurs automobiles, dont la présence dans les effectifs paraît être une priorité, pour faire face au risque routier. Enfin, les effets sur la charge de travail des services déconcentrés de la loi « Création, architecture, patrimoines » ne seront pas négligeables.

- Il faut accélérer les **nominations sur les emplois vacants**, en priorisant, à l'échelle des emplois en T2 du ministère, les emplois stratégiques des DRAC et en procédant si besoin à des recrutements externes. La programmation des recrutements externes mis à disposition du département de l'action territoriale (DAT), autorité d'emploi pour les DRAC, devrait être annualisée, à titre exceptionnel, pendant deux ans pour les nouvelles DRAC. Un volant supplémentaire de **vacations** à disposition du DAT pour les DRAC devrait être ouvert en gestion 2016 pour aider à rattraper les retards constatés.

-Il convient de poursuivre l'effort engagé en matière de fourniture de **véhicules neufs**, le parc automobile des DRAC ayant beaucoup vieilli alors que les besoins de déplacement changent de nature.

-La mise au point des solutions **informatiques** doit être à nouveau priorisée. L'urgence porte sur les outils permettant un management à distance : web-conférence, visio-conférence, partage des ressources, fourniture de PC en mobilité, gestion électronique des courriers. Ce sujet est pris en compte par le secrétariat général qui doit maintenir cette priorité pendant tout le temps de la transition.

-La ministre de la culture et de la communication a récemment écrit au Premier ministre au sujet des **mutualisations** par les préfetures des moyens de

fonctionnement. L'arbitrage du Premier ministre n'est pas encore rendu au moment où ce rapport est écrit.

Selon les résultats de cet arbitrage, il serait utile de mettre en place un processus de suivi des conséquences de ces mutualisations, spécialement pour les frais de déplacement qui sont une question essentielle compte tenu de la nature de l'activité des DRAC.

b-Les sites distants

Il est nécessaire de définir un processus d'amélioration de l'encadrement, dans les sites distants, d'agents relevant des pôles création et démocratisation et du secrétariat général, qui peuvent se trouver en situation de non encadrement sur place, à la différence des agents des services patrimoniaux.

Il ne s'agit pas de reconstruire le schéma hiérarchique qui serait celui d'une DRAC miroir mais d'organiser la réponse à des interrogations simples et pratiques.

Un premier niveau de besoin concerne la sécurité des biens et des personnes. Les DRAC ont commencé à y répondre en désignant des administrateurs de site, référents du secrétaire général de la DRAC.

Un deuxième niveau concerne l'exercice d'un management de proximité à l'égard des agents non encadrés sur place. Un agent est-il à son poste de travail ? Les tâches effectuées répondent-elles au besoin du service ? Les conditions de travail sont-elles satisfaisantes ? Les équipements nécessaires au travail de l'agent fonctionnent-ils ? L'agent dispose-t-il des informations nécessaires ? Reçoit-il les réponses aux questions qu'il peut se poser ? Peut-il entrer facilement en contact avec ses collègues de travail ?

Ce **management de proximité** devrait être confié au directeur du pôle présent sur le site (qui se trouve dans la plupart des cas sur un emploi de directeur adjoint des administrations territoriales de l'État), par un élargissement de ses missions, en binôme avec un référent du secrétariat général.

Ce cadre devrait également être un interlocuteur de premier niveau pour des partenaires extérieurs, en particulier pour faciliter l'information sur les nouvelles organisations, orienter si besoin les demandeurs ou formuler une première réponse.

A terme proche, il faudra répondre à un troisième niveau de besoin concernant la prise en charge de l'animation du site (cf point B-2-b ci-après).

c-Les subdélégations de signature

Il n'est pas possible de fonder une réforme de cette ampleur sur une nette diminution de la responsabilité de l'encadrement par rapport à la situation antérieure.

Dans les CRMH et les SRA, les chefs de service bénéficiaient fréquemment de subdélégations de signature de la part du directeur régional pour les décisions administratives (autorisations de travaux sur les monuments historiques, prescriptions de diagnostic et de fouilles, par exemple) et pour l'engagement des

dépenses (subventions pour la restauration de monuments historiques, marchés de travaux en maîtrise d'ouvrage de l'État, notamment) dans le cadre des programmations budgétaires annuelles proposées par le directeur régional au préfet de région.

Tout dispositif qui, en comparaison avec la situation antérieure, dégraderait de ce point de vue les conditions de la mise en œuvre du service public au bénéfice des usagers paraît devoir être évité, car il serait perçu à l'extérieur comme un signe d'échec de la réforme. Par ailleurs, le risque d'engorgement des circuits de décision est considérable et pourrait avoir de lourdes conséquences pour le calendrier de la consommation des crédits budgétaires.

Il va de soi que le directeur régional peut toujours se réserver la signature d'actes particulièrement importants (dossiers concernant des collectivités de grande taille, par exemple), comme c'était le cas avant la réforme.

Dans les secteurs de la création et de la démocratisation, les conseillers sectoriels ne bénéficiaient pas de subdélégation de signature de la part du directeur régional.

Le ministère est sur le point de produire, à destination des directeurs régionaux, un cadre rendant possible de larges subdélégations, notamment pour les sites distants.

Quant aux délégations de signature des préfets de région aux directeurs régionaux, certaines définissent des plafonds en montant de crédits très faibles. Il reviendra aux directeurs régionaux concernés, quand la réforme aura progressé dans ses effets, de solliciter une révision de ces montants.

d-L'accompagnement au management

Les DRAC moins avancées que la moyenne dans le mouvement général de réorganisation devraient bénéficier d'accompagnement au management. Certaines sont en situation de demande plus ou moins formulée, d'autres devraient y être incitées plus expressément. Des compétences pourraient être mobilisées sur de courtes périodes (des modules de deux jours) dans les DRAC les plus avancées.

e- La relation hiérarchique et fonctionnelle avec les UDAP

Dans les régions fusionnées, les UDAP, tout en demeurant placées sous l'autorité directe des directeurs régionaux, ont été rattachées fonctionnellement aux directeurs de pôle patrimoines. Ce mode de rattachement peut permettre de créer un cadre d'élaboration de doctrine et de pratiques communes à l'ensemble de chaque nouvelle région.

En revanche, les cadres de travail collaboratif qui pré-existaient dans les ex-DRAC, aujourd'hui « sites distants », entre les services patrimoniaux (monuments historiques, archéologie) et les anciens STAP, ne peuvent être abandonnés alors que les périmètres et les objets sur lesquels travaillent concrètement les services n'ont évidemment pas changé et demandent toujours des concertations permanentes.

2-Une seconde série d'ajustements relèvent des DRAC elles-mêmes

-l'achèvement de la mise au point des **fiches de poste** ne devrait pas poser de difficultés mais c'est un travail lourd, qui demande du temps. Ce sera un élément de sécurisation des agents.

-l'amélioration de la **communication interne** est un impératif, d'autant que beaucoup de difficultés auraient pu être évitées si les directeurs régionaux avaient pu expliquer les réorganisations au fur et à mesure de leur avancement. La DRAC de Normandie a créé un intranet qui pourrait servir de modèle.

-les **réorganisations budgétaires** sont bien engagées, dans le sens d'une maîtrise indispensable par le directeur régional. Mais il peut rester, dans certaines régions, des décisions à prendre, en particulier pour les tâches qui incombent aux « services métiers ». Il est urgent de parachever ces réorganisations pour rattraper le retard constaté dans l'engagement des crédits (cf ci-dessus, point I-F).

-la **réorganisation du traitement des courriers** est bien avancée dans certaines régions. Elle nécessite encore des mises à plat dans d'autres régions, en lien avec l'arrivée des nouveaux outils informatiques. L'objectif consiste à éviter les pertes de temps, en particulier lorsqu'il existe des délais d'instruction contraignants.

-l'outil que représente la **formation au management** paraît être insuffisamment utilisé alors qu'un grand nombre de cadres accèdent à des responsabilités plus importantes du point de vue des effectifs et de la nécessité de piloter des équipes à distance. Les directeurs régionaux devraient se montrer plus incitatifs vis-à-vis de leurs collaborateurs.

-la définition, dans le cadre du CHSCT, de **plans de prévention du risque routier** incluant des dispositions concernant les questions d'évaluation des risques, de formation, de médecine, de limitation de la durée de conduite, de respect des temps de pause, de programmation des déplacements et des tournées, de règles d'utilisation des véhicules, de recours aux transports collectifs paraît indispensable.

-la désignation par les directeurs régionaux **d'interlocuteurs de premier niveau** pour les organismes partenaires, comme les labels du secteur de la création, et les porteurs des projets d'envergure constitue une urgence.

-la création effective des fonctions nouvelles de **conseillers territoriaux pour le développement culturel**, notamment dans les départements éloignés du siège de la DRAC, doit être engagée. Une convergence des choix semble se dessiner autour des missions de ces conseillers, qui porteraient d'abord sur les politiques interministérielles et territoriales, en particulier l'éducation artistique et culturelle, et l'accompagnement de projets ; la localisation au siège de la DRAC ou dans un site distant semble préserver la capacité de maintenir un bon niveau de relations avec les différents services de la DRAC, dont le pôle démocratisation.

B- Les conditions de la réussite de la réforme dans la durée

1- La qualité du dialogue social et de la fonction RH

Elle sera un élément déterminant pour la réussite de la réforme dans la durée. Les difficultés rencontrées dans la première phase de la réforme sont largement liées au calendrier contraint. Pour l'avenir, chacun en est conscient, il faudra certainement privilégier l'anticipation des évolutions qui peuvent justifier l'engagement d'un processus de concertation et de négociation et l'information régulière des agents sur tous les sujets d'organisation et de fonctionnement des services. Dans l'attente des prochaines élections, les institutions représentatives des personnels se sont réorganisées de manière pragmatique. Des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail communs ont été mis en place dans la plupart des directions régionales.

Au-delà du seul dialogue social, les directeurs régionaux doivent être très attentifs aux conditions de la prise en compte de la fonction ressources humaines. Un recalibrage de l'encadrement dans ce domaine doit être recherché, voire une adaptation temporaire de l'organisation en cas de nécessité.

2-L'équilibre entre l'organisation en pôles et le maintien de la transversalité et de la proximité

a-Les pôles création et démocratisation constituent d'ores et déjà de nouveaux espaces d'impulsion, d'échanges, de coordination et de synthèse.

Les pôles création doivent permettre la collégialité entre conseillers sectoriels dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques. Il devrait en être de même pour les industries culturelles (livre et lecture, cinéma, audiovisuel), qui selon les régions sont rattachées à l'un ou l'autre pôle.

Pour les politiques transversales, les pôles démocratisation permettront d'harmoniser des modes d'intervention qui pouvaient être très différents d'une DRAC à l'autre, le domaine étant peu normé.

Les pôles patrimoines procèdent des mêmes intentions mais s'apparentent plus nettement à des organisations hiérarchiques : ils sont ainsi fortement concernés par les subdélégations de signature nécessaires à l'application du Code du patrimoine et par l'élaboration des propositions de programmation d'une part importante des budgets déconcentrés. L'association effective des conseillers pour les musées et les archives requiert une attention particulière.

Les pôles vont incontestablement permettre de créer de l'unité dans la mise en œuvre des politiques culturelles à l'échelle des nouvelles régions.

Pour les directeurs régionaux eux-mêmes, les pôles sont indispensables, sauf à piloter directement dans les grandes régions des dizaines de collaborateurs, ce qui ne paraît pas possible.

Mais les pôles devront faire rapidement la preuve de leur valeur ajoutée pour les cadres et agents qui les composent, pour compenser l'inconvénient non négligeable pour beaucoup de créer un niveau hiérarchique supplémentaire. Les responsables de pôle devront aussi définir des procédures et des modes de

management à distance, ce que les nouveaux moyens informatiques évoqués plus haut devraient faciliter.

b-Les pôles trouveront leur pertinence s'ils ne conduisent pas les DRAC vers des modes de travail en silos et à une forme de re-verticalisation par domaines d'intervention (patrimoines, création, action culturelle).

Ce retour du cloisonnement des disciplines serait préjudiciable à la mise en œuvre des politiques culturelles qui n'ont eu de cesse depuis une vingtaine d'années de rompre avec les logiques de traitement disciplinaire au profit des logiques territoriales et naturellement transversales.

L'animation des sites distants devrait être conçue en fonction de cette préoccupation. Il est nécessaire, bien sûr, de désigner des responsables administratifs (cf point A-1-b plus haut) pour ces sites mais il est également important de maintenir les modes de travail collaboratif qui existaient auparavant. Car les périmètres de l'action des services et des conseillers, les objets qu'ils traitent souvent en commun et dans tous les domaines, enfin leurs interlocuteurs -élus et professionnels- n'ont pas changé.

Cette animation des sites doit être permanente et structurée. Le fait de « faire tourner le lieu de réunion des CODIR » sur les sites distants est une réponse mais correspond à une logique hiérarchique plus que fonctionnelle ; et s'en remettre à l'autogestion des équipes qui peuvent collaborer spontanément et au quotidien ne serait pas une réponse de bonne administration.

Il est nécessaire de désigner pour chaque site distant un animateur qui puisse avoir une autorité fonctionnelle pour organiser des points réguliers sur la prise en compte transversale des dossiers des territoires de proximité. Cet animateur sera aussi le garant de la pérennité de la plupart des modes de travail collaboratif d'avant la réforme : concertation des UDAP et des services patrimoniaux, échanges entre conseillers « métier » et conseillers « transversaux » par exemple.

Il serait logique que ce rôle d'animation fonctionnelle soit confié aux directeurs de pôles établis sur les sites distants, collaborateurs immédiats des directeurs régionaux.

3-La création des nouveaux territoires doit être l'occasion de réactualiser, pour la renforcer, la stratégie de l'État.

A compétences constantes, à moyens maintenus, doit-on travailler demain comme jusqu'à présent ? À quel niveau de partenariat avec les différents niveaux de collectivités territoriales veut-on parvenir ? Quelles réponses apporter, en cas de sollicitation, aux nouvelles collectivités : métropoles, régions agrandies ou dotées de nouveaux exécutifs ? Quels types de territoire veut-on privilégier ? Quel mode d'intervention veut-on retenir ? Au plus près du « terrain », avec les acteurs locaux, pour aider au montage de projets ? Ou en visant des accords régionaux plus structurants ? Par appel à projets ou aides régulières apportées aux labels ?

Ces questionnements sont particulièrement sensibles pour les actions relevant de la démocratisation culturelle, objectif transversal qui croise tous les champs d'activité des DRAC et fait l'objet d'une priorité politique régulièrement renouvelée.

Le présent rapport ne prétend pas leur apporter de réponse mais souligner qu'ils se posent avec de plus en plus d'acuité (d'abord parce que deux ou trois DRAC aujourd'hui réunies ne « travaillaient » pas forcément de la même manière et que la fusion impose de réfléchir à l'harmonisation des objectifs et des procédures).

Les projets de service en cours de préparation dans quelques régions peuvent apporter des réponses à ces questions. Une réflexion nationale, impulsée et coordonnée au niveau central, serait certainement utile.

En conclusion

Dans les nouvelles DRAC, la mise en œuvre de la réforme progresse régulièrement, grâce à l'engagement remarquable d'un grand nombre de cadres et d'agents. Toutefois le point d'équilibre des nouvelles organisations n'est pas encore atteint et les étapes à franchir requièrent pour plusieurs mois l'attention et les efforts de tous ainsi que la vigilance de l'administration centrale.

Les rapporteurs suggèrent qu'une mission de l'IGAC permette de procéder à une nouvelle évaluation des effets de la réorganisation des nouvelles DRAC en 2017. Il serait également utile que des missions ponctuelles de suivi puissent intervenir à partir de la rentrée 2016/2017, en fonction des besoins pour certaines régions ou certains sujets qui mériteraient d'être approfondis.

Les rapporteurs souhaitent pour terminer évoquer deux sujets qui débordent le cadre de la mission mais sont en lien étroit avec la possibilité de réussir, dans la durée, la réorganisation des DRAC.

Le premier concerne la possibilité de réexaminer les processus de recrutement des directeurs régionaux des affaires culturelles. La fonction de directeur régional s'enrichit et devient plus exigeante encore, notamment dans les régions de grande taille. La réforme a été de point de vue un révélateur. La question du recrutement concerne bien entendu tous les services déconcentrés de l'État, d'une manière qui pourrait devenir de plus en plus concurrentielle. Le ministère devrait avoir une vision prospective, ouverte sur l'extérieur, et sans doute aussi offensive, de ce sujet.

La seconde problématique concerne les méthodes de pilotage et d'animation par l'administration centrale du réseau des services déconcentrés.

Le département de l'action territoriale du secrétariat général a atteint un niveau remarquable de compétences et d'expérience sur tous les sujets d'administration. Les rôles du service de coordination des politiques culturelles et de l'innovation et des directions générales devraient être précisés. L'enjeu important que représente la conduite d'une politique culturelle nationale sur tout le territoire, au bénéfice des toutes les populations, mérite certainement l'implication de tous. Le risque du retour d'une politique en tuyaux d'orgue ne doit pas être sous estimé, il est bien réel et doit mobiliser l'attention, mais il ne doit pas être paralysant.



IV - Les synthèses régionales

DRAC Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine

(Grand Est)

Mission réalisée par Sylvie Clément-Cuzin et Pascale Beyaert

La mission s'est déplacée successivement à Strasbourg, Châlons-en-Champagne et Metz, entre le 12 mai et le 8 juin 2016. Elle a pu notamment s'entretenir avec la DRAC, le DRAC-adjoint, le secrétaire général, l'adjointe au secrétaire général chargée des ressources humaines, les trois directeurs de pôles, les représentants du personnel sur les trois sites, les principaux chefs de service et conseillers, ainsi qu'avec la plupart des chefs d'UDAP. Les agents qui le souhaitent ont pu demander un entretien. En tout, la mission a rencontré près de 70 personnes.

L'une des singularités de la nouvelle région ACAL réside dans le fait que son chef-lieu a été fixé par la loi¹ à Strasbourg, ville très excentrée par rapport au périmètre de la nouvelle région, mais au centre d'un territoire transfrontalier d'importance qui pourrait constituer un axe fort de la politique culturelle de l'État en région. Limitrophe de quatre pays, la nouvelle région, avec ses dix départements et une superficie de 57 433 km², atteint une taille considérable au regard des régions et pays voisins.

La création de cette nouvelle région a incontestablement représenté pour la DRAC un enjeu très important, rendu d'autant plus difficile que les délais étaient extrêmement contraints et que le taux de vacance de postes est élevé.

La nouvelle région se partage entre une zone de tradition latine et une zone de tradition germanique (le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle germanophone) traversée par une diagonale de faible densité de population, du département des Ardennes au département des Vosges. Alors que des liens historiques et culturels préexistaient entre les anciennes régions d'Alsace et de Lorraine, la Champagne-Ardenne semblait plus tournée vers l'ouest et notamment vers l'Île-de-France, qu'elle jouxte, ce qui ne facilite pas *a priori* la cohésion au sein de la nouvelle entité.

A - La nouvelle organisation

La DRAC ACAL est dirigée par Anne Mistler, ancienne DRAC Alsace, qui est assistée d'un directeur adjoint, Christian Nègre, précédemment directeur du projet de suivi et d'accompagnement de la réforme territoriale au ministère de la culture et de la communication.

L'arrêté préfectoral n° 2016/06 du 4 janvier 2016 portant organisation de la DRAC prévoit que son siège est à Strasbourg et qu'outre son secrétariat général, la DRAC comprend :

- un pôle « patrimoines », dont la directrice est à Châlons-en-Champagne ; il s'agit de Christine Richet, ancienne DRAC de Champagne-Ardenne ;
- un pôle « création », dont le directeur est à Strasbourg ; la direction de ce pôle a été confiée à Charles Desservy, précédemment chargé de conduire la préfiguration du pôle Création et Industries Culturelles de la future DRAC Bourgogne Franche-Comté et ancien conseiller musique et danse de l'ancienne DRAC Bourgogne ;

- un pôle « démocratisation culturelle et industries culturelles », dont le directeur est à Metz ; ce pôle est dirigé par Jacques Deville, ancien conseiller livre et lecture, langue française et langues de France de la DRAC Lorraine, qui a assuré l'intérim du DRAC Lorraine.

Placés sur l'autorité de la directrice régionale, les directeurs de pôle ont été nommés directeurs adjoints, en raison de leur statut de DATE. Chargés de proposer, d'impulser et de coordonner les politiques qui relèvent de la spécificité de leur pôle, leurs attributions sont clairement identifiées par les agents.

En revanche, les attributions du directeur adjoint qui assiste la directrice régionale sont moins perceptibles par les agents, d'autant que l'arrêté préfectoral ne mentionne pas le titre de directeur régional adjoint, utilisé pourtant dans les signatures de courriers.

La particularité des trois pôles « métiers » est d'être largement constitués de cadres, experts dans leur domaines, qu'il s'agisse des conseillers sectoriels ou du CRMH et ses adjoints ou du SRA et ses adjoints.

Dans la nouvelle organisation, un, voire deux, échelons hiérarchiques se sont insérés entre eux et la directrice, autant de strates qui éloignent de la prise de décision et font craindre à certains agents une « dilution » de l'expertise métier. L'enjeu de la nouvelle organisation sera de savoir développer, outre le management à distance qu'implique la répartition géographique des sites, le management de « managers » et de savoir renforcer leur autonomie et leurs responsabilités.

Dans ce contexte, la question des subdélégations est centrale puisqu'elle traduit la confiance que l'on accorde ou non à son équipe.

Malheureusement, le premier arrêté de subdélégation (de la directrice générale vers le premier niveau d'encadrement de la DRAC) était limité et excluait notamment les correspondances adressées aux élus, qui représentent une part importante du courrier. Compte tenu des problèmes matériels constatés, un deuxième arrêté de subdélégation a été publié le 1er juin au recueil des actes administratifs, près de six mois après la mise en place de l'organisation. Il donne un peu plus de marge de manœuvre et concerne une grande partie des cadres supérieurs, mais ne résout pas tout.

A noter que si la CRA adjointe est absente, personne d'autre ne peut signer sur le site de Metz, alors même que le SRA est tenu, pour certaines procédures, à des délais contraints. Cette relative prudence a contribué à allonger la chaîne de décision, avec des répercussions sur l'ensemble des agents et à favoriser une centralisation des décisions que beaucoup d'agents considèrent comme excessive.

Outre les directeurs de pôle, sont directement rattachés à la directrice régionale, sous l'autorité de laquelle ils sont placés, et au directeur régional adjoint :

-un service « communication et évaluation des politiques culturelles » : il s'agit de développer une observation des politiques culturelles sur le territoire et de valoriser les actions menées par la DRAC plutôt qu'une véritable évaluation des politiques culturelles,

- une mission « enseignement supérieur culture et université »,
- une mission « politiques culturelles transfrontalières », dont le rattachement direct à la directrice régionale pourrait souligner l'importance accordée à cette nouvelle aire transfrontalière.

L'ensemble de ces missions devra impliquer un lien fonctionnel fort avec les pôles « métiers ».

Les 10 unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP), installées au chef-lieu de chaque département (sauf l'UDAP de la Marne, installée à Reims et non à Châlons-en-Champagne) sont directement rattachées à la directrice régionale et ont un lien fonctionnel avec le pôle patrimoines (ils assistent dans la mesure du possible aux réunions du pôle). Ce positionnement implique une clarification de l'organisation du travail, compte tenu du nombre de référents.

Si l'arrivée prochaine d'un conseiller architecture rattaché au pôle patrimoines devrait pouvoir contribuer à une meilleure coordination, le contact avec la directrice régionale, pour évoquer les dossiers sensibles et le fonctionnement des services, ne semble pas encore pleinement établi.

Les UDAP souffrent par ailleurs d'une situation de sous-effectifs et certains de leurs responsables sont préoccupés par leur déménagement, souvent dans des locaux beaucoup moins prestigieux ou moins faciles d'accès pour le public.

Conformément à la lettre de mission du 31 juillet 2015 du Premier ministre adressée au préfet préfigurateur, l'action culturelle au niveau des départements de faible densité doit être renforcée et s'organiser sur les départements des Vosges, de la Haute-Marne et des Ardennes. A cet effet, trois postes de conseillers territoriaux pour le développement culturel devraient être pourvus dans les trois départements.

Ce renforcement de l'échelon départemental s'opérera sous le pilotage du pôle « démocratisation et industries culturelles ». A titre d'expérimentation², un premier poste interdépartemental sur les territoires des Vosges et de la Haute-Marne devrait être pourvu prochainement, l'avis de vacance ayant été publié le 31 mai 2016. L'ingénierie de projet apparaît comme centrale dans le profil de poste.

Le secrétariat général est principalement basé à Strasbourg ; sur chacun des deux sites distants, il est représenté par un « responsable administratif de site » qui pilote une cellule logistique de proximité, une cellule « affaires financières », une cellule informatique locale et un gestionnaire RH de proximité. La centralisation des décisions a entraîné pour certains agents du secrétariat général basés à Strasbourg un accroissement très sensible de leur charge de travail, alors que ceux des sites distants peinent parfois à trouver leur rôle.

La question de la responsabilité administrative sur les sites distants, désormais stabilisée, demeure floue pour beaucoup d'agents : alors que les fiches de postes des directeurs de pôle présents sur les sites distants indiquaient qu'ils recevraient « *par délégation du directeur régional, la responsabilité de chef d'établissement* », aucune délégation n'a été prise, la réflexion ayant évolué ; le représentant du secrétariat général sur chacun des sites distants a été désigné « *responsable administratif de site* » mais le poste est voué à disparaître à l'horizon 2018.

Un poste de responsable logistique sur chaque site doit se substituer au poste de « *responsable administratif de site* » et la secrétaire générale adjointe chargée des ressources humaines, aujourd'hui sans subdélégation de signature, devrait devenir la supérieure hiérarchique de l'ensemble des gestionnaires RH qui sont aujourd'hui sous la responsabilité des « *responsables administratifs de site* ».

Les coordonnateurs techniques des différents BOP sont répartis sur les trois sites, en fonction des implantations des directeurs de pôles : programme 175 à Châlons-en-Champagne ; programmes 224 et 334 à Metz ; programme 131 à Strasbourg. Toutefois, la chaîne budgétaire et financière n'est pas totalement cohérente avec l'implantation géographique des pôles métiers.

Globalement, l'organisation par pôle a fait l'objet d'une assez bonne compréhension par les agents même si cette situation est rendue d'autant plus complexe que les liaisons hiérarchiques se combinent avec des liaisons fonctionnelles sur des sites distants, notamment pour les RH.

La communication interne entre les différents sites repose beaucoup sur la visioconférence, le téléphone et les échanges électroniques. Les parapheurs circulent de façon très pragmatique, en fonction des déplacements des uns et des autres.

L'allongement de la chaîne de décision, la répartition sur 3 sites et la mise en œuvre de procédures harmonisées ont entraîné au 1er semestre 2016 d'importants retards dans la signature des courriers, dans la désignation des membres des commissions « unifiées » qui conditionnent la prise de décision dans de nombreux domaines et dans l'engagement des crédits (baisse de plus de 50% au 1er juin 2016 par rapport au 1er juin 2015 concernant les programmes 175, 131 et 224).

Les sept membres de l'équipe de direction (DRAC, Directeur adjoint, Directeurs de pôles, secrétaire général, secrétaire générale adjointe chargée des RH) se réunissent chaque semaine, en alternance sur chacun des trois sites (un ou deux jours) et par visioconférence.

Ces déplacements, qui représentent une charge importante pour les intéressés, leur ont notamment permis, au 1er semestre 2016, de rencontrer les principaux élus et directeurs de structures culturelles, afin de leur présenter la nouvelle organisation. Ils n'ont en revanche que peu occasionné de contacts avec les agents présents sur les sites et donnent rarement lieu à un retour sur les rencontres effectuées. Aucun compte rendu de ces réunions ne semble être élaboré.

Les directeurs de pôles s'emploient par ailleurs à réunir régulièrement les cadres des différents sites qui relèvent de leur autorité.

En revanche, alors que les conseillers et chefs de service des 3 pôles « métiers » implantés sur les différents sites ont très généralement conservé leur précédent champ d'activité territoriale, il n'y a plus de réunions transversales par site qui leur permettent d'échanger avec le/la directeur/trice régional/e de l'ensemble des dossiers sensibles sur le territoire concerné. Il est prévu que ces réunions soient réactivées.

B - L'insertion des agents dans la nouvelle organisation

La mise en œuvre de la réorganisation territoriale s'est accompagnée de réunions fréquentes avec les représentants du personnel, mais ceux-ci estiment néanmoins, dans leur ensemble, que le dialogue social pourrait être amélioré.

En janvier, chaque agent a reçu un courrier de la nouvelle directrice régionale, l'informant de son affectation (secrétariat général, pôle, etc.) et de sa résidence administrative.

Un séminaire a été organisé à Lunéville en février pour permettre aux agents de se rencontrer, mais le programme de ce séminaire, auquel participaient des institutions extérieures, semble avoir mal répondu aux attentes des agents.

Aucun agent n'a subi de mobilité géographique contrainte mais beaucoup ont vu leurs missions évoluer avec la réorganisation, qui nécessite en particulier une harmonisation des procédures entre les trois anciennes DRAC et une large concertation pour que les agents s'approprient les nouvelles méthodes.

Sur les sites distants, sans concertation suffisante, cette harmonisation peut être perçue comme tendant à imposer de façon arbitraire les méthodes alsaciennes aux autres anciennes régions.

Dans certains cas, il est envisagé de combiner la répartition territoriale avec une spécialisation thématique, ce qui pourrait favoriser les échanges entre agents des différents sites et permettre une vision régionale sur certains sujets.

Les fiches de postes n'ont pas encore toutes été élaborées et les entretiens professionnels 2015 n'ont pas encore permis de fixer les objectifs 2016 pour tous les agents. Surtout, la DRAC pâtit de l'absence d'organigramme détaillé, précisant les fonctions de chacun et identifiant les liens hiérarchiques et fonctionnels. Celui-ci semble être néanmoins en cours de finalisation.

Certains agents des sites distants sont inquiets pour leur avenir. Sur ce sujet, un manque d'information est à déplorer. Un agent a ainsi indiqué à la mission avoir découvert que son poste était supprimé dans l'organigramme-cible 2018, à la lecture de l'arrêté préfectoral qu'il a trouvé en ligne dans le recueil des actes administratifs.

Il est à noter que le site de Châlons-en-Champagne ne dispose plus de médecin de prévention, alors que le taux d'arrêts maladie y est passé de 2,5% en janvier à 6% en mai. Lors du CHSCT conjoint du 21 avril 2016, les organisations syndicales ont demandé à ce qu'un plan de prévention des risques psycho-sociaux soit mis en place.

La question des déplacements réguliers se pose en priorité pour l'équipe de direction mais aussi pour tous les cadres supérieurs. En raison de la complexité des liaisons ferroviaires entre Châlons-en-Champagne et Strasbourg, les déplacements s'effectuent essentiellement en voiture, ce qui est une source de fatigue supplémentaire, occasionne des risques routiers non négligeables, désorganise la vie familiale de certains et se traduit par l'accroissement anticipé des frais de déplacement.

Les autres agents sont également amenés à se déplacer sur les différents sites, même si c'est de manière moins fréquente. L'inadéquation du parc automobile (véhicules hybrides adaptés à la ville) a été soulignée.

La mise en cohérence des réseaux informatiques demeure un sujet préoccupant,

qui complique considérablement la tâche des agents. L'équipement de l'ensemble des cadres en matériel mobile performant n'est pas encore réalisé. Un équipement en webcam sur les postes de travail permettrait de pallier aux problèmes de disponibilité de salles de visioconférence.

Une formation au management à distance a été proposée à l'encadrement de la DRAC. La mission a pu s'entretenir avec un chef de service qui l'avait suivie et qui en était très satisfait. Aucun coaching individualisé ne semble avoir été mis en place, ni de proposition de formation de management de « managers ».

C - Les relations avec l'extérieur

Dans la mesure où la plupart des agents en relation avec l'extérieur ont conservé le même périmètre géographique d'activité et sont souvent restés à leurs postes, les interlocuteurs de la DRAC maintiennent le contact avec eux. Quelques cas ont été signalés de directeurs de structures ou d'élus qui ont cessé de s'adresser aux cadres, experts dans leur domaine, au profit de la DRAC elle-même ou des directeurs adjoints. Ce phénomène pourrait s'amplifier si les cadres intermédiaires ne sont pas suffisamment associés aux relations avec l'extérieur.

Il a été rapporté à la mission que ces responsables considèrent désormais que l'intérêt que la DRAC porte à une manifestation se mesure au niveau de représentation retenu. La présence du seul conseiller apparaît comme un manque de considération, alors qu'elle était bien acceptée auparavant. Ainsi qu'évoqué supra, l'équipe de direction s'est employée à rencontrer les principaux élus et responsables de structures culturelles, pour leur présenter la nouvelle organisation, mais en l'absence des conseillers et adjoints CRMH et SRA.

Une attention particulière devra être portée au site Internet et à la communication dans son ensemble pour mieux identifier les bons interlocuteurs. Plusieurs adresses figurent par exemple sur le même courrier.

DRAC Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes **(Nouvelle Aquitaine)**

Mission réalisée par Philippe Chantepie et Jean-Sébastien Dupuit
avec le concours de Dominique Chavigny pour le site de Poitiers

La mission s'est rendue sur chacun des trois sites de la nouvelle DRAC : à Bordeaux (les 13, 14 et 15 avril), à Limoges (les 20 et 21 avril) et à Poitiers (les 27 et 28 avril). Pour cette dernière visite, Dominique Chavigny a remplacé Jean-Sébastien Dupuit. L'équipe de direction, plusieurs chefs d'UDAP et un certain nombre de cadres ont été rencontrés, ainsi que les représentants des personnels sur chacun des trois sites.

Un second déplacement à Bordeaux envisagé courant mai a été reporté, en raison du processus engagé à la suite de la visite du Secrétaire général du ministère à Poitiers, le 18 mai, et de sa rencontre avec les agents du site dont la situation avait conduit à une alerte par les organisations syndicales. Sur la base des diagnostics effectués à cette occasion, largement convergents avec ceux déjà effectués par la mission, le directeur régional adjoint a préparé un plan d'action destiné à remédier aux principales difficultés constatées ou évoquées. Présenté le 30 mai en comité de direction ce plan prévoit un certain nombre de chantiers avec un échéancier et il y aura lieu d'être très attentif à sa bonne communication aux agents et à sa mise en œuvre effective.

La création de la DRAC représente effectivement un défi majeur compte tenu de la taille du nouvel ensemble : il s'agit, avec le Grand Est, d'un des deux seuls regroupements de trois régions, mais avec un nombre de départements (12), une superficie et une population supérieures. Souvent présentée localement comme plus importante que l'Autriche, la plus grande des régions françaises (84 000 km²) implique pour tous les acteurs un allongement des distances et des temps de trajet. La fusion n'est pas facilitée en outre par le déséquilibre entre le Limousin et Poitou-Charentes, d'une part, et, de l'autre, la plus vaste Aquitaine, elle-même déjà fortement marquée par la prépondérance d'une agglomération bordelaise en pleine expansion.

A - Une nouvelle organisation qui a tardé à se concrétiser

L'arrêté préfectoral du 5 janvier 2016 a fixé l'organisation de la nouvelle direction régionale, dont le siège est à Bordeaux. Aux côtés de la direction, du secrétariat général et des 12 unités départementales de l'architecture et du patrimoine, trois nouvelles entités ont été créées :

- le pôle patrimoines et architecture, basé à Bordeaux ;
- le pôle démocratisation et action territoriale, basé à Limoges ;
- le pôle création et industries culturelles, basé à Poitiers.

Chacun de ces pôles est implanté sur les trois sites et les quelques évolutions prévues à la cible du 31 décembre 2018 ne concernent que le secrétariat général.

1. Une équipe de direction fragilisée et lourdement mise à contribution

Pour répondre au défi représenté par la mise en œuvre de la nouvelle organisation l'équipe de direction s'est trouvée fortement réduite par rapport à ce que représentait la réunion des trois anciennes équipes et n'a bénéficié que d'un nombre limité de renforts extérieurs. À Bordeaux, le directeur régional pour

L'Aquitaine, préfigurateur, a été nommé directeur et l'ancienne secrétaire générale est restée sur ses fonctions, élargies à l'ensemble de la nouvelle région, tandis que le directeur adjoint partait pour Poitiers en tant que directeur du pôle création et industries culturelles. Ce n'est qu'à la mi-février qu'est arrivé le nouveau directeur régional adjoint, venant de Nantes où il occupait ces mêmes fonctions. La directrice du pôle patrimoines et architecture a été nommée dès le début de l'année, mais sans être remplacée immédiatement sur son poste de chef de l'UDAP de la Gironde.

À Poitiers, le directeur régional a quitté la DRAC pour un établissement culturel, tandis que le directeur adjoint partait occuper les mêmes fonctions à Lyon. Le poste de secrétaire général avait été vacant pour une large part de l'année 2015, l'intérim étant assuré par la secrétaire générale pour le Limousin.

À Limoges, la directrice-adjointe a pris la responsabilité du pôle démocratisation et action territoriale alors que la directrice régionale et la secrétaire générale ne trouvaient pas leur place dans le nouveau dispositif. Ce n'est qu'au bout d'un mois que ces deux responsables ont reçu des missions leur permettant de mettre à nouveau leur compétence au service de la nouvelle DRAC, mais sur un champ très délimité.

Ces conditions expliquent la charge qui a pu peser pendant un temps trop long sur un petit nombre de cadres, dont la secrétaire générale, et spécialement sur le directeur régional, qui pendant plusieurs mois s'est transformé en vagemestre pour gérer, avec le véhicule qu'il conduit lui-même, la noria des parapheurs entre les trois sites et participer à une multitude de réunions dans tout le périmètre de la nouvelle région. Atteignant souvent les limites du raisonnable, cet engagement doit être pris en compte quand on apprécie les délais, difficultés et dysfonctionnements évoqués ci-après. La question de la charge excessive pesant sur l'équipe de direction, avec les risques routiers associés, est d'ailleurs spontanément évoquée par les représentants du personnel rencontrés.

2. Trois pôles incomplètement et inégalement constitués

Comme dans la quasi-totalité des régions fusionnées, trois pôles ont été constitués. Comme dans la seule autre région regroupant trois anciennes régions (Grand Est), la direction de ces pôles a été confiée à des agents tous nommés sur emploi de direction de l'administration territoriale de l'État (DATE).

Une grande asymétrie caractérise en revanche la situation de ces pôles. Contrairement à la quasi-totalité des autres régions fusionnées le pôle patrimoines, qui compte par construction le plus grand nombre d'agents, a sa direction installée au siège de la DRAC à Bordeaux et non au chef-lieu d'une ancienne région.

Même si son schéma est simple et ne s'écarte pas de ceux pratiqués ailleurs, le **pôle patrimoines et architecture** a mis du temps à se constituer, dans la mesure où l'arrivée de certains de ses responsables supposait le passage en CAP des candidats et l'intervention d'arrêtés de nomination (dans des délais jugés trop long par la DRAC). Dans la mesure où les candidats retenus pour les nouveaux postes étaient déjà présents dans la région, le mouvement de cascade qui s'en est suivi s'est révélé pénalisant et n'est d'ailleurs pas totalement achevé. À ce jour, sont en place les deux conservatrices régionales pour les monuments

historiques (ancienne CRMH du Limousin) et l'archéologie (ancienne CRA pour l'Aquitaine). Limoges dispose d'un CRMH adjoint (jeune conservateur promu sur place) et depuis juin d'une CRA adjointe. À Poitiers le CRMH en place a refusé de devenir adjoint, tout en finissant par accepter une subdélégation de signature dans l'attente d'un prochain départ. Le CRA en place a quant à lui refusé cet exercice et devrait se voir proposer une fonction définie spécifiquement dans le cadre du pôle patrimoines.

Le fonctionnement du pôle est facilité par la présence d'une coordonnatrice administrative, attachée venue de Limoges, et très vite des réunions régulières ont pu être organisées à l'initiative de la directrice.

Pour ce pôle, une fois stabilisé son encadrement, l'enjeu devrait être triple désormais :

- faire émerger et bien identifier les missions propres aux nouvelles fonctions de directeur de pôle et de conservateur régional (MH comme archéologie) et la « valeur ajoutée » qu'elles induisent, dès lors que la gestion ordinaire des procédures et des interventions est bien assurée au jour le jour et au niveau souhaitable de proximité par les agents placés sous l'autorité des conservateurs adjoints (d'où l'importance des subdélégations finalement étendues à l'ordonnancement secondaire très récemment) ;
- bien intégrer dans le pôle les conseillers pour les musées et les archives. Leur donner dans la participation aux instances du pôle une place mieux équilibrée par rapport aux services des monuments historiques et de l'archéologie ;
- animer le réseau des UDAP, trop faiblement intégré aujourd'hui et insuffisamment mobilisé pour la réforme, en recrutant le conseiller pour l'architecture prévu pour cette fonction.

Tout en subissant les contraintes de l'éloignement, le **pôle démocratisation et action territoriale** a réussi très vite à animer le réseau des conseillers présents sur les trois sites. Le chantier de l'harmonisation des pratiques très différentes entre les trois anciennes DRAC a été engagé, en sachant que pour l'éducation artistique et culturelle la compétence maintenue des rectorats laisse subsister des modalités d'intervention très différentes. Dans ce contexte, il faut saluer l'initiative prise par le pôle d'organiser avec le recteur de région académique une première concertation avec les trois rectorats.

Le pôle reste très handicapé par l'absence d'un coordonnateur administratif et financier, qui oblige la directrice à assurer elle-même les charges afférentes à cette fonction. Le recrutement par voie de détachement d'une secrétaire administrative vient d'être accepté en CAP mais aucune date n'a été donnée pour une arrivée effective.

À plus long terme, la perspective de l'arrivée des conseillers « départementaux » suscite beaucoup de perplexité à l'intérieur du pôle, les conseillers soulignant le flou dans la définition des missions et craignant de perdre une partie de leurs compétences. Pour ce pôle l'enjeu essentiel sera, compte tenu du caractère transversal de ses missions, la coopération avec les deux autres pôles, spécialement pour l'articulation des BOP 131 et 334 avec le 224.

Le **pôle création et industries culturelles** n'apparaît pas véritablement constitué à ce jour, en raison des délais dans la mise en place des réunions et du profil essentiellement administratif de son directeur, axé en priorité sur les questions de procédures.

Il en est résulté une forme d'auto-organisation des conseillers. Jusqu'à un certain point, ce qui a été perdu en transversalité a pu, grâce à une bonne entente, être compensé par une collégialité nouvelle, là où dans les anciennes DRAC le conseiller était seul pour sa discipline. Ce mouvement a touché surtout le spectacle vivant et le livre et la lecture, secteur cherchant par ailleurs à se rapprocher davantage du pôle démocratisation. La situation est moins claire pour les arts plastiques (vacance du poste à Poitiers) et le cinéma (avec l'implantation atypique d'une conseillère à La Rochelle et le traitement proprement kafkaïen de la situation personnelle du conseiller de Bordeaux contraint de quitter son poste).

3. Une gouvernance en voie de clarification et de structuration

Pendant les premiers mois de l'année, la DRAC a donné le sentiment de tâtonner dans le fonctionnement de ses instances de direction et de ses circuits de décision. Les progrès sont à cet égard sensibles depuis la mi-avril, même s'ils demandent à être consolidés et stabilisés dans la durée.

Une explicitation des missions des pôles devrait constituer le premier des outils de gouvernance dans la nouvelle organisation. Un projet de lettre de mission a été élaboré pour les patrimoines et soumis à la direction générale sans aboutir. Il importerait de reprendre la procédure et de l'étendre aux deux autres pôles, en veillant à une diffusion générale de son résultat.

Longtemps cantonnés à un rôle d'information réciproque, soumis aux aléas de la présence de tel ou tel, et paraissant court-circuités par la relation bilatérale entre le directeur et ses collaborateurs, les comités de direction (CODIR) hebdomadaires jouent davantage aujourd'hui le rôle d'instance de concertation et de décision qui doit être le leur. Rédigés par le directeur adjoint, les comptes rendus permettent de baliser l'action de la DRAC (cf. réunions des 18 et 30 avril). Ils sont en tout état de cause l'un des rares outils de communication interne existant à ce jour.

Au-delà de la participation de l'équipe de direction de premier niveau et des deux chargées de mission pour la réorganisation, la présence systématique de l'attaché, responsable administratif du site de Poitiers et à ce titre agent du secrétariat général, a soulevé des interrogations et suscité une demande de participation des deux conservatrices régionales, relevant elles-mêmes de leur pôle. Si elle se confirmait bien, l'orientation consistant à inviter d'autres cadres en fonction des ordres du jour devrait répondre à une préoccupation qui n'est pas illégitime.

Laissées initialement à l'initiative des directeurs de pôle, les réunions de pôle ont fini par s'inscrire dans un cadre d'ensemble et une périodicité connue de toute la DRAC, même si elle semble jugée insuffisante. Il a fallu en outre attendre le 4 avril pour que se tienne, après une réunion simultanée de chacun des pôles (la première pour le pôle création et industries culturelles), une première réunion inter-pôles, suivie d'autres, dont la mission n'a pas pu disposer des comptes rendus.

Les processus de décision ont manqué de clarté et beaucoup d'allers et retours ont pu être constatés pour des actes intéressant fortement le fonctionnement de la DRAC, dont le meilleur exemple est la décision de subdélégation de signature

qui a connu un grand nombre d'avatars. Une première décision du 8 janvier a permis la mise en marche immédiate de la nouvelle organisation avec, par la force des choses, un nombre très limité de bénéficiaires. Ce n'est que le 11 avril qu'a été publiée une décision mettant enfin en œuvre des chaînes opérationnelles efficaces pour les procédures « métiers », au bénéfice notamment des agents des sites distants. Par rapport à celui présenté en réunion inter-pôles le 4 avril, ce texte était toutefois en retrait pour ce qui concerne l'ordonnancement secondaire, réservé aux seuls directeurs de pôle. Les observations présentées par le pôle patrimoines ont au bout du compte conduit à l'adoption début juin d'une décision plus à même de contribuer à la fluidité de la consommation des crédits.

Mal vécu par les services, notamment patrimoniaux, le souci d'un contrôle généralisé a entraîné une difficulté supplémentaire dans le positionnement d'un secrétariat général sans doute insuffisamment doté sur le site de Bordeaux et sollicité par une multitude de tâches dans cette période particulière. La clarification désormais opérée devrait permettre à ce service de se consacrer à des chantiers restés au second plan ou traités dans la seule urgence, en sachant que la gestion des ressources humaines et du dialogue social pose des problèmes accentués dans une DRAC qui est aujourd'hui celle qui compte le plus grand nombre d'agents répartis sur le territoire le plus vaste et éclaté parmi toutes les régions.

La mission particulière confiée à l'ancienne secrétaire générale du Limousin en qualité de cheffe de projet pour les aspects RH de la réorganisation, relevant directement du directeur régional, n'a pas encore pu produire les effets escomptés, faute de l'appui nécessaire du secrétariat général.

4. Des sites distants à faire vivre et à mieux articuler avec le siège

Comme dans toutes les autres régions issues des fusions, les sites distants de la région ALPC regroupent des agents relevant hiérarchiquement de quatre entités distinctes (les trois pôles et le secrétariat général) sans qu'ait été prévue une fonction minimale de coordination ou d'animation. S'y ajoute dans cette région le déséquilibre résultant de l'implantation au siège de la direction du pôle patrimoines. Ainsi à Poitiers 51 agents sur 58 (hors UDAP) et à Limoges 46 sur 49 (hors UDAP) relèvent de directeurs installés au siège ou sur l'autre site, ainsi que du secrétariat général (données DAT au 1er janvier).

Les deux sites rencontrent sur le fond des problèmes semblables, même si diverses situations individuelles, antérieures à la fusion ou provoquées par elle, ont polarisé l'attention sur Poitiers.

Si à Poitiers un administrateur de site a pu assurer depuis le début de l'année le relais du secrétariat général, cette fonction manque fortement à Limoges. Une candidature interne, estimée pertinente et bien accueillie par la direction, n'a finalement pas été retenue car émanant d'un agent de catégorie B. Le recrutement externe, par voie de détachement, d'un agent de catégorie A est annoncé pour juillet.

A contrario la présence à Limoges, en tant que directrice de pôle, de l'ancienne directrice régionale adjointe a permis de maintenir pour les agents ne relevant plus de son autorité une forme de référence et des possibilités de conseil, en même temps qu'un relais de l'information pouvant venir du siège. Le site de

Poitiers n'a pu bénéficier du même appui, le directeur de pôle ne pouvant avoir à son arrivée la connaissance des agents et l'expérience de la région.

De facto la directrice de pôle peut ainsi jouer à Limoges un rôle dans l'animation de la communauté de travail et dans la relation avec l'autorité préfectorale, encouragée par le caractère plus transversal de sa mission (« action territoriale »). Le besoin reste cependant entier à ce jour à Poitiers.

Une étape importante a été marquée avec la tenue sur les sites distants de réunions du CODIR. Une première tentative, à Poitiers, avait déçu, la réunion n'ayant pas été prolongée par une rencontre formalisée avec les cadres et les agents du site. Le programme arrêté le 18 avril se révèle plus concluant. La réunion à Limoges le 23 avril au matin a été suivie d'une réunion multidisciplinaire, ouverte à tous les conseillers et aux chefs d'UDAP. Celle du 13 juin à Poitiers a permis un focus sur les départements de la Charente-Maritime et de la Vienne. Un exercice analogue est programmé le 27 juin à Bordeaux pour la Dordogne et les Pyrénées-Atlantiques.

L'expression de « réunion de territoire » employée à ce sujet par le directeur régional mérite d'être relevée. Elle caractérise bien l'objet de ces réunions, qui n'est pas l'administration du site mais la déclinaison locale de l'action de la DRAC en « mode projet ». Ce type de réunion ne pouvant par définition intervenir que de manière espacée, il importe qu'un relais puisse être assuré dans l'intervalle, sous une forme simplifiée, par le directeur ou la directrice de pôle, seul membre de l'équipe de direction présent sur place, sans interférer pour autant avec les circuits hiérarchiques ordinaires.

5. La prise en compte de l'échelon départemental : deux approches différentes à rendre complémentaires

L'organisation cible prévoit l'implantation d'ici la fin de 2018 de trois conseillers « développement culturel », conformément au schéma national retenu par le ministère.

Sans attendre cette mise en place, programmée pour la DRAC à partir de 2017, une réflexion d'un autre type a été engagée par le préfet de région dans le souci de renforcer les liens des nouvelles directions régionales avec les préfets de département. Dans chaque secteur ministériel un préfet a été désigné comme référent, pour la culture celui de la Dordogne. Avec l'appui du SGMAP une étude a été diligentée pour préciser les modalités de cette articulation nouvelle. Pour la DRAC c'est l'ancienne directrice régionale du Limousin qui a participé à l'étude, dans le cadre de la mission d'appui à la réorganisation qui lui a été confiée par le directeur régional.

À partir d'une analyse des principales caractéristiques de chacun des départements au regard des politiques culturelles, le schéma présenté au CAR du 20 avril prévoit la désignation de 12 référents, choisis dans l'ensemble des personnels de la DRAC, depuis le directeur lui-même pour la Gironde ou la directrice du pôle de Limoges pour la Haute-Vienne jusqu'à des responsables d'UDAP (Landes) ou des conseillers, comme celui pour le patrimoine écrit et les langues de France qui joue de longue date ce rôle pour les Pyrénées-Atlantiques.

Il est trop tôt pour apprécier ce que donnera ce dispositif, propre à la région et qu'il faudra veiller à rendre complémentaire et non pas concurrent du processus

engagé au plan ministériel. S'agissant de ce dernier, au-delà des précisions qui sont attendues d'un cadrage national, l'approche retenue pour la nouvelle région manque de lisibilité et peut-être même de cohérence avec l'esprit de la réforme.

Alors que la fonction suppose par son intitulé même un rattachement au pôle démocratisation et action territoriale (ce qui n'implique pas pour autant une limitation à l'éducation artistique et culturelle), on peut s'interroger sur les choix qui ont été affichés au début de 2016, même s'il n'est prévu de les concrétiser qu'à partir de 2017 :

- un poste fléché sur la Charente-Maritime, avec une compétence pour le cinéma ;
- un poste fléché sur la Creuse, avec une compétence pour les métiers d'art et le design ;
- un poste fléché sur les Pyrénées-Atlantiques, avec une compétence pour le patrimoine immatériel.

La pertinence de ces choix semble problématique. Dans le premier cas on ne voit guère les missions nouvelles qui, au-delà d'un rôle éventuel de référent départemental, seraient confiées à la conseillère cinéma dont il s'agirait en quelque sorte d'« habiller » l'implantation actuelle à La Rochelle. Pour la Creuse, on a le sentiment d'un état ancien de la réflexion ne correspondant plus aux priorités réelles des territoires, qui justifieraient plutôt une extension de la mission à un autre département, par exemple la Corrèze. Quant aux Pyrénées-Atlantiques la question du remplacement de l'actuel conseiller sur ses multiples fonctions ne peut être réglée aussi schématiquement, compte tenu de l'importance des questions en jeu, pour les langues régionales aussi bien que pour la numérisation patrimoniale.

B - Une réforme qui doit encore emporter l'adhésion des agents

1. Une perception plus claire des contraintes et des risques de la nouvelle organisation que de ses avantages supposés

La mission a été frappée, à la date de ses visites, par la convergence des observations des interlocuteurs rencontrés, notamment les représentants des personnels, et la qualité des analyses, centrées le plus souvent sur des questions d'ordre général.

Alors même que le principe de la création d'une grande région ne soulève pas un rejet en lui-même, les conditions de mise en œuvre de la réforme sont vivement critiquées. L'impression de subir une réorganisation non maîtrisée domine, sans qu'il soit distingué explicitement entre ce qui peut relever des orientations nationales et ce qui découle des choix opérés à l'échelon déconcentré, sinon pour ce qui concerne les défauts de la communication interne.

L'alourdissement des tâches et leur plus grande complexité sont naturellement mis en avant, comme la multiplication des déplacements. Le chantier des circuits du courrier ouvert par le directeur adjoint revêt à cet égard une importance primordiale.

Le sentiment d'abandon est largement répandu, globalement dans les sites distants, mais aussi chez tous les agents dont les directeurs de pôle ne sont pas sur le même site, y compris pour ceux de Bordeaux. Il s'y ajoute le choc du « déclassement » des chefs de service patrimoniaux, qui est largement partagé

par leurs collaborateurs. L'allongement de la chaîne hiérarchique dans les secteurs patrimoniaux est critiqué pour ses conséquences sur les circuits de gestion et de décision, mais aussi pour le risque que feraient courir d'éventuelles mésententes entre les personnes dans un système perçu comme excessivement démultiplié. Le pôle et les nouvelles conservations régionales sont considérées comme faisant doublon et l'idée prévaut qu'on aurait pu faire l'économie d'un des deux niveaux. Le syndrome de dépossession n'épargne pas les secteurs autres que les patrimoines.

En même temps, les agents ne sont pas restés inertes en l'attente de clarifications qui tardaient à venir. Les formes d'auto-organisation évoquées pour les conseillers ont été également pratiquées par les assistants gestionnaires ou les agents patrimoniaux privés momentanément de supérieurs, que par les secrétariats, au prix éventuellement d'incidents entre collègues de sites distincts ne partageant pas les mêmes méthodes sinon la même culture d'entreprise. À ce prix a pu être maintenue une continuité d'action qui a permis de limiter les conséquences négatives pour le traitement des dossiers et l'engagement des crédits (y compris pour le domaine patrimonial dont le taux d'engagement était préoccupant lors de la visite de la mission), avec une charge de travail supplémentaire récupérée par les agents de Bordeaux (sous réserve d'un diagnostic à établir).

Les mesures prises depuis la mi-avril devraient normalement contribuer à faire reculer une partie de ces impressions négatives.

De fortes interrogations subsistent quant au sens à donner à la réforme au regard des politiques ministérielles. Le risque est souligné d'une perte de la transversalité entre pôles comme au sein des pôles, ramenant la DRAC à une juxtaposition de « silos métiers ». Au-delà des craintes sur l'avenir de certains sites, particulièrement celui de Limoges, c'est une interrogation sur l'avenir même du ministère qui s'exprime de manière diffuse.

Dans ce contexte, l'absence d'organisation d'une véritable fonction RH au sein de la DRAC est très largement mise en avant par les agents, qu'il s'agisse des difficultés rencontrées dans le traitement de situations particulières, de la prise en compte des besoins de formation ou des inquiétudes sur la gestion des effectifs, avec la crainte exprimée de manière explicite de voir le renforcement de la hiérarchie pénaliser les fonctions d'exécution (emplois de catégorie B et C).

2. Un dialogue social qui a peiné à s'organiser

Alors que sur les questions de fond l'approche des organisations syndicales apparaît comme constructive, l'organisation du dialogue social a buté essentiellement sur des problèmes d'organisation liés à la faiblesse du secrétariat général en ce domaine, même si la DRAC n'a pas été aidée par les incertitudes subsistant au niveau national sur les procédures à mettre en œuvre sans que le cadre réglementaire ait été adapté au nouveau contexte issu de la réforme. Faute d'une concertation suffisante en amont avec les représentants du personnel, la planification des réunions a été heurtée et source d'incidents multiples dont le traitement s'est révélé chronophage pour tous. On ne comprend pas par ailleurs pourquoi la cheffe de projet pour les aspects RH de la réorganisation a été tenue à l'écart d'un chantier essentiel dans cette période.

Si les différents CT et les CHSCT de site ont pu se tenir, le véritable « feuilleton »

de la première réunion du CHSCT conjoint illustre bien ce qu'il faut qualifier dans ce cas de dysfonctionnement. Les réunions prévues les 12 avril et 2 mai ont dû être reportées en raison du non-respect des règles de préparation des ordres du jour et de transmission des documents. En application des textes en vigueur les représentants du personnel ont saisi l'inspection santé, sécurité au travail pour un « désaccord sérieux et persistant avec l'administration » et une réunion de conciliation tenue le 17 mai a enfin permis de mettre à plat les procédures et de s'entendre sur les méthodes. La première réunion de l'instance est donc prévue le 4 juillet et aura valeur de test.

On peut ajouter que les réunions des instances représentatives se tiennent toutes à Angoulême, localisation la plus commode pour les agents des différents sites, ce qui illustre bien les contraintes de distances pesant sur cette DRAC.

3. Un pilotage contraint et peu lisible de la gestion des effectifs sous plafond

La DRAC fait état de difficultés dans le dialogue avec l'administration centrale pour la publication des postes vacants et le recours à des recrutements externes à défaut de candidatures internes au ministère. On peut se demander si cette situation ne résulte pas d'une insuffisante explicitation des priorités et de leur inscription dans un tableau d'ensemble.

La mission n'a pas pu en effet accéder à un outil permettant d'avoir une vision claire des mouvements intervenus depuis la fusion des trois anciennes régions et de leur cohérence avec la trajectoire nécessaire pour atteindre la cible affichée pour 2018.

Il n'est ainsi pas possible de mesurer l'incidence du renforcement de la chaîne hiérarchique des secteurs patrimoniaux comme celle de la prise en compte, censément temporaire, de situations individuelles non conformes au schéma fixé initialement. A contrario des mouvements présentés comme importants pour la mise en place de la nouvelle organisation (par exemple le conseiller pour l'architecture) risquent d'être retardés ou empêchés par des décisions prises pour d'autres considérations. De même l'implantation des trois conseillers développement culturel ou le recrutement éventuel mais sans doute nécessaire d'un chauffeur peuvent se révéler problématiques.

La mise en place d'une gestion dynamique et anticipatrice s'impose aujourd'hui à la DRAC comme un chantier prioritaire, nécessitant au besoin une adaptation au moins temporaire de son organisation.

C. Des recommandations propres à la situation particulière de la région

Au-delà des préconisations de portée nationale présentées par l'IGAC, la mission formule certaines recommandations complétant le plan d'action déjà engagé et qui permettraient à la DRAC de franchir le cap de la réforme, de l'inscrire durablement dans sa stratégie et de donner leur plein essor aux politiques culturelles dans le cadre de la nouvelle région :

- donner une impulsion nouvelle à la fonction RH, en rouvrant une piste proposée par le directeur régional en 2015, et confier une mission temporaire de deux ans (cible 2018) à une structure dédiée (délégation par exemple) déchargeant provisoirement le secrétariat général de ces tâches pour lui permettre de s'investir pleinement dans ses autres missions (informatique, documentation,

immobilier, moyens de fonctionnement dans la perspective de la mutualisation prévisible à l'échelon préfectoral, etc.) ;

- poser la question d'un rattachement des industries culturelles au pôle démocratisation et action territoriale ;

- réexaminer d'ici le début de 2017 le schéma d'implantation des conseillers développement culturel, en le dissociant du règlement de situations individuelles qui sont des sujets à traiter pour eux-mêmes.

Par ailleurs une décision entre la DRAC et le DAT est à prendre quant à l'évolution de la mission de l'ancienne DRAC du Limousin, qui s'arrête au 30 juin 2016. L'emploi concerné n'est pas sous le plafond de la DRAC mais sous celui du DAT, qui aurait tout intérêt à tirer profit, dans des conditions à déterminer, des qualités et de la compétence, unanimement reconnues, d'un agent de grande expérience.

DRAC Auvergne Rhône-Alpes

Mission réalisée par Norbert Engel et Richard Lagrange

La mission a mené en avril 2016 des entretiens avec le directeur régional (Alain Daguerre de Hureaux), le directeur-adjoint, les directeurs des trois pôles, le secrétaire général ainsi que les principaux chefs de service et conseillers ; elle a également rencontré les organisations syndicales représentées dans les deux sites ainsi que tous les agents qui l'ont souhaité dans des entretiens particuliers individuels ou collectifs, soit en tout, environ **70 personnes**. Le rendez-vous prévu à sa demande avec le préfet de région a finalement été annulé par lui sans qu'une nouvelle date ait pu être fixée à ce jour.

La réforme s'est faite dans le contexte particulier d'une DRAC Rhône-Alpes qui a connu une période d'intérim entre le 31 mars et le 15 juin 2015, date d'arrivée de M. Alain Daguerre de Hureaux, lequel vient également d'annoncer son départ d'ici à la fin du mois de juin 2016. Par ailleurs, il ressort de l'ensemble des entretiens que le dialogue entre le Directeur de Lyon et la Directrice de Clermont-Ferrand ne semble pas avoir été optimum pendant toute la phase de réflexion et de préparation de la fusion, entraînant un malaise certain dans les équipes et renforçant les incertitudes inhérentes à un exercice en soi complexe et délicat.

Enfin, d'une manière plus générale, la fusion s'est opérée entre une région à huit départements de 6,4 millions d'habitants, économiquement développée et dynamique, doté d'un réseau culturel ancien, structuré et dense, et une région à quatre départements de 1,4 millions d'habitants, rurale pour l'essentiel, dotée de beaucoup moins d'institutions culturelles et d'équipes artistiques. Cette disparité de situation, à l'exception notable des monuments historiques, quantitativement équivalents dans les deux régions, n'a pu que renforcer le sentiment, pas toujours infondé, d'une « absorption » par l'ex-région Rhône-Alpes, d'une « prise de pouvoir », et donc d'une « relégation » de l'ex-DRAC Auvergne, sentiment d'autant plus fort que cette dernière a vu sa direction (Drac, adjoint et SG) « disparaître » en fin d'année 2015.

1. La nouvelle organisation

Elle a été déterminée par l'arrêté préfectoral du 4 janvier 2016 qui définit l'« organisation cible » de la DRAC (dont le siège est à Lyon avec un site à Clermont-Ferrand) en trois pôles et un secrétariat général ; **l'arrêté de délégation de signature du préfet de région au DRAC daté du même jour paraît cependant très limité** puisqu'il exclut toute subvention d'investissement supérieure à 100 000€ et toute subvention de fonctionnement supérieure à 30 000€ (à l'exception, il est vrai, des subventions qui font l'objet d'un avis par un comité d'experts).

1.1 La DRAC a fait le choix de situer le pôle patrimoine à Clermont-Ferrand sous la responsabilité de Pascal Mignerey (auparavant CRMH de Franche-Comté). Ce choix est justifié par la nécessité de donner une responsabilité significative en Auvergne et en considération du nombre de monuments historiques, équivalent dans les deux régions.

Le pôle patrimoine regroupe le SRA, la CRMH, les UDAP, les services de l'architecture, des musées, de l'ethnologie et sciences sociales, du centre d'information et de documentation (ainsi que la Grotte Chauvet).

Cependant, le conservateur régional de l'archéologie d'Auvergne devient le chef du service pour la nouvelle région mais en résidence administrative à Lyon (l'argument invoqué étant la fréquence des dossiers sensibles dans ce domaine qui justifie la proximité avec le DRAC et le préfet de région).

En revanche, le conservateur régional des monuments historiques de Rhône-Alpes devient le chef de service pour toute la nouvelle région mais en résidence administrative à Clermont-Ferrand. Ce chassé-croisé est perturbant pour les deux intéressés, pour leurs services respectifs et pour le fonctionnement futur du pôle.

De fait, le pôle patrimoine se trouve éclaté, géographiquement et dans sa gouvernance, tandis que l'essentiel des effectifs se situe à Lyon.

Pour l'instant, les nominations n'étant intervenues que très récemment, le pôle patrimoine n'en est qu'aux prémices de son fonctionnement tel qu'il résulte de l'organigramme.

Pour les mêmes raisons, le directeur du pôle n'a pas encore pu (en avril 2016) définir le type de relations qu'il entend entretenir avec les UDAP, n'ayant pas encore pu tous les voir sur place.

Il convient de noter qu'en dehors de la fiche de poste générale du ministère, aucune lettre de mission n'a été adressée au directeur du pôle patrimoine (pas plus qu'à ses collègues) ; par ailleurs, il n'a aucune responsabilité à l'égard des agents autres que ceux du pôle patrimoine exerçant à Clermont-Ferrand.

Le pôle création (Lyon) regroupe les services du spectacle vivant, des licences d'entrepreneurs de spectacles, des arts plastiques, du cinéma et audiovisuel, du livre et de la lecture, des archives et des langues de France et est dirigé par Hélène Guicquéro, précédemment en poste à Clermont-Ferrand.

Le pôle action culturelle et territoriale est situé à Lyon sous la direction de Jacqueline Broll (précédemment conseillère EAC) mais cette dernière n'est pas directrice adjointe (emploi DATE) alors que ses deux collègues le sont.

Le secrétariat général regroupe les services du fonctionnement, des affaires financières, des RH et de la communication. Le secrétaire général a désigné un « correspondant » au sein du site de Clermont-Ferrand.

1.2 Parallèlement à la réorganisation des services, la DRAC a fait le choix de modifier la chaîne de dépense en vigueur jusqu'ici en Rhône-Alpes. En effet, il a été décidé de restreindre le rôle du service financier et de transférer aux « services métiers » la gestion administrative préalable à l'engagement.

Si le principe de la réforme peut se comprendre (redonner à chaque service la responsabilité complète sur ses dossiers ; simplifier la relation aux partenaires qui n'ont plus qu'un interlocuteur au sein de la DRAC), elle suscite des réactions diverses : le service financier s'estime désavoué et a perdu trois agents (partis dans d'autres administrations) ; les « services métiers » doivent absorber un surcroît de charge, la plupart du temps à effectifs constants ; certains agents sont loin d'être familiers des diverses applications informatiques à utiliser ;

enfin, les procédures ne semblent pas complètement stabilisées, ce qui entraîne à l'évidence des blocages.

En Auvergne, où cette façon de faire était déjà employée mais avec des accommodements, on relève néanmoins des difficultés en particulier avec les « petits » services patrimoniaux qui n'ont pas la capacité de prendre en charge cette gestion de leurs dossiers.

1.3 Un comité de direction (en visioconférence), réunissant le directeur, son adjoint, le secrétaire général, les directeurs de pôle et en tant que de besoin tel ou tel chef de service, se tient de façon hebdomadaire ; un compte-rendu est établi, mais ce dernier n'est ni diffusé à tous ni mis en ligne. Les informations utiles sont supposées être transmises par les participants à leurs équipes.

À l'évidence, ce dispositif doit être amélioré : la communication et la diffusion de l'information, comme la mission a pu le constater à de nombreuses reprises, sont insuffisantes et provoquent beaucoup de frustrations, de malentendus voire de dysfonctionnements.

Pour l'instant (avril 2016), les modalités de travail au sein de chaque pôle (et encore moins entre les pôles) ne sont pas stabilisées d'autant que le directeur adjoint et les deux directeurs de pôle viennent de l' « extérieur » et qu'ils n'ont pas encore eu le temps de prendre toute la mesure de leurs fonctions, du nouveau territoire et des partenaires.

1.4 Les UDAP semblent confrontées à quelques difficultés : les UDAP de Savoie et Haute-Savoie ont été fusionnées par le préfet ; l'UDAP de la Loire rencontre une difficulté immobilière particulière, la préfecture de la Loire et France Domaine ayant proposé, sans véritable concertation, des locaux de médiocre qualité et insuffisants en surface dans un centre commercial en déshérence, relativement éloigné du centre de la ville de Saint-Étienne ; l'UDAP de l'Ardèche doit également déménager dans des conditions de grande impréparation.

1.5 Sur le fond, l'organisation en pôles fait l'objet de nombreuses critiques : elle introduit un nouvel échelon hiérarchique dont l'utilité n'est pas comprise par les agents (l'accroissement de la taille de la région et la difficulté pour le directeur d'être présent partout ne semble pas les convaincre pour l'instant) ; cette impression est renforcée par le fait qu'ils n'ont pas de lettre de mission précise et que, bien sûr, la nouveauté de la fonction ne permet pas d'en dessiner les contours.

Mais c'est surtout, avec la création de cet échelon supplémentaire, une impression de **déclassement** des chefs de service (mais aussi de leurs collaborateurs) qui est ressentie même parmi ceux les plus compréhensifs à l'égard de cette réforme (voir ci-dessous).

Beaucoup redoutent également que cette organisation renforce la sectorisation au détriment de la transversalité des interventions du ministère. La taille de la région, les distances et les temps de trajets ainsi que l'existence de deux sites, ne sont pas de nature à les rassurer de ce point de vue.

2. L'insertion des agents dans la nouvelle organisation.

2.1 D'une manière générale, les agents ont eu l'impression de « trop de réformes, trop rapides » avec une concertation en trompe l'œil. Les agents qui ont conduit ou participé aux « groupes projet » estiment que le travail de réflexion sur la nouvelle organisation a été inutile puisque, in fine, c'est un schéma national qui s'est imposé.

À cet égard, le fait que les chefs de pôle soient devenus des adjoints au directeur a été mal perçu puisqu'un consensus s'était dégagé sur la notion de « coordonnateur ». De même est incompris le fait que la directrice du pôle « action culturelle et territoriale » soit la seule à ne pas être directrice adjointe (*« alors même que ce secteur est une priorité ministérielle et gouvernementale »*).

Cette notion de « directeur de pôle » est particulièrement mal vécue dans les pôles patrimoine et création. Comme indiqué plus haut c'est un véritable sentiment de « déclassement » qui est ressenti : le fait de ne plus avoir un accès direct au directeur, de ne plus être évalué par lui, de ne plus être en contact direct avec les partenaires habituels qui passeront par cet échelon à défaut de passer par le DRAC.

Un conseiller résume la situation d'une manière lapidaire : *« je deviens secrétaire-chauffeur : je prépare une note à l'intention du directeur de pôle pour une réunion au cours de laquelle je ne prends pas la parole et je fais le chauffeur à l'aller et au retour »*

Cette crainte, peut-être exagérée, se traduit chez certains agents par la volonté de changer d'administration par souci de ne pas faire apparaître dans leur parcours un « décrochage » de responsabilité de nature à les pénaliser à l'avenir. Ou tout simplement pour retrouver un niveau équivalent de responsabilité. Le risque d'une perte de substance et d'agents de valeur pour les DRAC mériterait d'être évalué.

Pour l'avenir, ce sentiment de déclassement risque de se traduire par des comportements de contournement de cet échelon hiérarchique et des conflits si les personnalités en présence font preuve de trop grande rigidité.

Enfin, ce « déclassement » est aussi perçu chez beaucoup d'agents des services en question, notamment pour les personnels de catégorie B et C, qui ont eu l'impression d'être interchangeables dans la réorganisation sans que soient pris en compte les savoir-faire, l'expérience et les compétences acquises.

2.2 Le dialogue social s'en ressent de ce fait. Les organisations syndicales se font les porte-parole de ce malaise ; elles insistent sur la communication insuffisante, le manque d'écoute, le manque d'accompagnement. Les instances ont cependant fonctionné normalement mais les représentants du personnel ont l'impression de ne pas peser sur les décisions.

On peut aussi remarquer que les agents entendus déplorent l'absence de fiches de poste et un organigramme flou et mal connu, comportant beaucoup d'incertitudes.

Les opinions sont cependant contrastées sur l'accompagnement apporté soit au niveau national soit au niveau régional ; il semble qu'un réel effort ait été fait au

niveau national en particulier de la part du secrétariat général et de la direction générale des patrimoines ; au niveau régional, le secrétariat général s'est efforcé de répondre au mieux aux attentes des agents. Il reste un certain nombre de situations individuelles à régler cependant.

Dans la période précédant la réorganisation, les rapports tendus entre les deux directeurs n'ont pas facilité la mise en place de l'organisation nouvelle. Par ailleurs certains comportements de management ont été mal perçus : des erreurs de communication (ou une communication insuffisante, non fluide et trop hiérarchique), une forme d'autoritarisme et un manque de pragmatisme.

En particulier, la direction s'est surtout concentrée sur les aspects techniques de la réforme sans avoir une vision stratégique plus globale des politiques culturelles à conduire dans la nouvelle grande région.

De ce fait, la finalité de la réforme n'apparaît pas (ou fait l'objet d'interprétations : « *on veut nous faire disparaître* », « *le ministère n'a plus d'ambition* » « *c'est le prélude à une décentralisation* », etc.) et la dynamique qui peut naître de la fusion des deux régions n'a pas été mise en valeur.

Sans surprise c'est à Clermont-Ferrand que les frustrations et les inquiétudes sont les plus vives. Ayant perdu sa direction à la fin de l'année 2015, la DRAC se vit comme, au pire, « abandonnée », au mieux, « absorbée ». Les agents ont l'impression que « Lyon » impose ses manières de faire à l'égard d'une DRAC considérée avec condescendance ; les écarts en termes de crédits gérés et de structures, les approches différentes en termes de méthode de travail, le différentiel de dynamique entre les deux territoires régionaux fusionnés, sont autant d'éléments qui rendent plus complexe la mise en place d'une « culture commune » entre les deux anciennes DRAC.

Certains agents en Auvergne évoquent aussi des propos malheureux qu'auraient tenus leurs collègues de Lyon considérant qu'avec à peine moins d'agents, la DRAC Auvergne disposait de « *marges de productivité* ». Toutefois, la mission a pu constater de la part des services à Lyon, au contraire, une grande attention et compréhension à l'égard de leurs collègues du site distant et un souci de travailler en bonne intelligence.

2.3 Enfin, on ne saurait trop insister sur les aspects matériels de la fusion

Les déplacements se font en voiture la plupart du temps, le train n'étant pas pratique ; tous les agents concernés, en particulier l'encadrement, sont d'ores et déjà saturés et épuisés par des temps de trajet très longs alors même que les moyens se réduisent en nombre de véhicules. La mise en place par la préfecture d'une navette entre Lyon et Clermont-Ferrand deux fois par semaine n'est pas de nature à résoudre complètement cette difficulté.

Cette mobilité induite et forcée s'accompagne d'une très forte augmentation des frais de déplacements et d'ores et déjà il apparaît que les crédits prévisionnels seront insuffisants en 2016.

Le risque routier qui n'est certainement pas propre à la région ARA, et le stress dû à un agenda partagé entre deux sites doivent impérativement être pris en compte. La nécessité pour les directeurs de pôle et les chefs de service de diviser leur temps entre les deux sites induit également un risque pour la santé et l'équilibre personnel et familial des agents.

Enfin, un effort considérable et rapide doit être fait sur les moyens informatiques ; aujourd'hui en dépit des efforts réalisés, la situation est loin d'être en pratique optimale : les domaines informatiques n'ont pas été fusionnés en attendant des instructions du SDSI ; les dispositifs de visioconférence sont déjà largement utilisés, mais ils ne peuvent suppléer à tout ; ils doivent être améliorés (écrans plus grands pour des réunions avec davantage de participants) et complétés par des dispositifs d'audioconférences.

Il y a un besoin impératif de faire un très gros effort dans ce domaine le plus rapidement possible.

Il paraît également indispensable de repenser la répartition des charges et des territoires pour les services et leurs agents compte tenu de la nouvelle organisation ; certains conseillers ont fait le choix d'une répartition thématique, ce qui présente l'avantage de permettre une spécialisation (qui peut être aussi un inconvénient) mais qui est une lourde charge sur un territoire régional aussi vaste ; d'autres envisagent une répartition territoriale mais ne correspondant pas forcément aux précédentes divisions administratives, ce qui paraît plus judicieux.

Dans tous les cas, le territoire à couvrir reste impressionnant et la lisibilité pour l'extérieur, notamment les collectivités territoriales et leurs élus, risque d'en pâtir fortement.

Sur ce dernier point, **la mission n'a pas été en état de mesurer la perception que pouvait avoir les partenaires de la DRAC de cette nouvelle organisation** ; pour l'instant il semble que les précédents circuits d'information et de relations continuent de fonctionner tant bien que mal, mais on peut observer que plusieurs semaines après la mise en place officielle de la nouvelle organisation, le site internet ne permet guère de trouver le bon interlocuteur : seul l'arrêté préfectoral du 4 janvier 2016 est disponible sur le site ; l'annexe de cet arrêté donne la répartition des services entre Lyon et Clermont-Ferrand, mais il n'y ni organigramme nominatif ni indication sur le point d'entrée officiel ou l'interlocuteur qu'on peut ou doit contacter.

DRAC Bourgogne-Franche-Comté

Mission réalisée par Catherine Meyer-Lereculeur et Benoît Paumier

La fusion a concerné deux DRAC de taille comparable (l'effectif plafond de la DRAC Bourgogne était de 83 ETP, celui de la DRAC Franche-Comté était de 74 ETP, y compris les effectifs des UDAP), et dont les deux sites, de Dijon et de Besançon, sont peu éloignés (92 km).

Cette fusion est intervenue dans la région choisie pour l'expérimentation de « travail en site distant » (TSD) dans les services de l'État appelés à fusionner. Ce dispositif, qui constitue une alternative à la mobilité géographique, permet aux agents en poste sur le site distant (en l'occurrence Besançon), de continuer à y travailler, alors même que « l'organigramme cible » a positionné leurs postes sur le site principal Dijon.

La période de « préfiguration » en 2015 a donné lieu à un travail de diagnostic approfondi. Elle n'a toutefois pas réellement permis d'anticiper les effets opérationnels de la fusion, pour plusieurs raisons :

- l'arbitrage définitif entre Dijon et Besançon pour installer le siège de la DRAC unifiée à Dijon est intervenu tardivement, au mois d'août 2015 ; le choix de Besançon pour être le siège du pôle « création et industries culturelles » à Besançon, a été décidé par le Préfet de région préfigurateur en novembre 2015 ;
- la collaboration entre les deux DRAC appelées à fusionner a été malaisée ;
- les groupes de préfiguration constitués en vue d'anticiper l'organisation et le fonctionnement de la DRAC n'ont pas abouti à des résultats décisifs. Pour des raisons diverses, en particulier liées à des mutations, aucun des cinq fonctionnaires chargés des groupes de préfiguration n'est en charge du secteur qu'il avait pour mission de préfigurer ;
- si le macro-organigramme, positionnant les services a bien été défini fin 2015, l'organigramme détaillé, positionnant définitivement les agents, n'a été arrêté et communiqué que le 1^{er} avril 2016, en vue d'une application progressive d'ici le 30 mai.

La mission est donc intervenue dans un contexte où le nouvel organigramme détaillé, tout juste défini, était en cours de mise en application.

I - La nouvelle organisation

1 - L'organigramme général prévu dans l'arrêté préfectoral du 4 janvier 2016, a confirmé l'organisation des services de la DRAC en trois pôles (« patrimoines et architecture », « création et industries culturelles », et « action culturelle et territoriale », qui prend finalement le nom de « publics et territoires »), auxquels s'ajoutent le Secrétariat général et les fonctions d'appui directement rattachées au directeur régional et à son adjoint (communication, contrôle de gestion, cheffe de projet).

Les pôles préexistaient déjà partiellement bien avant la fusion, dans chacune des deux régions. La novation essentielle introduite par la réforme consiste dans l'attribution à chacun des directeurs de pôle d'une **autorité hiérarchique** sur les chefs de services ou conseillers membres du pôle.

Cette organisation en pôles est rendue encore plus nécessaire par le périmètre de la nouvelle DRAC, qui comporte ainsi 9 services patrimoniaux y compris les 7 UDAP, et 18 conseillers métiers : il n'est pas réaliste d'imaginer qu'ils soient tous directement rattachés au Directeur régional et à son adjoint. Elle appelle toutefois plusieurs remarques :

- **elle reste inachevée** : les chefs d'UDAP, continuent à relever directement du DRAC, tout en étant rattachés fonctionnellement au directeur du pôle « patrimoine et architecture » ; en revanche, les conservateurs régionaux des monuments historiques et les conservateurs régionaux de l'archéologie, qui relèvent désormais de l'autorité hiérarchique du directeur du « pôle patrimoines et architecture », peuvent ressentir un sentiment de traitement inéquitable par rapport à leurs collègues, chefs d'UDAP.
- **Les limites des pôles en Bourgogne-Franche Comté ne correspondent pas à celles de l'administration centrale et des programmes budgétaires** : les conseillers respectivement chargés de l'architecture et de la valorisation du patrimoine, et du livre et de la lecture ont été rattachés au « pôle publics et territoires », et non respectivement aux pôles « patrimoines et architecture », ou au pôle « création et industries culturelles » (auquel l'arrêté initial du 4 janvier attribuait toutefois la compétence sur le livre). Cette dissymétrie devra être prise en compte dans le dialogue entre l'administration centrale et chacun des pôles de la DRAC.
- **L'autorité des directeurs de pôle ne pourra s'affirmer qu'à condition d'être pleinement reconnue en pratique par les administrations centrales**, ce qui suppose qu'ils soient leurs interlocuteurs de principe. Cette demande est particulièrement marquée vis-à-vis du SG (SCPCI et DAT) et de la DGMIC (SLL) pour le pôle « publics et territoire », et vis-à-vis de la DGCA et du CNC pour le pôle « création et industries culturelles ».

La situation propre à chaque pôle apparaît contrastée :

- **Le pôle « publics et territoires » apparaît comme le principal « bénéficiaire » de la réforme**, qui vise à donner plus de visibilité aux politiques territoriales et d'éducation artistique. Agrégeant, en plus de ses fonctions traditionnelles, l'architecture, la valorisation du patrimoine, la lecture, et, de facto, le livre, il sera de surcroît renforcé par la création de postes de conseillers territoriaux, dont les politiques de développement local et l'éducation artistique et culturelle devraient être les missions prioritaires.

Deux postes sont ainsi prévus, l'un dans les marches occidentales de la région fusionnée (Nièvre, Yonne), à pourvoir dès cette année, l'autre dans les marches orientales (Territoire de Belfort, Haute-Saône), à pourvoir l'année prochaine. S'agissant de postes qui seront sans doute pourvus en sorties de concours, la décision a été prise de positionner ces deux conseillers territoriaux dans les sites de Dijon et Besançon. Ce positionnement devrait faciliter leur intégration au sein de la DRAC et la nécessaire interaction avec les autres conseillers et services de la DRAC ; il comportera toutefois des contraintes fortes de déplacement pour les intéressés, afin de leur permettre de construire leur implantation territoriale de proximité.

Ainsi renforcé, ce pôle devra affirmer sa légitimité par rapport aux deux

autres pôles. Sa capacité à promouvoir une approche territoriale transversale au sein de la DRAC, avec l'appui du directeur et du directeur adjoint, sera à cet égard déterminante.

- **L'enjeu essentiel pour le pôle « patrimoines et architecture » (le mieux doté, avec 53 emplois, hors UDAP), consistera à permettre à son directeur de fédérer réellement l'ensemble des services patrimoniaux, alors même que les 7 chefs d'UDAP ne lui sont rattachés que fonctionnellement.**

De surcroît, malgré l'intitulé du pôle, la conseillère architecture » ne lui est pas rattachée. Par ailleurs, l'identité et l'organisation de « l'Unité Musée », qui rassemble les deux conseillères musées, et son rôle au sein du pôle devront être précisés.

Enfin, le fonctionnement du pôle ne pourra être effectif que lorsque les postes d'encadrement actuellement vacants seront pourvus (conservateur régional de l'archéologie, conservateur régional adjoint de l'archéologie pour Besançon, conservateur régional adjoint des monuments historiques pour Besançon).

- **Le pôle « création et industries culturelles » se trouve confronté à un sérieux problème de vacances de postes (5 postes sur 13, 3 des 4 conseillers dans le domaine du spectacle vivant), qui fait peser une charge très lourde sur sa directrice. Cette situation s'ajoute à la contrainte liée à la localisation du siège du pôle à Besançon, alors même que le reste de l'équipe de direction de la DRAC est basé à Dijon, que le siège du conseil régional est à Dijon, au cœur géographique de la nouvelle région, et que 4 des 7 postes de conseillers métiers du pôle sont basés à Dijon.**

2 - Le secrétariat général de la DRAC est en première ligne dans les difficultés liées au fonctionnement sur deux sites, aussi bien pour ce qui concerne les affaires générales, que les ressources humaines et les questions financières.

Or, ses moyens humains sont, d'après les chiffres communiqués par le SG, en retrait par rapport à ceux des deux anciennes DRAC, avec 20 emplois pour la nouvelle DRAC contre un total de 25 pour les deux anciennes DRAC, soit une perte de 5 emplois, dont 4 pour les services financiers, qui passent de 11 à 7 emplois. Il convient de noter que ce changement affecte en outre la structure d'emploi des services financiers : les 7 emplois se composent de 3 agents de catégorie B et 4 agents de catégorie C (alors qu'avant la fusion, les 11 emplois se répartissaient en 1A, 5B et 5C). Cette diminution de moyens du SG a toutefois pu être partiellement compensée par des responsabilités budgétaires plus étendues données au trois grands pôles.

Le traitement des opérations budgétaires rencontre des difficultés qui se traduisaient, à la fin avril, par une sous-consommation significative de crédits. Celles-ci concernent chaque étape de la chaîne de la dépense :

- En amont, la non-stabilisation du circuit du courrier, qui concerne aussi les demandes et dossiers de subvention, et peut engendrer des retards parfois conséquents ;
- Dans l'instruction et le traitement administratif des dossiers, les vacances de postes dans les services métiers en charge de la préparation des dossiers d'engagement budgétaire, sont génératrices de tensions. Elles sont particulièrement préoccupantes pour le programme 131, et certains

postes clés du programme 175, comme la coordination financière du programme ou l'engagement des dépenses en matière de monuments historiques à Besançon.

- Des différences d'organisation financière entre les deux DRAC ; la procédure de l'ex-DRAC Bourgogne a été retenue car elle garantissait une meilleure sécurité juridique, par rapport à celle de l'ex-DRAC Franche-Comté, moins dotée en personnels, qui avait privilégié des circuits courts. La généralisation de la procédure de l'ex-DRAC Bourgogne à l'ensemble de la DRAC semble se traduire par un accroissement des charges de travail des personnels des services financiers, et avoir du mal à s'imposer auprès des services du site distant de Besançon.
- En aval, la chaîne comptable de paiement au sein des services de la direction régionale des finances publiques n'est elle-même pas stabilisée.

Enfin, la fusion se traduit à ce stade par des coûts supplémentaires de fonctionnement, en particulier sur les liaisons informatiques entre les deux sites et l'équipement bureautique, qui pourraient être pris en charge en partie sur les crédits centraux. Selon de nombreux agents, l'ampleur de ces surcoûts n'a pas été anticipée.

3 - Les instances de fonctionnement de la DRAC

L'équipe de direction (DRAC, DRAC adjoint, directeurs de pôles, secrétaire générale) se réunit chaque semaine. L'ensemble des cadres est réuni chaque mois sous la présidence du DRAC. Chaque service est en voie d'organisation suivant une alternance de réunions réelles, elles-mêmes alternativement à Dijon et à Besançon, et de réunions en visio-conférence pour les pôles ou services à effectif limité.

II - L'insertion des personnels dans la nouvelle organisation

La longue période de pré positionnement puis de positionnement des agents dans la nouvelle organisation a généré stress, inquiétude, et tensions à tous les niveaux, avec le sentiment de plusieurs des agents rencontrés, que l'année 2015 avait demandé, pour reprendre l'expression de l'un d'entre eux, « *beaucoup d'énergie pour pas grand-chose* ». Le nouvel organigramme est maintenant défini depuis le 1er avril, mais des tensions perdurent sur les affectations et les périmètres de quelques postes, notamment des personnels administratifs de catégories B et C, aggravées par le nombre important de vacances de postes.

Les difficultés matérielles contribuent à ce malaise, et en particulier l'informatique. Les chantiers sont multiples : fusion des serveurs de données, renforcement des volumes de débits de données entre les deux sites, mise en place de plateformes de travail collaboratives, élargissement des possibilités de visio-conférence, ou encore adaptation des applications nationales. **Une clarification des rôles respectifs des informaticiens de la DRAC, de la sous-direction des systèmes d'information du MCC, et de la coordination informatique de la Préfecture de région serait souhaitable.**

Cette longue période de gestation a conduit aussi les agents, et plus particulièrement les cadres, à se concentrer sur les problématiques d'organisation et de fonctionnement interne, au détriment de la définition de stratégies culturelles, et des relations de proximité avec les citoyens et les partenaires. L'appréciation d'un agent, selon lequel « *la réforme nous empêche de travailler depuis janvier 2015* » est significative d'une volonté forte des

cadres de se concentrer à nouveau sur le cœur de leurs missions.

Anticipant une résolution de ces difficultés matérielles et de fonctionnement pour la fin juin 2015, le directeur régional a annoncé l'élaboration d'un projet de service pour le deuxième semestre, qui permettrait de redonner aux agents du sens à leurs missions de service public et de politique culturelle.

Toutefois, à supposer que l'ensemble des difficultés matérielles soient résolues dans un délai raisonnable (ce qui suppose des moyens supplémentaires et une implication de la centrale), la perspective d'une restructuration immobilière d'importance à Besançon, plusieurs fois retardée avant même la mise en place de la réforme, et qui pourrait être engagée dès le deuxième semestre 2016, pourrait compliquer le retour attendu à des conditions de travail matérielles plus sereines.

1- Le dialogue social

Les organisations syndicales ont regretté le caractère tardif d'un dialogue social approfondi accompagnant la fusion. Elles avaient unanimement voté contre le projet d'organisation de la DRAC qui leur avait été présenté en décembre 2015.

Toutefois, depuis le mois de février, la mise en place de la nouvelle direction et l'arrivée d'une nouvelle responsable des ressources humaines, des instances de concertation régulières sont réunies toutes les deux semaines, alternativement à Dijon et à Besançon, par le DRAC et le DRAC adjoint, pour faire le point sur l'état d'avancement de la réforme. Les personnels de chaque site sont réunis tous les deux mois, alternativement à Dijon et à Besançon.

Les principaux points de préoccupation des syndicats concernent les conditions de travail et plus particulièrement la question des vacances de postes, et les restructurations immobilières à venir sur le site distant de Besançon, et dans les UDAP du Jura et de l'Yonne.

Le principe d'un **CT et d'un CHSCT régional uniques** a fait l'objet d'un consensus. Après plusieurs réunions préparatoires, les premiers CHSCT et CT communs se sont tenus le 3 mai.

2 - Les mobilités géographiques et fonctionnelles

A la faveur de l'application du **Travail en site distant (TSD)**, les mobilités ont été très réduites : **aucune mobilité géographique** n'est intervenue à l'exception du Directeur régional et de la Secrétaire générale de la DRAC Franche-Comté, qui a pris, à Dijon, les fonctions de Secrétaire générale de la DRAC unifiée.

Le TSD a concerné 7 agents à la DRAC, en fonctions et en résidence administrative à Besançon. Cette situation, prévue initialement pour durer trois ans, devrait toutefois évoluer au fur et à mesure des changements de titulaires sur ces postes, ce qui conduira à **un renforcement progressif en effectifs du site de Dijon**.

En matière fonctionnelle, le nombre de postes profondément touchés par la réforme a été estimé à 25 par la DRAC, et de postes légèrement touchés, à une vingtaine.

3 - La connaissance de leurs fiches de postes par les agents rencontrés semble

inégal. Officiellement, chaque agent dispose de sa nouvelle fiche de poste, et cela semble être le cas de la majorité des agents rencontrés. Toutefois, certains agents ont indiqué que leur fiche de poste actuelle était antérieure à la réforme, alors même que leurs missions avaient été modifiées ; enfin d'autres ignorent l'existence d'une fiche de poste les concernant.

4 - La présence très soutenue de l'équipe de direction à Besançon permet d'assurer un encadrement effectif du site distant, respectant ainsi pleinement les termes de l'arrêté du 4 janvier 2016, précisant que la DRAC « est organisée en bi-sites entre Dijon et Besançon ».

Cette gestion effective en bi-sites est facilitée par plusieurs facteurs : plusieurs membres de l'équipe de direction résident à Besançon, le siège du pôle création artistique et industries culturelles est situé à Besançon ; enfin, l'ensemble des membres de l'équipe de direction sont au moins une fois par semaine sur le site de la DRAC à Besançon.

En revanche, pour la gestion du budget et des ressources humaines, les contraintes propres à ces fonctions conduisent inévitablement à une concentration de l'information au siège, et une harmonisation des procédures. Celles-ci se traduisent par un sentiment d'éloignement des agents restés à Besançon, malgré les efforts de communication interne.

Compte tenu de la présence régulière des membres de l'équipe de direction, et notamment du DRAC ou du DRAC adjoint sur le site, la question de la nomination d'un cadre responsable du site, était moins sensible que dans d'autres DRAC. Les missions du responsable des affaires générales du site ont été renforcées. La directrice du pôle « création et industries culturelles », en résidence administrative à Besançon, n'exerce en revanche pas de responsabilités en la matière, étant déjà très mobilisée par la gestion complexe de son pôle sur les deux sites, et par ses responsabilités sur l'ensemble du territoire régional.

Cette organisation sera sans doute conduite à évoluer, tant les contraintes pesant sur l'équipe de direction et les chefs de service régionaux sont très lourdes : il est permis de s'interroger si, dans la durée, ces cadres seront en mesure de poursuivre un rythme de travail aussi consommateur en temps de transports entre les deux sites, tout en remplissant de manière optimale leurs missions notamment vis-à-vis des partenaires extérieurs.

III - Les relations avec l'extérieur

La mise en place du nouvel organigramme et des nouvelles procédures étant en cours, le Directeur et les personnels tiennent informés leurs interlocuteurs externes. Selon eux, les partenaires extérieurs, conscients du bouleversement introduit dans l'organisation de la DRAC, sont en **situation d'expectative, à la fois patiente et inquiète**. De surcroît, les services partenaires de la DRAC, du Conseil régional, sont eux-mêmes en situation de devoir se réorganiser.

De la part des particuliers ou opérateurs partenaires en attente de subventions, cette inquiétude se traduit par des appels téléphoniques à la DRAC plus fréquents pour connaître le stade d'évolution de leur dossier.

Le point le plus critique concerne la question des délais de versement des subventions. Si les retards accumulés au premier trimestre 2016 pendant la période de réorganisation de la DRAC n'étaient pas résorbés dans les prochaines

semaines, la situation pourrait se tendre, notamment dans le domaine du spectacle vivant, s'agissant de structures qui disposent de peu de réserves de trésorerie.

Le circuit du courrier n'était pas encore clairement établi à la date de la mission. Si le siège officiel de la DRAC est bien situé à Dijon, l'ambiguïté semble demeurer pour les personnels comme leurs partenaires extérieurs, sur la question de savoir si la DRAC dispose d'une ou deux adresses où envoyer les courriers et demandes de subvention.

Les transports de courriers et de parapheurs entre les deux sites sont assurés informellement par les cadres et personnels au gré de leurs déplacements physiques entre les deux sites.

Dans l'attente d'une clarification, et compte tenu de quelques exemples de délais anormaux relevés pour le cheminement des dossiers entre les deux sites, des circuits informels se sont mis en place, notamment à Besançon. Le sujet est d'autant plus critique pour les procédures obligeant l'administration à répondre dans un délai défini.

En conclusion, le processus de mise en place de la nouvelle organisation n'est pas achevé à la DRAC Bourgogne-Franche-Comté. Celle-ci devra, outre la résolution des cruciales questions matérielles (véhicules, informatique et bureautique) avec le soutien nécessaire de l'administration centrale, faire face à un double défi :

- faire évoluer progressivement ses structures et ses modes de travail, notamment afin de limiter les besoins internes de déplacements de ses personnels entre les deux sites, tout en respectant la contrainte d'organisation en bi-sites ;
- **redéployer ses efforts sur la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de politique culturelle dans la nouvelle région, redonnant par là-même un sens au travail de ses personnels.**

DRAC Bretagne

Mission réalisée par Dominique Chavigny

La DRAC Bretagne comptait 110 agents en effectifs réels au 8 juin 2016 pour un plafond d'emplois de 111,5 ETP. Son organisation, plus particulièrement analysée dans ce rapport, vise un fonctionnement optimal de l'ensemble des services pour répondre aux nouveaux défis territoriaux qui se font jour en Bretagne.

La DRAC, comme tous les autres services déconcentrés de l'État, est en effet confrontée à une crise majeure du modèle de développement de la Bretagne qui s'est traduit notamment par le mouvement de contestation dit « des bonnets rouges », en octobre 2013.

La crise économique et sociale en Bretagne affecte surtout les territoires ruraux avec la fragilisation des filières agro-alimentaires. Mais elle s'amplifie également avec la réduction des budgets publics qui affecte la culture au même titre que les autres secteurs où interviennent fortement les collectivités locales et l'État.

La DRAC affronte aussi des questions spécifiques en relation avec des mutations plus profondes de la société qui se cristallisent singulièrement en Bretagne comme le rappelle le document stratégique de la DRAC conçu pour les années 2015-2017 :

« Sont posées : la question des identités dans le couple « diversité/universalité », celle de la présence de l'art face aux logiques territoriales et d'intervention sociale, celle des droits culturels dans le débat sur les rapports de l'individu et du citoyen aux « communautés d'appartenance », celle enfin du rapport au temps et aux productions culturelles entre respect du patrimoine hérité et formes d'expression contemporaines ».

Ce contexte a incité la DRAC à faire évoluer sa stratégie pour porter une attention plus grande aux territoires et populations en difficulté, et prendre en compte aussi les nouvelles logiques partenariales qui vont désormais lier l'État aux collectivités territoriales.

Pour mener à bien cette évolution, quatre axes stratégiques ont été définis à l'issue de deux séminaires de réflexion :

- Mettre en place un contrat de coopération renouvelé entre l'état et les collectivités territoriales.

Cet objectif ayant pris une dimension particulière avec l'installation d'un « Conseil pour la culture des Collectivités en Bretagne » rassemblant l'État, le Conseil régional, les quatre conseils départementaux, les deux métropoles -Rennes et Brest- et les grandes villes et intercommunalités.

- Préserver la capacité d'intervention de l'État afin de contribuer à la croissance et l'emploi.

Cet objectif vise principalement à maintenir le volume budgétaire des interventions de l'État au profit de l'économie du Patrimoine et celui du spectacle vivant.

- Renforcer la présence de l'art et de la culture dans les territoires fragilisés.

Une nouvelle géographie des priorités territoriales et de nouveaux modes d'intervention ont été définis à cet effet.

- Adapter l'organigramme de la DRAC et ses modalités de fonctionnement aux nouvelles priorités géographiques et aux nouveaux modes d'intervention.

L'organisation de la DRAC est donc conçue dans l'objectif de mobiliser tous les services pour répondre de manière efficace et fonctionnelle aux nouvelles exigences de la réalité politique, économique et sociale de la Bretagne.

En revanche, le Directeur a fait le choix de ne pas structurer de manière trop figée des pôles disciplinaires (Patrimoines, Art vivant, etc.) et surtout d'éviter volontairement des hiérarchies intermédiaires supplémentaires.

1- L'organisation de la DRAC repose sur un mode de fonctionnement collaboratif avec des pôles non structurés comme des services

L'organisation de la DRAC se présente, en première analyse, dans une configuration plutôt classique où des services patrimoniaux structurés et hiérarchisés (CRMH, CRA) côtoient la dispersion des conseillers sectoriels dont la réalité des services est constituée le plus souvent du (de la) titulaire du poste et de son assistante.

Le bloc de Direction est composé du Directeur, de son adjointe et d'une secrétaire générale, laquelle figure dans l'organigramme dans une position hiérarchique sur l'ensemble des services.

Pour satisfaire à la nécessité d'impulser des modes de travail collaboratif, des pôles par domaines ont été cependant créés :

- Un pôle « **Patrimoines** » qui regroupe : le service des monuments historiques, celui de l'archéologie, les quatre UDAP, mais également la conseillère pour les musées et le conseiller pour l'architecture et le développement durable ;

- Un pôle « **Transmission, Publics et Territoires** » qui rassemble peu d'agents : la conseillère pour l'éducation artistique et culturelle, la conseillère pour l'action territoriale et les programmes interministériels, une « correspondante » de la mission emploi et, en tant que de besoin, le conseiller livre et lecture au titre de la langue de France et des langues de France ;

- Un pôle « **Industries culturelles et Economie de la culture** » où se concertent : à nouveau le conseiller livre et lecture, la conseillère cinéma et audiovisuel, une conseillère pour l'économie de la culture (qui est chargée par ailleurs de la Danse) et la responsable des licences d'entrepreneurs de spectacles ;

- Un pôle « **Création** » où l'on trouve : le conseiller pour le théâtre et les spectacles, la conseillère pour la musique, le conseiller pour les arts plastiques et la conseillère pour la danse.

Les pôles ont bien une réalité fonctionnelle dans la mesure où leurs réunions formelles sont programmées à échéances régulières.

Sur le fonctionnement de cet ensemble, quatre constats ressortent des entretiens menés par la mission :

- Chacun s'accorde à reconnaître une grande fluidité dans les relations inter-services ou inter-personnelles. Ces constats tiennent beaucoup au mode de management du Directeur et sa volonté d'insister en permanence sur les objectifs stratégiques, ce qui fait dire à certains chefs de service : « le Directeur détient encore une forme de propriété sur les objectifs stratégiques de la DRAC ». En revanche chacun s'accorde à souligner que ces objectifs sont très pertinents mais ces réflexions laissent entrevoir la nécessité d'un travail d'appropriation par les services.

Certains cadres éprouvent encore des difficultés à s'approprier un référentiel transversal, toujours soupçonnés de déporter le Ministère vis-à-vis de ses fondamentaux artistiques ou patrimoniaux.

- Certains interlocuteurs du « pôle Patrimoines », tout en soulignant la très bonne coopération de tous les services et singulièrement la manière dont les UDAP s'intègrent à ce travail collaboratif, ne dédaigneraient pas un système de pôle un peu plus formalisé avec un véritable « responsable » à sa tête, mais sans hiérarchie intermédiaire. Ce « responsable » pourrait avoir, par exemple, un rôle permanent de coordination et d'animation, et avoir également la maîtrise des ordres du jour de la réunion du « pôle Patrimoines ».

- Les conseillers sectoriels reconnaissent la pertinence des axes stratégiques de la DRAC. En revanche, certains d'entre eux remarquent la difficulté structurelle pour recadrer les moyens d'intervention afin de les orienter vers les territoires prioritaires.

- Enfin, il semble que la coordination ne soit pas encore optimale entre l'ensemble des conseillers et les conseillères chargées respectivement de « l'action territoriale » et de « l'éducation artistique et culturelle ».

On peut penser que la définition récente d'une nouvelle stratégie pour la DRAC n'a pas encore perflué sur les modes de fonctionnement internes et que toutes les évolutions nécessaires n'ont pas encore été accomplies dans ce but.

2- L'ensemble des agents redoutent une plus grande « polarisation » des services, une majorité d'entre eux s'interroge sur la pérennité des missions de l'État

Bien qu'ils ne soient pas concernés par les fusions de Régions, les agents sont très attentifs à la situation des DRAC fusionnées dont ils reçoivent évidemment beaucoup d'échos.

De manière quasi unanime, ils expriment leurs interrogations et souvent leurs craintes pour l'avenir sur « la situation des services déconcentrés ». Les représentants des organisations syndicales consultés lors de la mission ont d'ailleurs consacré toutes leurs interventions à ces interrogations, craintes ou

dénonciations.

Une majorité des agents consultés pense même que "le projet est de supprimer à terme toutes les DRAC". Ces sentiments sont vraiment inédits dans une DRAC composée de personnes traditionnellement modérées dans leurs appréciations. Il est vrai que la récente « délégation de compétence » de l'État au Conseil Régional concernant les industries culturelles (cinéma et audiovisuel, chaîne du livre) ont profondément interrogé l'ensemble des agents sur l'éventualité d'une décentralisation encore plus large.

La conseillère Cinéma-audiovisuel et dans une moindre mesure le conseiller Livre et Lecture s'interrogent sur leur propre pérennité dans la DRAC, et plus globalement sur la pérennité des postes dédiés à leurs disciplines dans toutes les DRAC si d'autres Conseils Régionaux demandaient les mêmes délégations de compétence dans un proche avenir.

De manière significative, la question de l'organisation de la DRAC en pôles plus structurés reçoit des réponses circonspectes voire très suspicieuses. Les pôles (Patrimoines, Création, etc.) qui existent bien en DRAC Bretagne, mais ne sont pas structurés avec un niveau hiérarchique supplémentaire entre les chefs de service (Conservateurs, Conseillers, etc.) et la Direction, doivent demeurer, selon le point de vue unanime des agents, dans cet état de coopération informelle.

Le schéma en cours de réalisation dans les DRAC fusionnées inspire aux agents de la DRAC Bretagne de très fortes réticences à l'égard d'un type d'organisation qui rajouterait précisément un niveau hiérarchique supplémentaire.

Cette analyse est également celle du SGAR. La mission s'est déroulée alors que le Préfet de la Région Bretagne, Patrick Strzoda, venait d'être nommé Directeur du cabinet du Ministre de l'intérieur. Par conséquent, c'est la Secrétaire générale pour les affaires régionales qui s'est exprimée sur l'inutilité de créer un niveau hiérarchique supplémentaire (chef ou responsable de pôle, par exemple) dans une DRAC de taille modeste et "parfaitement organisée pour accomplir ses missions".

L'organisation actuelle constituée de pôles non structurés en services, mais conçus plutôt comme des cadres de concertation et d'échanges permanents, semble pour le SGAR tout à fait adaptée.

3- La mutualisation des frais de fonctionnement et un projet de regroupement immobilier à Rennes sont sérieusement envisagés par le SGAR

À la demande du rapporteur, le SGAR a évoqué les chantiers de mutualisation : les crédits de fonctionnement (y compris les crédits pour frais de déplacement) devraient être effectivement mutualisés au 1er janvier 2017, selon les hypothèses actuelles.

Le SGAR comprend l'inquiétude des services en général et de la DRAC en particulier mais ne conçoit pas qu'il y ait pour elle des conséquences pénalisantes dans la mesure où « la DRAC Bretagne ne change pas son système d'organisation à l'instar des DRAC fusionnées, ce qui ne génère donc pas de besoins supplémentaires ». La DRAC retrouverait donc "son enveloppe".

Sur l'immobilier, les Préfets de département n'exercent pas de pression actuellement pour le déménagement des UDAP dans des ensembles administratifs regroupés. En revanche la Préfecture de Région "réfléchit" sur un projet de regroupement de ce type et à moyen terme pour tous les services régionaux.

A cet égard, France Domaine a visité la DRAC très récemment avec un spécialiste des "sites atypiques" (sic), c'est à dire les services installés par exemple dans des MH classés, ce qui est le cas actuellement de la DRAC Bretagne. La SGAR a évoqué "la situation exceptionnelle mais peut-être coûteuse" de la DRAC actuellement. Par conséquent, ce dossier doit être suivi très attentivement.

4- La nomination d'un nouveau conseiller territorial n'est pas souhaitée, bien que les priorités territoriales constituent un axe fort de la stratégie de la DRAC

Le Directeur régional et le SGAR s'accordent pour ne pas envisager la création d'un poste de « conseiller territorial » initialement prévue pour le Finistère et plus largement pour les territoires du centre Bretagne.

L'analyse qui est faite retient l'idée d'une DRAC dont tous les services se mobilisent en priorité vers ces territoires plutôt que de créer un poste spécifique sous plafond d'emploi. En l'occurrence, le SGAR remarque également que le Préfet du Finistère n'est pas demandeur d'une telle création.

Le SGAR appuie sa position sur le constat qu'il fait d'une « DRAC déjà bien positionnée sur le terrain, bien positionnée sur les dossiers interministériels et singulièrement les priorités relatives à l'égalité et à la citoyenneté dans les territoires concernés »

Il convient également de mentionner les fortes réticences des conseillers au sein de la DRAC, à l'égard d'une éventuelle nomination d'un conseiller territorial chargé d'un département spécifique (en l'occurrence le Finistère) au moment où la DRAC entame un travail d'articulation entre différents pôles pour une meilleure unité d'action précisément en direction des territoires délaissés.

Hors l'hypothèse d'une prise en charge fonctionnelle d'un territoire particulier, on peut cependant suggérer (Cf. Supra) que soit impulsé plus précisément un travail coopératif entre tous les conseillers.

C'est peut-être sur cet aspect que l'organisation de la DRAC est perfectible. Hors Patrimoines, la juxtaposition de pôles regroupant très peu d'agents semble avoir une existence plus formelle que réellement fonctionnelle.

Sans doute faudrait-il relancer le travail coopératif des conseillers sectoriels après avoir désormais redéfini les axes stratégiques et les priorités territoriales de la DRAC. Et cette relance pourrait pointer la nécessité de désigner un(e) animateur (trice) permanent de ce travail, hors l'investissement évident et les arbitrages nécessaires de la Direction. A tout le moins, cette orientation organisationnelle a été évoquée par un nombre significatif d'interlocuteurs.

Pour conclure :

L'avis de vacance du poste de Directeur de la DRAC Bretagne est paru au cours de l'inspection. Les agents étaient déjà informés de l'imminence du départ en retraite de leur Directeur, mais c'est évidemment une source d'inquiétude supplémentaire pour eux.

Le DRAC actuel et le Secrétaire général du Ministère sont convenus de bien maîtriser cette succession pour ne pas créer une situation de vide et de latence trop souvent observée ces dernières années dans ce type de nomination.

Il convient de souligner combien le choix du (de la) successeur demande à la fois de la célérité et de la pertinence, d'un point de vue professionnel, pour une DRAC dont l'action et les résultats sur le terrain sont unanimement salués.

DRAC Centre-Val-de-Loire

Mission réalisée par Isabelle Maréchal et Dominique Chavigny

Le Centre-Val de Loire avec six départements est la région non fusionnée la plus vaste avec un territoire de 39 000 km² (7 % du territoire) et, avec 2,6 M habitants, seulement 3,9 % de la population française, en progression toutefois de 0,3 % an.

La structuration intercommunale s'organise essentiellement autour de 8 communautés d'agglomération, dont les plus importantes (Tours et Orléans) n'excèdent pas 300 000 habitants. Il s'agit d'un territoire essentiellement rural et de villes moyennes dont la densité patrimoniale est très importante (2976 MH inscrits ou classés, 10 secteurs sauvegardés, 34 ZPPAUP ou AVAP). La région compte également 4 monuments inscrits au patrimoine de l'UNESCO ainsi qu'un paysage culturel vaste, inscrit par l'UNESCO également à ce titre, intitulé « Le Val de Loire entre Sully et Chalonnes », qui conditionne la gestion de 208 000 ha du territoire régional.

La DRAC compte 114 agents, STAP compris, et six postes vacants. Responsable d'un territoire vaste, elle est, comme les « grandes régions », confrontée aux difficultés liées à la nécessité d'assurer une présence suffisante des agents sur le terrain pour le bon accomplissement de ses missions.

La mission a donné lieu à quatre jours d'entretiens sur place les 23, 26, 27 mai et 1^{er} juin, au cours desquels ont pu être entendus individuellement les six chefs de STAP, les CRMH et CRA, des conseillers sectoriels, l'équipe de direction (Directrice régionale, Directrice Adjointe ainsi que la secrétaire générale) et les organisations syndicales.

La mission n'a pas pu rencontrer Vanessa N'Doye, chef de la mission de coordination de l'action culturelle. Le Préfet de Région a dû annuler le créneau d'entretien initialement prévu en raison des difficultés climatiques affectant la région à cette période.

I . L'organisation générale de la DRAC

L'organigramme de la Direction régionale affiche une organisation classique en services, mais avec trois « missions » transversales. Initialement positionnée par le précédent DRAC, en 2009, dans l'équipe de direction, la secrétaire générale a été établie désormais à un niveau « n-1 » à la tête d'un service qui a été étoffé pour améliorer l'interface Chorus et homogénéiser le circuit d'engagement des crédits et de paiement, le secrétariat général ayant repris le pilotage du service financier.

Cette organisation apparaît à tous plus claire et permet à la secrétaire générale de se placer comme interlocuteur facilitateur de l'action des autres services et conseillers. Il apparaît que la charge de la gestion RH des agents lui incombe au premier chef. La DRAC adjointe n'a pas de responsabilité particulière en matière de gestion des ressources humaines, mais elle partage avec la directrice la fonction d'évaluation des cadres de la DRAC.

Outre le secrétariat général, la CRMH, le SRA et les six STAP, l'organigramme de la DRAC regroupe optiquement en un bloc unique l'ensemble des conseillers sectoriels ; cependant chacun a une relation directe avec l'équipe de direction, choisissant, selon le niveau de sensibilité ou de complexité de la question soulevée, de s'adresser à la DRAC ou à son adjointe.

Trois missions spécifiques ont été créées en 2009

- La mission de l'action territoriale et interministérielle, (MACTI) qui recouvre essentiellement l'EAC et la politique de la ville)
- La mission de coordination de l'architecture et du patrimoine (MICAP),
- La mission de coordination de la documentation, de l'information et de la communication (MCDIC).

Le choix sémantique (« mission ») a été adopté pour affirmer l'absence de relation hiérarchique avec les services que les missions sont amenées à coordonner. Ce parti pris pragmatique convient aux responsables des missions ainsi qu'aux chefs des services et leurs agents amenés à travailler avec elles, qui n'accepteraient pas que des « chefs » de mission puissent devenir des échelons hiérarchiques intermédiaires entre la Direction et eux. Hormis ce point commun fondamental, les trois missions sont très différentes (CF. Infra).

Du point de vue de leur contenu, seules deux d'entre elles revendiquent dans leur intitulé une fonction de coordination. Les trois missions conduisent aussi et surtout des fonctions transversales ou faisant appel pour leur réalisation à plusieurs services. Ainsi la MICAP suit les labels (VPAH, patrimoine 20^{ème}), la politique des jardins et le suivi de la gestion des sites UNESCO, le MCDIC l'information et la communication, la MACTI les politiques interministérielles et l'éducation artistique et culturelle.

Seule la MICAP exerce une mission de coordination des services amenés à traiter différents aspects d'un même dossier d'instruction d'un acte unique encadré par des procédures réglementaires. Créée dans le contexte d'intégration des STAP à la DRAC, elle vise à instaurer une réflexion pluridisciplinaire entre les différents services chargés du patrimoine, que ce soit pour élaborer des doctrines communes face à des sujets récurrents, améliorer l'efficacité des circuits d'instruction, traiter en amont les avis éventuellement divergents sur une même demande d'autorisation, afin de faciliter l'arbitrage final de la DRAC. Souvent en raison des interventions extérieures, la Direction est encore l'arbitre de beaucoup de divergences, ce qui nécessite qu'elle s'implique dans le fond des dossiers et peut générer parfois un sentiment de « dépossession » et « déresponsabilisation » si cette implication devient trop systématique.

La MACTI aurait pu avoir pour fonction de fédérer et mettre en valeur les actions des autres services ou des conseillers sectoriels ayant un impact sur les politiques interministérielles et à l'EAC ou concourant à leurs objectifs. La MACTI ne joue pas ce rôle, alors même qu'elle s'appuie sur leur expertise pour décider de l'attribution des crédits aux projets qu'elle souhaite soutenir.

La MACTI intervient en revanche pour la préparation des contrats avec les collectivités locales, mais avec un rôle plutôt logistique : le contenu est élaboré par les conseillers sectoriels et les services patrimoniaux, et discuté, sous l'égide de la Directrice ou son adjointe, avec les élus, la rédaction finale du projet de

convention et le détail de sa mise au point financière incombant à la cheffe de la MACTI.

La MCDIC assure les missions transversales d'aide aux publications, dont le contenu, le financement et l'élaboration sont essentiellement assurés par les services patrimoniaux ou les conseillers sectoriels, ainsi qu'aux actes des colloques montés par les services de la DRAC.

La fonction documentation reste importante et un espace ouvert au public assez vaste lui est dédié au rez-de-chaussée, partagé avec la documentation du service régional de l'Inventaire. Cette documentation ne comprend pas le fonds documentaire du service d'archéologie, ni les archives de fouilles qui restent conservées au CCE de Saint-Jean de La ruelle.

La responsable de la MCDIC note que depuis trois ans les fonctions « information » et « communication » ont pris le pas sur la fonction documentation. La mission assure notamment les contacts avec la presse à l'occasion des déplacements de la Directrice ou sa participation à des événements culturels de l'État ou des collectivités territoriales, l'aide à la publication des fiches méthodologiques préparées par les services, actes des colloques ou manifestations organisées par la DRAC, ainsi que la mise à jour et la diffusion des données administratives, financières et culturelles concernant l'activité de la DRAC, y compris sur le site internet.

Du point de vue des moyens et modes de fonctionnement, les trois missions sont très différentes.

Si toutes disposent d'un chef de mission et guère plus de trois agents rattachés, la MACTI et la MCDIC ont un chef de mission à plein temps alors que la MICAP est depuis l'origine dirigée par le chef du STAP du Loiret. Celui-ci cumule donc deux fonctions qui devraient l'occuper chacune à plein temps. Fait à l'origine pour faciliter le rapprochement des STAP de la DRAC, ce choix d'une charge double incombant au STAP du Loiret peut être questionné, car il nécessite de sa part un investissement très important, difficile à assumer sur la longue durée. **Cette situation est donc fragile et, outre le risque d'épuisement de l'intéressé, ce cumul ne permet pas l'approfondissement du travail de concertation et d'harmonisation des pratiques qu'assure cette mission et que souhaitent les services concernés.**

En effet, la MICAP semble être la seule des trois missions à réunir régulièrement les services de la DRAC dont elle assure « l'organisation de la coopération », selon les mots du responsable de la mission, par le biais des :

- réunions du collège des ABF, organisé tous les mois/six semaines sous la présidence de la DRAC, qui sont l'occasion de traiter des points de doctrine apparus sur des dossiers épineux, ou d'échanger sur des questions communes ; ces réunions sont depuis six mois ouvertes aux CRMH et CRA,
- CRAP (Conférences régionales de l'architecture et du patrimoine) une fois par trimestre sur des sujets plus larges, ouverts à tous les services patrimoniaux et, selon les sujets, à la MACTI, dont la MICAP assure l'organisation et le compte rendu,
- des colloques ou de manifestations, telles les « jeudis du patrimoine », ou les

colloques « restauration des cathédrales » organisés à destination de tous les autres services de l'État ou des collectivités territoriales, aux universités et à tout public en général ; ces événements fédèrent pour leur organisation la CRMH, le STAP de la ville d'accueil et la MCDIC.

Le chef de la mission participe en outre au Comité de direction en tant que tel, et aux réunions de service en tant que chef du STAP du Loiret, de même que tous les autres chefs de service de la DRAC.

Du point de vue des moyens en personnel, les trois missions ne sont pas égales. Outre le fait que seules deux d'entre elles ont un chef de mission à plein temps, seule la MCDIC dispose de trois postes d'agents entièrement dédiés. Ainsi, un des agents de la MACTI est également conseiller sectoriel pour les musiques actuelles. Quant à la MICAP, deux des quatre agents sont partagés avec le STAP du Loiret qui est donc un contributeur de moyens essentiel pour cette mission de la DRAC, la plus lourde des trois.

L'évolution de ce mode d'organisation vers une polarisation plus affirmée n'est pas souhaitée

La directrice régionale a fait part de ses réticences à cet égard, estimant que l'échelle de la région ne justifiait pas la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire intermédiaire, par ailleurs peu utile « car les élus ne souhaitent avoir d'autre interlocuteur que la DRAC ou la DRAC adjointe ». Un échelon supplémentaire ne pourrait au surplus qu'accentuer le décalage entre les trois missions, et donnerait au chef de la MICAP une autorité hiérarchique sur les trois-quart des effectifs de la DRAC.

Il semble que le modus vivendi trouvé en 2009 pour les services patrimoniaux et d'une manière générale pour l'ensemble des conseillers sectoriels ait bien fonctionné et ce schéma d'organisation n'est actuellement mis en cause par aucun des agents.

II- L'impact des mutualisations annoncées et consacrées par la nouvelle charte de déconcentration

Pour l'instant, le contour exact des mutualisations des moyens de fonctionnement prévues par l'article 13 de la charte de déconcentration de décembre 2015 n'est pas connu. L'arrêté préfectoral relatif aux projets de mutualisations est en préparation et la DRAC participe aux groupes de travail thématiques inter-services. Les crédits du programme 224 action 7 du budget de la DRAC qui impactent notamment l'entretien des bâtiments, les frais de déplacement et le parc automobile sont concernés mais il semble que la mutualisation ne soit clairement tranchée que pour les véhicules à la date de rédaction de ce rapport. Il est annoncé que les enveloppes resteraient constantes la première année.

Cette perspective inquiète les agents qui font remarquer que les précédentes mutualisations de moyens se sont révélées plutôt défavorables aux intérêts du ministère de la Culture et citent les ventes immobilières des locaux des STAP tout juste restaurés ou aménagés ou la mise en commun des crédits de travaux des locaux administratifs des services déconcentrés.

La crainte est de voir ce même phénomène s'opérer avec les frais de déplacement ou le parc de véhicules, alors que les DRAC et STAP sont quasiment les seuls services de l'État dont les agents se déplacent physiquement pour les besoins de leurs missions, assurant ainsi une présence de l'État dans des zones reculées. Or la DRAC n'a pas été consultée sur l'évaluation de ses besoins.

Il est souligné que même si les besoins des services sont respectés, la mutualisation des véhicules sera une complication pour les agents utilisateurs, tenus de ramener le véhicule au parking commun avant de rentrer chez eux, ce qui allongera d'autant la journée de déplacement sur le terrain et ne facilitera pas leur participation aux réunions d'information du public ou de concertation avec les élus, organisées le plus souvent en fin de journée.

L'hypothèse d'un transfert des effectifs de gestion de ces crédits (deux personnes pouvaient être concernées au SG de la DRAC) aurait été tranchée par la négative.

Les lacunes ou problèmes de connexions entre services des outils informatiques restent une difficulté pour le fonctionnement de la DRAC et des STAP. La technicité des outils conduit à ce que les quelques agents sachant les utiliser se trouvent entièrement absorbés par les tâches de saisie et de traitement, au détriment de leurs autres tâches.

La dématérialisation des procédures se traduira dans le secteur du patrimoine par un dépôt des dossiers obligatoire sous format électronique pour les collectivités territoriales en fin d'année, (il reste facultatif pour les propriétaires privés), avec la difficulté de transmettre sous un format lisible en DRAC et STAP cartes, plans et dessins, et la quasi nécessité pour le service instructeur de devoir en assurer l'impression avant de pouvoir traiter le dossier.

III- L'arrivée d'un conseiller territorial

La DRAC Centre-Val de Loire doit créer un poste de conseiller territorial sous son plafond d'emploi et la publication du poste -profil ICCEAC- est envisagée en 2017. Son positionnement fonctionnel serait au sein de la MACTI, dont les effectifs globaux ne devraient pas augmenter du fait de ce recrutement : le conseiller territorial reprendrait les missions actuellement exercées à temps partiel par le conseiller chargé de l'EAC au sein de la MACTI.

Son action serait prioritairement dédiée aux départements d'Eure-et-Loir et du Cher, dans lesquels ils disposeraient au STAP d'un bureau de passage. Les agents du Cher s'interrogent toutefois sur la capacité de leurs locaux assez exigus en cité administrative pour accueillir une personne de plus.

Toutefois il ne semble pas que le contenu exact des missions de ce conseiller soit totalement arrêté et cette nouvelle fonction, qui n'aurait pas été discutée en réunion de service, semble susciter plus d'interrogations de la part des conseillers sectoriels et des services patrimoniaux que d'attentes, sauf de la MICAP.

Son positionnement en STAP permettrait par exemple d'envisager qu'il puisse également avoir un rôle d'appui de l'action de certaines actions des STAP sur les territoires concernés. Le responsable de la MICAP estime que sa présence pourrait être utile notamment dans le cadre des politiques de revitalisation des

centre-bourgs, de label 20^{ème}, de renouvellement des conventions VPAH ou pour l'organisation de colloques du patrimoine sur des thèmes ouverts à d'autres disciplines.

IV- Des évolutions et des aménagements de l'organisation apparaissent nécessaires

D'une manière générale, le renforcement des missions pour aller vers un modèle d'organisation en pôles est à écarter au profit du maintien de l'organisation actuelle mais des évolutions sont nécessaires.

En premier lieu, et sans méconnaître les contraintes de gestion du plafond d'emploi en DRAC, il paraîtrait nécessaire que la double charge de travail du responsable de la MICAP soit soulagée par la désignation d'un responsable de mission à plein temps. Cette fonction pourrait être, par exemple, assurée par un agent ayant une expérience du patrimoine ou une formation en architecture et patrimoine et se cumuler avec celle d'un conseiller pour l'architecture, dont la DRAC n'est pas dotée, alors que la qualité de ses territoires et l'importance des sites UNESCO justifieraient cette fonction.

La fonction de responsable de la MICAP devrait être définie plus précisément pour les compétences qui lui sont directement rattachées (labels VPAH, Patrimoine 20^{ème}, maisons des Illustres, jardins). Certaines de ces compétences (essentiellement de montage de dossiers et de valorisation) peuvent être assurées par la MICAP seule, en lien avec les autres services intéressés. En revanche, la gestion des dossiers UNESCO fait appel à une pluralité de compétences, ainsi qu'à une représentation de la DRAC auprès des collectivités territoriales concernées.

Le chef de la MICAP devrait se voir reconnaître une vraie fonction de pilotage de ces dossiers nécessitant un travail planifié et partagé entre tous les services patrimoniaux et avec d'autres services de l'État.

La création du poste de conseiller territorial devrait être l'occasion d'une réflexion globale sur la MACTI et son mode d'exercice, permettant de valoriser l'ensemble des actions relevant de l'action territoriale.

La MACTI pourrait utilement réunir tous les conseillers sectoriels et un représentant des services patrimoniaux pour un point d'information réciproque sur les politiques territoriales et interministérielles dont elle a la charge et les actions des autres services contribuant aux mêmes objectifs.

La fonction mécénat, rattachée à la conseillère pour les musées alors qu'il s'agit d'une préoccupation transversale de tous les services de la DRAC, mériterait d'être repositionnée soit à la MACTI soit à la MCDIC (rassembler des éléments d'information et de communication sur les projets en cours permet également une diffusion ciblée aux financeurs régionaux potentiels.)

La mission relève, en outre, les points suivants :

- l'arrêté du 1^{er} janvier 2016 donnant délégation de signature du Préfet de région à la DRAC est parfois imprécis quant au champ des actes devant être signés par le Préfet et mériterait d'être corrigé sur ces points.

- Une reprise de toutes les fiches de postes est en cours à l'initiative de la secrétaire générale, dans un souci de clarification des tâches de chacun ; ce travail pourrait permettre de faire évoluer la répartition des effectifs en fonction des nouveaux besoins (liés à la mise en œuvre des dispositions de la loi CAP par exemple) et du contexte régional : ainsi, la présence d'un conseiller cinéma à plein temps est-elle justifiée alors que l'activité du CICLIC (EPCC Etat/Région) assure de fait une partie des missions habituellement exercées par le conseiller cinéma dans les autres DRAC ?

Enfin, la mission a entendu des demandes récurrentes des services que le vote de la Loi CAP et sa mise en œuvre ravivent :

- Nécessité d'une actualisation de l'évaluation de l'impact de la loi au regard des mesures nouvelles introduites en débat parlementaire sur l'activité des DRAC et la charge de travail de leurs agents, notamment en STAP, certains étant déjà en limite de rupture de charge ;

- Nécessité de traiter certains points récurrents des conditions d'accès aux fonctions d'ABF : la DRAC compte deux AUE ne disposant pas du diplôme d'architecte. Ne pouvant de ce fait accéder à la fonction d'ABF, l'un d'entre eux vient de quitter le STAP dans lequel il avait été affecté à l'issue de la formation post concours pour intégrer les services du ministère chargé de l'équipement.

- On déplore enfin les réticences qui écartent encore la possibilité pour les STAP d'accueillir en stage des étudiants des écoles d'architecture pour valider le stage professionnel de l'année d'HMONP, alors que ceux-ci peinent à trouver des stages en agence permettant d'exercer effectivement la maîtrise d'œuvre et que le métier d'ABF reste encore mal connu des étudiants en architecture.

DRAC Île-de-France

Mission réalisée par Marie-Liesse Baudrez et Paul Tolila

I- La Drac Île-de-France : présentation générale

Depuis la fusion de plusieurs régions françaises, la DRAC Île-de-France, dont le territoire régional est demeuré inchangé, est désormais au cinquième rang des DRAC du point de vue des effectifs (223 ETP). Elle demeure cependant la première en termes d'activités de ses différents services, une place qui s'explique largement par le nombre des équipements culturels de la région capitale, l'importance du patrimoine, le nombre élevé de professionnels culturels et par la quantité des actes et dossiers administratifs que la DRAC doit traiter.

La situation de la DRAC Île-de-France demeure en effet toute particulière : elle est implantée sur un territoire qui concentre, avec près de 12 millions d'habitants, 20% de la population française, marqué par de très fortes disparités économiques et sociales et le poids de Paris, capitale politique, administrative et économique où institutions et sièges d'entreprises attirent cadres et professions intellectuelles. Ses interlocuteurs sont multiples : la première Région de France, huit départements, 29 villes importantes et des territoires où les problèmes économiques laissent des populations en grande difficulté d'intégration. L'apparition de la Métropole du Grand Paris introduit un nouvel acteur important dans ce paysage territorial et donc un nouvel interlocuteur de poids.

La Métropole du Grand Paris : un nouveau territoire

Le territoire de la MGP rassemble plus de 7 millions d'habitants. Outre Paris, il comprend les départements 92, 93 et 94 ainsi que 6 communes du 91 et une du 95. Ce nouvel ensemble territorial se compose de 12 territoires (Paris en constituant un à lui seul), qui viennent se substituer aux communautés d'agglomérations et se constituent en «établissements publics territoriaux» pour leur gouvernance. Ces «EPT» seront désormais les interlocuteurs naturels quotidiens des services de la DRAC, patrimoniaux notamment. L'ensemble constitue la Métropole du Grand Paris. Ces EPT viennent s'ajouter aux interlocuteurs naturels quotidiens des services, mais ne s'y substituent pas ; leurs compétences seront très diverses d'un territoire à un autre.

Bien qu'elle ne fasse l'objet d'aucune fusion, la DRAC Île-de-France doit néanmoins tenir compte dans son organisation, patrimoniale notamment, de l'apparition de la Métropole du Grand Paris et de la mise en place dans son organigramme de quatre « conseillers territoriaux », plus particulièrement dédiés aux aspects culturels des politiques de la ville et à l'éducation artistique et culturelle.

Organisation de la DRAC

La direction de la DRAC Île-de-France est composée de trois personnes: une directrice, un directeur adjoint, un secrétaire général. Pour 2016, le plafond d'emplois était de 233,5 ETP et la DRAC comptait 223,4 ETP en effectifs réels à la date du 1/3/2016, soit 10 postes non pourvus.

En plus du secrétariat général, l'organigramme est composé de services sectoriels dans les domaines des patrimoines et de la création) et de services transversaux : service du développement et de l'action territoriale (SDAT), service de l'économie culturelle (SEC), service de la communication.

Services sectoriels

-Les services patrimoniaux comprennent huit UDAP (85 ETP), la CRMH (35 ETP), le SRA (17 ETP), le service de l'architecture (3 ETP), le service des musées (4 ETP).

-Les services création comprennent le service des arts plastiques (3,70 ETP), le service musique et danse (13 ETP), le service théâtre (9,70 ETP).

Services transversaux

-Le SDAT comprend les agents dédiés à l'action territoriale, aux dispositifs culturels interministériels et au Grand Paris (9 ETP)

-Le SEC comprend les agents dédiés au livre, aux archives, à la langue française, au cinéma et au numérique (7 ETP)

-Le service communication comprend 3,70 ETP.

Le Secrétariat général, enfin, comprend moins de 30 ETP actuellement, dont les effectifs nécessaires à la délivrance des licences d'entrepreneur de spectacle.

Au 31/12/2015, la moyenne d'âge des agents de la DRAC s'établissait à 49,2 ans. Par ailleurs, à cette date, 40 agents avaient plus de 60 ans.

II- Les réformes organisationnelles en cours

La DRAC Île-de-France, ne faisant pas l'objet d'une fusion, rencontre des problématiques différentes de celles des autres DRAC. Son sujet essentiel est d'adapter son mode d'organisation et ses méthodes de travail à la création de la Métropole du Grand Paris et à la mise en place des établissements publics territoriaux, qui vont entraîner une nouvelle répartition des compétences et la montée en puissance de nouveaux acteurs. La directrice régionale a fait de ce sujet le thème essentiel des comités de direction. La mise en place de la MGP est ainsi l'occasion de redéfinir la politique culturelle de l'État en Île-de-France et de réfléchir à une meilleure structuration de l'offre.

La constitution en « métropole » de l'agglomération parisienne est d'abord la mise en œuvre d'une directive gouvernementale. Les périmètres des nouveaux EPCI en grande couronne, comme les EPT au sein de la métropole, ont été définis par l'État. Cette réorganisation de la gouvernance territoriale a été voulue et conduite par les plus hautes autorités de l'État (Président de la République, Premier ministre). La DRAC, comme le reste de l'État territorial, est appelée à contribuer à cette stratégie.

La création de la MGP conduit la DRAC à réviser son organisation dans le domaine de l'architecture et du patrimoine, sans aller vers une refonte de l'organigramme, comme dans les DRAC fusionnées.

1-La création d'un service métropolitain de l'architecture et du patrimoine a fait l'objet d'une décision politique et devrait voir le jour d'ici la fin 2016

La création d'un service territorial de l'architecture et du patrimoine à l'échelle métropolitaine (SMAP) a été décidée par le Premier Ministre lors du comité interministériel du Grand Paris du 15 octobre, avec un objectif de mise en place fin 2016 : « *L'enjeu est d'accompagner au mieux les évolutions des territoires et des institutions au plan architectural. La réunion sous une instance commune de l'ensemble des architectes des bâtiments de France permettra de disposer d'un interlocuteur unique pour la Métropole. Elle sera également l'occasion de redécouper les secteurs d'intervention en prenant mieux en compte les réalités architecturales et paysagères du territoire* ».

L'émergence de la MGP conduit l'État à se réorganiser, afin que celle-ci ait un interlocuteur unique. Le positionnement de l'État doit être renforcé, face à la montée en puissance de nouvelles collectivités, qui vont développer leurs compétences en matière d'architecture et d'urbanisme, portant de nombreux grands projets (650 projets d'urbanisme dans la métropole, dont les projets de création d'une cinquantaine de gares et des quartiers avoisinants).

La création du SMAP permettra d'appréhender le territoire de la métropole dans son ensemble et de ne plus segmenter la réflexion entre Paris et les communes avoisinantes, alors que les problématiques sont similaires. Cette évolution permettra de travailler sur des «territoires intelligents» réunissant Paris et la Petite couronne : Le SMAP instruira dans leur globalité des projets concernant par exemple le 14^{ème} arrondissement et Gentilly, ou le 13^{ème} et Ivry Confluences, ou encore le 15^{ème} et Vanves, espaces qui ont une même identité territoriale, mais qui sont aujourd'hui artificiellement séparés par le périphérique. La DRAC sera ainsi le 1^{er} service de l'État territorial à s'adapter à cette collectivité à nouvelle échelle.

La mise en place du nouveau service pourrait impliquer une redéfinition des missions des ABF implantés dans ce champ géographique, qui vont devoir intégrer les logiques et les problématiques d'un territoire métropolitain en construction. Les fiches de postes des agents devront être revues et les méthodes de travail modifiées en conséquence.

La création du SMAP résultera de la fusion de l'UDAP de Paris et des 3 UDAP de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), l'organisation des 4 UDAP de grande couronne (Essonne, Yvelines, Seine-et-Marne et Val-d'Oise) demeurant inchangée. La réforme a été conçue à ce stade comme devant s'effectuer à effectifs constants et le nouveau service devrait compter 44 agents, dont 14 ABF. Les UDAP de petite couronne resteront implantées dans leurs locaux, dans la mesure où il est important de maintenir un lien de proximité avec les administrés.

Une chargée de mission a été nommée pour travailler sur la préfiguration du service, un comité de suivi (le DRAC-adjoint, le SG-DRAC, les 4 chefs des UDAP de petite couronne, le CRMH, le chef du service architecture, le chef adjoint, le chef du département action territoriale du ministère, l'inspection générale des patrimoines) se réunit régulièrement de même qu'un comité de pilotage (la DRAC, le Directeur général des Patrimoines, le chef du service du patrimoine, la directrice chargée de l'architecture, la cheffe de l'inspection des patrimoines, le

chef du département de l'action territoriale, le Secrétaire général du Ministère et le SGAR).

Un préfigurateur devrait être prochainement nommé : l'avis de vacance devrait sortir d'ici la fin du mois de juin, sur un emploi fonctionnel et le recrutement devrait se faire en septembre.

Le projet a été présenté dans ses grandes lignes, au Comité technique du 19 mai et au CHSCT du 16 juin. De façon générale, cette réforme est perçue très favorablement par l'ensemble des personnels. La mise en place des établissements publics territoriaux est un progrès important, qui simplifie le nombre des interlocuteurs et améliore la qualité et la spécialisation de ceux-ci.

A terme, l'existence de plans locaux d'urbanismes (PLU) organisés au niveau d'un territoire et d'un SCOT métropolitain devrait faciliter la prise en compte des enjeux patrimoniaux et paysagers, même si les communes restent les principaux interlocuteurs des services patrimoniaux (il est plus facile de travailler avec des EPT plutôt qu'avec une juxtaposition de communes). Par ailleurs, les agents de la DRAC considèrent que cette réforme va permettre à la DRAC d'améliorer ses capacités de réflexion stratégique. La DRAC a ainsi conduit un premier séminaire inter-UDAP destiné à identifier les enjeux du grand Paris, pour les politiques mises en œuvre au niveau des UDAP, en mobilisant les spécialistes universitaires et praticiens de ces questions (historiens, sociologues, géographes, urbanistes, politiques).

Cependant, la création de ce nouveau service n'est pas sans poser quelques difficultés, qu'il importe de résoudre rapidement pour que la réforme puisse réussir pleinement.

Les missions du nouveau service doivent encore être précisées : ce sera l'occasion de prendre en charge des problématiques aujourd'hui non suivies, comme par exemple les abords des villes, les paysages urbains, les voies traversantes, l'urbanisation des grands ensembles. Les anciens chefs d'UDAP pourraient se voir confier des sujets transversaux, tandis que le chef du SMAP aura la mission de définir une doctrine générale en matière d'urbanisme.

La DRAC a prévu prochainement une réunion de l'ensemble des personnels des UDAP pour leur présenter la réforme. Les ABF sont réservés sur la réforme, qui introduit un échelon supplémentaire dans la hiérarchie : si actuellement les chefs d'UDAP sont sur un pied d'égalité, dans le futur, ils seront placés sous l'autorité d'un chef de SMAP.

L'intégration des ABF de petite couronne dans un seul et même service impliquera un réajustement indemnitaire, afin réduire les disparités existant aujourd'hui entre les ABF de Paris et les ABF de petite couronne. Ce réajustement est un des préalables de la réforme, demandé par les syndicats, notamment le syndicat des ABF. La mise en place de la RIFSEP devrait être l'occasion de faire avancer ce dossier.

Les relations du nouveau service avec les UDAP de grande couronne devront être redéfinies : la création d'un SMAP va être facteur de déséquilibre, entre un SMAP, qui sera un gros service et 4 petites UDAP de taille plus modeste, qui risquent d'être marginalisées. Afin de mieux intégrer les UDAP de grande couronne dans la réflexion, il pourrait être envisagé d'intégrer certaines d'entre elles dans le

comité de suivi : en premier lieu l'UDAP de l'Essonne, dont six communes (Juvisy-sur-Orge, Savigny-sur-Orge, Paray-Vieille Poste, Morangis, Viry-Châtillon, Athis-Mons) intègrent la MGP et l'UDAP du Val-d'Oise, puisque Argenteuil rejoint également la MGP.

La réflexion devrait par ailleurs veiller à éviter le risque de doublon entre le SMAP et certains des services de la DRAC. Pour certains chefs de service, l'utilité opérationnelle d'un service métropolitain n'apparaît pas clairement. L'organisation d'une coordination entre les services patrimoniaux de la DRAC leur paraît une démarche préalable à la création d'une nouvelle structure.

2-La mise en place de conseillers territoriaux : un accueil réservé

La DRAC Île-de-France bénéficiera de 4 conseillers territoriaux «action culturelle», implantés dans les départements de grande couronne (Essonne, Yvelines, Seine-et-Marne et Val-d'Oise) et placés sous l'autorité hiérarchique du chef de service du développement et de l'action territoriale de la DRAC. Ces emplois seront pourvus par des agents relevant du corps des ICCEAC, dans la spécialité action territoriale. Ils seront *«en étroite collaboration avec les différents services de la DRAC, chargés du suivi de l'observation des équipes artistiques et des lieux culturels inscrits ou non dans des dispositifs suivis par la DRAC et de favoriser les meilleures articulations au sein des politiques culturelles locales»*, ainsi que le précise la fiche de poste, non encore diffusée.

La DRAC Île-de-France a fait le choix de rattacher ces conseillers auprès du service de l'action territoriale mais en revanche de façon originale par rapport à d'autres DRAC, de les implanter au plus près des territoires les plus éloignés de la Ville de Paris, afin de pouvoir soutenir l'émergence de projets culturels dans des départements.

Si l'ensemble des missions est organisé autour des questions d'éducation artistique, il est cependant prévu de donner aux conseillers territoriaux des missions transversales spécifiques selon les départements. Par ailleurs, les conseillers auront un rôle à jouer pour mobiliser les intercommunalités, le dialogue avec celles-ci étant difficile, les conseillers pourront jouer un rôle de facilitateur.

De façon générale, cette réforme est mal perçue au sein de la DRAC. Les missions et le positionnement de ces conseillers territoriaux soulèvent en effet un grand nombre de questions.

Au moment où la DRAC fait face à plus d'une dizaine de postes vacants, notamment sur des postes stratégiques de conseillers, l'imputation de ces postes sous plafond d'emplois semble difficile à absorber. La DRAC a demandé au Secrétariat général que ces recrutements soient effectués hors plafond. Certains interlocuteurs font valoir qu'il aurait été plus efficace de recruter sur les postes de conseillers vacants, voire d'en recruter de nouveaux.

Par ailleurs, le rattachement de chaque conseiller à une UDAP pose problème : cet agent placé *«sous l'autorité fonctionnelle du chef de l'UDAP»*, élargera sur les moyens de l'UDAP, *«qui constitue la communauté de travail quotidienne»*, sans avoir de sujet d'intérêt commun avec les collègues de l'UDAP. Si les fiches de poste prévoient que ces conseillers puissent intervenir dans des

problématiques de culture dans l'espace public (comme le 1%), afin de faciliter une liaison de travail avec le reste de leurs collègues de proximité, le risque existe cependant qu'ils soient isolés de leur communauté de travail sur les sujets des politiques territoriales. Ces conseillers pourraient par ailleurs devenir les « conseillers culture » des préfets de département.

Enfin, leurs missions sont parfois en chevauchement avec celles des services de la DRAC. Le risque de doublon entre ces conseillers de proximité et les conseillers experts sectoriels est fort. Par exemple, un certain nombre d'attributions confiées aux conseillers en matière de langue française relèvent du service de l'économie culturelle.

Le risque existe aussi de voir converger vers ces conseillers certaines tâches que la pénurie d'effectifs ne permettrait plus d'assurer : avec un seul conseiller livre-lecture-archives également en charge de la langue française, la capacité de la DRAC à répondre aux enjeux linguistiques de sa région est manifestement sous-dimensionnée. Il faudra apporter la plus grande attention à l'articulation entre les services supports et les services métiers de la DRAC et peut-être également veiller à pouvoir faire évoluer la définition de ces postes en fonction des profils des candidats.

3-Si une refonte de l'organigramme ne paraît pas prioritaire aujourd'hui, une plus grande transversalité entre les services devrait être recherchée

S'il ne semble pas aujourd'hui pertinent que la DRAC s'engage dans une refonte de son organigramme, dans la mesure où sa priorité est de réussir la création du SMAP et au-delà d'adapter ses méthodes de travail pour être un interlocuteur reconnu de la MGP, des modifications ponctuelles peuvent être apportées, afin de développer la transversalité.

Le mode d'organisation actuel en services, que la DRAC Île-de-France était la seule à avoir adopté, compte tenu de sa taille, met en place avec les chefs de service un premier niveau de synthèse et de pilotage. Les agents considèrent dans l'ensemble que l'organigramme offre l'avantage de permettre un accès facile des experts de la DRAC aux échelons de direction et qu'il est facteur de réactivité pour les partenaires et de motivation pour les équipes.

Cependant, l'organigramme de la DRAC mis en place en 2010 en miroir avec l'organisation du ministère au moment de la réforme de la RGPP, ne permet plus aujourd'hui de répondre aux nouveaux enjeux territoriaux : il semble être un obstacle au développement de la transversalité.

Plusieurs besoins apparaissent en effet : il est prioritaire de renforcer les capacités de réflexion stratégique de la DRAC, pour que celle-ci construise une vision globale de la politique culturelle sur le territoire de la métropole, s'adapte à la montée en puissance des territoires et se mette en situation d'y répondre.

L'organisation actuelle devrait être décroisée, en sortant des spécialités pour aller vers les missions. La mise en place de pôles, à l'instar de ce qui est fait dans les DRAC fusionnées, se heurterait à l'opposition des personnels et des organisations syndicales, car elle aboutirait à renforcer la hiérarchie et à couper les équipes de la direction.

Si la DRAC organise très régulièrement des comités de direction, auxquels participent tous les chefs de service, la coordination dans les domaines spécifiques d'une part de l'architecture et du spectacle vivant d'autre part pourrait être développée, sous la présidence de la direction de la DRAC. Celle-ci a certes mis en place un collège des ABF, un collège des conseillers, et un collège spécifique à l'éducation artistique et culturelle. Mais des réunions régulières des chefs de service patrimoniaux, dans le cadre d'un Comité du Patrimoine et des chefs de service de la création dans le cadre d'un autre comité ad-hoc seraient le lieu de débat sur des sujets techniques et d'élaboration de la stratégie à l'échelle de la métropole.

Par ailleurs, le service de l'action territoriale, qui est un des pôles stratégiques de l'organigramme, devrait être repositionné pour être un outil efficace d'observation territoriale, irriguant l'ensemble de la structure.

Conclusion

Le projet de «service métropolitain de l'architecture et du patrimoine» est apparu bien accepté par l'ensemble des acteurs de la DRAC, d'autant mieux que sa nécessité stratégique et opérationnelle, face à une métropole puissante comme futur interlocuteur, est généralement bien comprise.

La mise en place des futurs «conseillers territoriaux» génère plus débat dans la mesure où ils devraient être mis en place «sous plafond». Il convient de rappeler à ce sujet que la DRAC a perdu 10 emplois dans son plafond et qu'elle souffre de l'équivalent en emplois vacants. Enfin, la démographie de ce service doit être prise en compte attentivement, les départs en retraite risquant d'être importants (une trentaine, environ, dans les deux ans).

DRAC Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon **(Occitanie)**

Mission réalisée par Isabelle Neuschwander et Bertrand-Pierre Galey

La mission a mené des entretiens avec le directeur régional (Laurent Roturier), la directrice adjointe, directrice du pôle Création, les directeurs des pôles Patrimoines et Action culturelle et territoriale, le secrétaire général et la secrétaire général adjointe, la directrice de cabinet, le conservateur régional des monuments historiques, un chef d'UDAP, des conseillers, des agents des services supports. Une rencontre s'est tenue avec les organisations syndicales sur chaque site. La mission a également été reçue par le préfet de région, Pascal Mailhos, en compagnie du directeur de projet pour la fusion.

La fusion s'est effectuée entre la région Midi-Pyrénées (8 départements, 2,9 M ha) et la région Languedoc-Roussillon (5 départements, 2,6 M ha). Les deux régions partageaient un fonds culturel « languedocien » au sens large, mais présentent des systèmes territoriaux assez différents : Midi-Pyrénées très centrée sur la capitale économique, les départements autres que la Haute-Garonne étant plutôt ruraux, alors que Languedoc-Roussillon est plus polycentrique et s'organise autour de la « conurbation Nîmes-Perpignan » avec une importante dominante patrimoniale et touristique.

L'ensemble forme une région, à forte dimension transfrontalière, qui se situe en terme démographique à la 5^e place des 13 régions métropolitaines mais à la 2^e en termes de superficie. D'une taille comparable à l'Autriche, elle compte deux principales agglomérations urbaines : Toulouse (906 500 habitants) et Montpellier (570 000 habitants), 9 sites UNESCO et 102 sites en gestion prioritaire (10% du territoire métropolitain), dont la géographie est structurante pour le programme de l'action stratégique de l'État en Région (PASER).

La nécessité de ménager des équilibres entre les villes de Toulouse et de Montpellier, traditionnellement concurrentes, a constitué l'élément déterminant du choix assez tardif du gouvernement d'installer le siège administratif de la DRAC à Montpellier, aux côtés du Rectorat de Région, de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, de l'Agence régionale de santé et de la Chambre régionale des comptes.

Ce choix a entraîné un fort sentiment de dépossession du côté du site de Toulouse, sans empêcher que se développe à Montpellier le sentiment du handicap que représente l'éloignement de la Préfecture et du Conseil Régional.
Chiffres : 253 agents, 85 à Montpellier, 83 à Toulouse, 85 dans les UDAP, budget : 63,3M€

A. La nouvelle organisation

L'arrêté préfectoral du 4 janvier 2016 a porté l'organisation de la nouvelle DRAC avec en annexe une organisation cible au 31 décembre 2018. Aux yeux du DRAC, le délai de 3 ans permettra l'appropriation complète du changement et l'ajustement éventuel d'une organisation déjà en place. À la même date, a été signé l'arrêté de délégation du préfet au DRAC. Sont exclues de cette délégation « les décisions financières d'un montant égal ou supérieur à 150 000€ », montant qui apparaît trop faible au regard de l'éloignement géographique et du niveau de certains dossiers.

L'équipe de direction a été fortement renouvelée, 2 des 3 directeurs de pôles sont issus de régions « extérieures », et ont précédemment exercé des fonctions de chef de service, en DRAC Auvergne et en DAC Mayotte.

Les sites de Montpellier et de Toulouse étant équivalents en taille et éloignés, le mode de fonctionnement retenu est celui **de bi-site**, à l'instar des autres directions régionales. La direction de chaque pôle (ainsi que du SG) est localisée sur un seul site, avec des adjoints généralistes par site sauf pour le SG regroupé au siège.

1. Les nouveaux pôles métiers

L'organisation en pôles n'existait pas en DRAC MP contrairement à la DRAC LR, où l'un des chefs de service faisait office de coordinateur de BOP. De part et d'autre, la création de la fonction de directeur de pôle est ressentie comme celle d'un échelon hiérarchique supplémentaire et dont le formalisme est craint, même si la logique est mieux comprise sur le site de Montpellier. De fait, les directeurs de pôle sont confrontés à un double enjeu de légitimité et d'efficacité : «trouver l'articulation exacte entre transversalité, collégialité, hiérarchie ». Confrontés à des procédures différentes, ils évoquent tantôt une unification, tantôt une harmonisation. La nécessité de concilier la proximité géographique et l'unité de la politique d'un service sur un vaste territoire est gérée par une spécialisation thématique régionale des conseillers et des cadres scientifiques, associée au maintien de spécialisations territoriales. Celles-ci pourront évoluer par rapport aux anciennes frontières pour privilégier la proximité.

1.1 Le pôle Patrimoine et architecture est situé à Toulouse sous la responsabilité de Michel Vaginay (auparavant conservateur régional de l'archéologie à la DRAC MP). Il concentre plus d'1/3 des effectifs de la DRAC. Il est composé des conservations régionales des monuments historiques et de l'archéologie à Toulouse avec chacune un adjoint par site. Les conseillers, musées, VPAH, patrimoine écrit, architecture, ethnologie se répartissent entre les deux sites, à l'exception des deux derniers secteurs pour lesquels il n'existe qu'un conseiller localisé à Toulouse. La priorité du directeur de pôle, qui a déjà mis en place l'ensemble des commissions communes, était « d'absorber la fusion sans ralentir la mission ». Elle est aujourd'hui de bâtir la programmation 2017 et de mettre en synergie les expertises. Les chefs de service mènent actuellement un travail d'harmonisation du traitement des dossiers et des taux de subvention. La structuration n'est pas totalement aboutie pour la CRMH dans la mesure où son nouveau responsable n'a pris ses fonctions que début mai après une période de vacance du poste. Ses axes prioritaires porteront sur l'harmonisation de procédures et la création de référents patrimoniaux par grandes thématiques (ex. les cathédrales). La structuration du SRA sera de son côté effective en septembre avec la nomination du chef de service et des deux adjoints de sites.

1.2 Le pôle Création est placé sous la responsabilité d'Anne Matheron, également DRAC adjointe. Il est localisé à Montpellier et regroupe les services des arts plastiques, du cinéma-audiovisuel-multimédia, de la danse-musique-théâtres-licences-du livre-lecture-langues de France. La priorité est d'unifier les procédures (la commission unique pour les licences d'entrepreneurs de spectacles est déjà créée), **de renforcer la culture administrative des conseillers** « à l'économie du système » et au travail interministériel,

d'inventer de nouveaux champs de travail à l'échelle de la région (ex. fonds de dotations pour des opérations de coproduction).

1.3 Le pôle action culturelle et territoriale (Toulouse) a été pris en charge par Clotilde Kasten. Sa réorganisation sera présentée en comité technique le 5 juillet et mise en œuvre en septembre ; elle a fait l'objet d'une concertation qui a débouché selon le DRAC sur un consensus d'adhésion.

Du fait des pratiques très différentes entre les anciennes DRAC et de l'étendue du territoire, le choix s'est porté dans ce secteur aussi sur une « territorialisation des conseillers », tout en développant chacun une expertise à l'échelle de la région.

Les trois postes de **conseillers territoriaux** créés seront affectés exclusivement au pôle ACT avec une compétence sur deux départements (Aveyron/Lozère en 2016, en résidence à Montpellier, Pyrénées orientales/Ariège en 2017, Hautes-Pyrénées/Gers en 2018). L'un des deux derniers cités sera accueilli par une UDAP.

La question du renforcement de **l'échelon départemental** a traversé l'ensemble des entretiens et est perçue par beaucoup comme la conséquence majeure de la réforme. Le principe appliqué avec des variantes dans tous les pôles d'une compétence territoriale inter départementale et d'une compétence thématique régionale sur une « spécialité » constitue une réponse vers une approche qui ne doit pas être trop « départementalisée ».

2. Les UDAP

Le positionnement des **UDAP** est particulièrement sensible à cet égard. En l'état actuel, les 13 UDAP sont rattachées directement au DRAC qui envisage, conformément aux orientations souhaitées par la DGP, de déléguer au chef de pôle patrimoine l'autorité fonctionnelle tout en conservant l'autorité hiérarchique. Là aussi, les modalités de fonctionnement et les moyens (plus importants en LR) étaient différents, voire divergents. La mission a noté le fort sentiment d'isolement et de solitude des UDAP, leur difficulté de positionnement dans la nouvelle échelle territoriale. Le DRAC souhaite développer une collégialité permettant d'unifier la doctrine appliquée. Le travail en collège réunissant tous les ABF, prévu dans le schéma de gouvernance, a cet objectif prioritaire.

3. Le secrétariat général

Le fonctionnement du secrétariat général a été profondément modifié. Ce dernier a été regroupé à Montpellier sous la responsabilité de l'ancien secrétaire général et de la secrétaire générale adjointe de la DRAC LR (Philippe Aquilina, Catherine Monnet). Il est constitué du service ressources humaines, hygiène-sécurité-conditions de travail, affaires financières, systèmes d'information, logistique.

La réforme a été accompagnée d'une double évolution de la chaîne budgétaire : séparation de la fonction budgétaire et comptable, création au sein des pôles de services de coordination administrative et budgétaire qui traitent les dossiers jusqu'à la validation financière non comprise. Les services ont donc dû absorber à la fois un changement d'échelle quantitative, une réorganisation interne, et

dans le cas de Toulouse l'adoption de méthodes financières nouvelles et de changement d'interlocuteur.

Malgré un suivi très précis, la mise en route s'est avérée laborieuse : complexité de gestion d'un BOP de transition, pratiques différentes des centres de ressources partagés de la Haute-Garonne et de l'Hérault, formation tardive des agents administratifs des pôles sur ARPEGE. La situation semble aujourd'hui en voie d'équilibre (33% d'AE engagés BOPDR 34, 26% BOPDR 31). Mais la logique de la réforme, qui vise à donner la maîtrise budgétaire aux services métier, semble encore mal comprise, tandis que les agents du site de Toulouse se sentent dépossédés de leur secrétariat général. A cet égard, le choix, imposé par la MICOPE, de ne pas laisser sur le site de Toulouse un agent de catégorie A en relais du SG est particulièrement dommageable à l'appropriation du changement. Le DRAC s'efforce d'obtenir une affectation de SG adjoint pour y pallier.

4. La cellule d'appui

Cette affectation devrait être articulée avec l'existence sur le site de Toulouse d'une cellule d'appui, dirigée par Audrey Servat, dont le poste vient d'être transformé en directrice de cabinet du DRAC. La cellule d'appui regroupe les secrétariats de direction et les fonctions de communication et de mécénat. Sa responsable a en charge un rôle de coordination de l'équipe de direction, en particulier des agendas et des dossiers urgents et une fonction d'évaluation des politiques publiques.

Elle bénéficie d'un accès direct au DRAC et joue clairement un rôle d'interface « de secours » pour les services, et de « pompier volant » des blocages.

5. La chaîne hiérarchique

De l'avis général, la chaîne hiérarchique est perçue comme alourdie avec la crainte d'une communication moins fluide avec le DRAC. On constate un déficit de compréhension de l'organigramme de l'équipe de direction : rôle exact du DRAC adjoint, positionnement de la cellule d'appui, rôle des responsables de sites, existence de chargés de mission. L'équipe de direction, animée par la forte conviction de l'intérêt de la réforme, fonctionne en mode projet, en confiance et de façon très efficace. Chacun de ses membres (y compris la directrice de cabinet) bénéficie d'une subdélégation de signature, ce qui introduit une réelle réactivité, tout en imposant un fort cadrage en amont. Dans la pratique, chaque DATE signe lui-même tous les courriers de son pôle lorsqu'il se déplace chaque semaine d'un site à l'autre, le DRAC ou le DRAC adjoint assurant les cas d'urgence. Le DRAC est fortement demandeur d'un système de parapheurs et de signatures électroniques, le système actuel n'étant pas viable à long terme.

Le risque existe cependant d'un éloignement de la base et de ses difficultés quotidiennes. Il faudra veiller par ailleurs à ce que l'unanimité actuelle, forgée par les difficultés affrontées en commun, résiste au passage à un régime « de croisière » ; la légitimité hiérarchique comme adjointe de la chef de l'un des pôles vis-à-vis de ses deux homologues est clairement mise en cause dans son principe (trois adjoints étant nommés par arrêté ministériel), et les zones de recouvrement entre le secrétariat général et la cellule d'appui dans la coordination pourront s'avérer conflictuelles.

Les instances de gouvernance mises en place sont les suivantes :

- Réunion en visioconférence de l'équipe de direction tous les vendredis ;
- Réunion mensuelle des chefs de service et conseillers, alternativement à Toulouse et Montpellier sur une journée, le matin en pôle, l'après-midi en plénière ;
- Réunion de service tous les 15 jours sur une thématique concernant un territoire, en expérimentation à la demande des conseillers et chefs de service pour créer de la transversalité ;
- Réunion trois fois par an de la conférence régionale des patrimoines et de l'architecture (COREPA) ;
- Réunion trois fois par an du collège des ABF ;
- Réunion annuelle de l'ensemble des agents.

L'ensemble est ressenti comme précieux mais lourd du fait du nombre de participants. Malgré l'existence de compte-rendu, le sentiment des agents reste celui d'une sous-information ou peut-être d'une difficulté à intégrer le volume d'informations. La mission recommande d'accentuer l'effort de communication interne par la mise en place d'une lettre d'information (qui pourrait être dénommée *Le Canal du midi*) récapitulant les principaux éléments.

En conclusion, la nouvelle organisation a été mise en place de façon volontariste, structurée, avec pragmatisme et efficacité. Les instances de gouvernance sont créées et les procédures en cours d'écriture avec un souci d'harmonisation, sans aller dans un premier temps systématiquement jusqu'à leur unification. L'équipe de direction est convaincue du bienfait de l'organisation en pôles, mais cette conviction n'est pas encore partagée uniformément par les agents, d'autant plus que la période de transition budgétaire est lourde.

Un risque apparaît en filigrane : celui d'avoir organisé l'organisation sans avoir eu le temps d'anticiper suffisamment le fonctionnement et produit une mécanique d'état-major impeccable, soucieuse de son image d'efficacité et d'unité de commandement vis-à-vis des échelons supérieurs (Préfet, administration centrale) mais qui « vue d'en dessous » pourrait être perçue comme fonctionnant pour partie en cercle fermé.

Ce dispositif correspond bien à la demande du Préfet de Région qui est d'avoir pour le corps préfectoral un nombre limité d'interlocuteurs réactifs, travaillant entre eux dans une synergie efficace pour traiter attentivement et avec efficacité un petit nombre de sujets politiquement sensibles (Canal du Midi par exemple). C'est aussi dans une certaine mesure ce que peut attendre le Ministère.

Une attention particulière devra être portée aux relations inter pôles, au positionnement de la cellule d'appui, à la mise en place à Toulouse d'un relais du SG, aux UDAP, en tant que relais départementaux, et à la fluidité de l'information.

B- L'insertion des agents dans la nouvelle organisation

Les comportements vis-à-vis de la réforme sont naturellement divers. On peut cependant formuler 5 observations.

- Une insatisfaction d'autant plus forte qu'on descend dans la hiérarchie.
- Le sentiment que la réorganisation a été menée tambour battant, bien avant la date cible de 2018.
- Une situation sensiblement différente entre les sites de Montpellier et celui de Toulouse, vivant un sentiment d'abandon voire de désaveu de son fonctionnement antérieur.
- Plus généralement, le sens de la loi NOTRE est largement incompris. Au mieux, la réforme est perçue à posteriori comme un moyen de renouveler les problématiques et les angles de vue. A cet égard, **l'écriture commune d'un projet de service**, prévu par le DRAC pour la fin de l'année, semble indispensable.
- La sensation que la réforme n'est pas partie des besoins et en particulier que l'exercice lourd de Revue des missions n'a pas été exploité.
- Le mécontentement issu de l'absence de reconnaissance financière - qu'il s'agisse du « coup de collier » initial ou de l'élévation durable du niveau de responsabilité - ressenti à divers niveaux mais essentiellement par les « administratifs » notamment certains agents de catégorie B qui se sentent placés dans des situations de cadres A.

1. Dialogue social et gestion des ressources humaines

Le mandat des organisations syndicales a été prolongé jusqu'au prochain renouvellement des instances en formation commune, sans fusion des sections syndicales. Les instances paritaires ont été mises en place et 2 comités techniques communs se sont tenus ainsi que 2 CHSCT de façon alternative entre Toulouse et Montpellier. De nombreux points d'incompréhension semblent persister sur fond d'inquiétude de réduction des effectifs.

La difficulté à se situer dans la nouvelle organisation est frappante à travers la méconnaissance de l'outil « fiche de poste » (les fiches de poste ont pourtant été revues avec chacun lors de la campagne d'évaluation). La publication de fiches de postes particulièrement ambitieuses¹ alimente la crainte d'une surcharge de travail.

L'inquiétude quant à la mise en route du circuit de la dépense et de la consommation des crédits 2016 est fréquemment exprimée, de même que le besoin d'un retour sur les déplacements de l'équipe de direction ou d'une circulation d'information plus fluide.

Cette situation voire un certain décalage avec la réalité des faits (cf. niveau des taux d'engagement) rend d'autant plus perceptible la nécessité d'un **réfèrent en matière de dialogue social et de ressources humaines**. L'absence de responsable du service RH manque clairement aux cheffes des bureaux RH des 2 sites, qui assurent les lourdes fonctions de gestion de proximité tout en se coordonnant. De façon plus générale, le besoin d'une gestion prévisionnelle des emplois est évident, accentué par le déséquilibre de la pyramide des âges (31 agents devant prendre leur retraite dans les 5 ans).

En conclusion, le processus d'appropriation du changement n'est pas achevé et une attention particulière doit lui être portée.

2. Mobilités géographiques et fonctionnelles

La fusion a entraîné 3 mobilités géographiques : le DRAC et 3 agents volontaires. Les mobilités fonctionnelles ont concerné 13 agents, majoritairement issus des services du SG de Toulouse. Ces postes ont été redéployés principalement vers les cellules administratives des pôles. Même si la réforme impacte l'ensemble des agents, elle se traduit pour certains, au-delà des DATE, par un élargissement conséquent du périmètre de fonction : SGA, CRMH, CRA... Il serait utile à cet égard que le secrétariat général du MCC réfléchisse à un système indemnitaire de reconnaissance.

3. Situation des agents dans les sites distants et traitement des besoins relatifs aux déplacements et au risque routier

On a vu que le mode de fonctionnement choisi était bi-site. Compte-tenu de cette spécificité, le besoin d'un **relais du secrétariat général à Toulouse** est patent et durable. Il convient également de mieux identifier la fonction de **responsable de site** (dévolue à Clotilde Kasten pour le site de Toulouse) et les responsabilités qui lui incombent (sécurité, sûreté, traitement des urgences...).

Enfin, l'isolement des UDAP, **en tant que sites distants**, doit faire l'objet d'un travail approfondi. Au cours du premier trimestre, le DRAC a rendu une visite à chacun des préfets de département et à toutes les équipes des UDAP.

La fusion a entraîné les déplacements incessants et hebdomadaires entre les 2 sites en particulier pour l'équipe de direction avec des risques réels d'épuisement. L'étude impact RH avait particulièrement travaillé sur la question des déplacements et des risques associés et la DRAC déploie les mesures alors déclinées : achat d'une navette, cartes d'abonnement SNCF, recours à des réunions à mi-distance, surveillance par le médecin de prévention. À cet égard, **l'absence de médecin de prévention attaché au site de Toulouse est problématique.**

Les trajets s'effectuent principalement par la voie routière (les horaires de train étant relativement inadaptés, ainsi que la mission a pu le constater). Un risque particulier a été identifié pour le DRAC qui doit caler son agenda sur celui du préfet, sans être sur le même site. Pour l'heure, le DRAC a refusé de dégager à son usage un poste de chauffeur (le Préfet de région a pourtant affirmé avoir « donné ordre » à chaque directeur régional de s'en doter).

Or, la mission a pu constater qu'il pouvait être amené à effectuer 2 allers-retours en 2 jours entre Toulouse et Montpellier. Cette question doit impérativement être traitée dans une région où il faut 2h29 pour aller de Montpellier à Toulouse (2h15 en train), 4h13 pour aller de Nîmes à Tarbes.

4- Traitement des nouveaux besoins en informatique

Dans une telle configuration, l'efficacité des outils informatiques devient fondamentale. Le sujet est d'ailleurs à l'ordre du jour de toutes les réunions de service. Là aussi les systèmes entre les deux DRAC étaient différents et peu interopérables. La responsabilité informatique a été confiée à un agent du site

de Toulouse (B) assisté d'un correspondant bureautique à Montpellier. Ces derniers font face avec courage à une situation complexe et bien connue : nécessité de ressources partagées sur un cloud, outils nomades, application courrier avec signature électronique, plan de classement et nommage des fichiers, dématérialisation des procédures, mise à jour des outils métiers, archivage électronique... En dehors du déploiement de GOIA, il a semblé à la mission que le schéma de déploiement informatique conçu par le SDSI pour les DRAC était peu connu et que le besoin d'assistance au regard des responsabilités en termes de sécurité des données était manifeste. La nomination d'un **chef de projet** faisant le lien avec le SDSI, la préfecture, les UDAP semble indispensable dans cette période de transition, compte-tenu des enjeux pour la DRAC et pour le MCC.

Pour les agents dont le profil de poste a été modifié, la formation à de nouveaux outils informatiques (ex. ARPEGE) a été intégrée dans le plan de formation. On signalera à cet égard l'efficacité apparente de la plate-forme RH du SGAR qui dispose d'un conseiller mobilité carrière et élabore un plan de formation transverse.

C- Les relations avec l'extérieur

La répartition et la circulation du courrier reste un sujet identifié comme encore non totalement maîtrisé. La circulation physique de courriers papiers restant indispensable, une navette quotidienne externalisée a été mise en place entre Toulouse et Montpellier.

La DRAC a fourni un gros effort dès la fusion en termes de **visibilité**. L'accueil téléphonique a été modifié dès le 4 janvier et il est prévu de mettre en place un standard partagé. Le site internet est parfaitement opérationnel et unifié. Il présente de façon très claire, le nouvel organigramme. Des adresses mails fonctionnelles ont été créées. Les actualités notables sont mises en ligne en temps réel (exemple découvertes dans la grotte de Bruniquel). Enfin un petit dépliant a été édité : « Qui fait quoi à la DRAC ? ».

Les services n'ont pas signalé de difficultés particulières de la part de ses partenaires habituels pour s'orienter dans la nouvelle organisation. La mission n'a pu mesurer de son côté la perception extérieure de cette nouvelle organisation qui s'inscrit dans une réorganisation générale de l'ensemble des services de l'État en région, ainsi que du Conseil régional.

DRAC Nord-Pas-de-Calais-Picardie

(Hauts-de-France)

Mission réalisée par Xavier Roy et François Hurard

La mission s'est rendue à Amiens et deux fois à Lille, où elle a rencontré 57 agents de la DRAC en entretiens individuels et collectifs, soit avec les pôles soit avec les représentants des personnels. Deux réunions avec ceux-ci, sur le site de Lille et sur celui d'Amiens, se sont déroulées en présence d'agents qui, dans chaque cas, ont exprimé des griefs à l'égard de l'autre site de la DRAC ; la manifestation de cette division est par elle-même un des enseignements de cette mission, qui appelle la vigilance du management.

A- La nouvelle organisation

Nouveaux pôles métiers

Trois pôles ont été créés : le pôle Patrimoines, incluant l'architecture et les musées, qui compte 66 agents, dont le directeur est à Amiens ; le pôle Création artistique (17 agents) ; le pôle Publics et territoires-industries culturelles (PTIC - 22 agents).

Pour chaque conseiller (17 au total dont 6 à Amiens), le principe est de maintenir des missions de proximité sur un territoire de référence et des missions régionales sur l'ensemble de la région. Chacun d'eux, dans les pôles Création et PTIC qui sont pleinement régionalisés, a donc été directement impacté par la réorganisation. La légitimité du pôle PTIC a bénéficié de l'existence préalable, dans le Nord-Pas-de-Calais, d'un service de l'action culturelle et territoriale dont le responsable est devenu le directeur du pôle. La directrice du pôle Création, ancienne conseillère à l'action culturelle en Nord-Pas-de-Calais, doit, elle, construire un service entièrement nouveau. Tout en étant géographiquement issue de l'ancienne DRAC, elle est le seul membre du nouveau comité de direction à connaître une véritable mobilité fonctionnelle.

Le pôle Patrimoines est fortement structuré : la conservation régionale des monuments historiques et le service régional de l'archéologie, dont les conservateurs régionaux sont à Amiens, ont des adjoints et des équipes de proximité, d'importance sensiblement égale à Lille et à Amiens. Les personnels de ces services du pôle Patrimoines travaillent donc sous trois niveaux hiérarchiques (chef de pôle, conservateur régional, conservateur régional-adjoint) - cinq avec le DRAC et le préfet (la directrice régionale indique que les CRMH et CRA adjoint n'ont pas d'autorité hiérarchique, ce qui est inhabituel). Au sein de ce pôle, les services des musées et de l'architecture sont régionalisés, comme les conseillers des deux autres pôles. Les 40 agents affectés dans les 5 UDAP ne font pas partie du pôle.

Les directeurs des pôles Patrimoines et PTIC ont été nommés le 1er janvier 2016, la directrice du pôle création le 4 février. A la date de la mission (fin mai) les nominations des conservateurs régionaux pour les MH et l'archéologie et de leurs adjoints n'étaient pas encore faites.

La mission a rencontré, outre leurs directeurs, les équipes de chacun des trois pôles. A Lille, la visio conférence a permis d'associer les conseillers - création et action culturelle - en poste à Amiens. La réunion avec le pôle Patrimoines, tenue sur le site distant, s'est faite sans aucun de ses membres en fonction à Lille, ce qui peut témoigner d'une moindre intégration. A la différence de ses deux collègues qui utilisent couramment la visio-conférence pour réunir le comité de pilotage, le directeur du pôle patrimoines privilégie les réunions en face-à-face, à Amiens ou à Lille.

Les directeurs, et au pôle patrimoines les deux conservateurs régionaux qui ont des équipes sur les deux sites, s'efforcent d'être régulièrement présents auprès de chacun et signalent le temps passé en déplacements (trajets de 3 heures au moins, aller-retour).

Tous ont fait état des différences dans les méthodes de travail, les procédures et les relations de travail au sein des deux anciennes DRAC, tant dans les domaines métiers qu'en matière de gestion. Le travail d'harmonisation est toujours en cours et se poursuivra sans doute toute l'année 2016. Le pôle Patrimoines est le plus fortement ancré dans l'ancienne Picardie, et ses membres sont ceux qui ont le plus exprimé le sentiment d'un rapport de forces ayant abouti à ce que les méthodes « lilloises » s'imposent dans la nouvelle DRAC. Les frictions qui se sont fait sentir dans le travail d'harmonisation semblent surtout concerner la délimitation du partage des tâches entre services métiers et gestionnaires.

La création des pôles, qui introduit un nouvel échelon hiérarchique (deux à la CRMH et au SRA, avec les conservateurs régionaux-adjoints) et conduit à la constitution d'un comité de direction restreint autour du DRAC (six membres), contribue à répandre le sentiment parmi les conseillers, conservateurs et leurs collaborateurs que la transversalité a régressé et qu'ils ne participent plus à la définition de la stratégie.

En administration centrale, le secrétariat général et la direction générale des patrimoines ont commencé à prendre en compte le nouvel interlocuteur qu'est le directeur de pôle, cela ne paraît pas encore le cas dans les deux autres directions générales, alors qu'il y a des réseaux à constituer et à animer. Alors que les directeurs sont dans des situations différentes selon qu'ils sont ou non sur des emplois de directeurs des administrations territoriales de l'Etat (DATE), il conviendra de travailler à l'harmonisation de leurs situations, comme cela s'est fait pour les directeurs-adjoints des DRAC il y a quelques années, afin de les conforter et de constituer des viviers et des filières d'accès à ces emplois.

Conseillers territoriaux pour le développement culturel

La création de deux postes de conseillers territoriaux pour le développement culturel, pour les départements de l'Aisne et de l'Oise a été décidée. Le pôle publics, territoires et industries culturelles compte un effectif-cible de sept conseillers/ères pour l'action culturelle, avec trois postes actuellement non pourvus dans l'attente des affectations du dernier concours. Les agents de la DRAC s'étonnent à juste titre de n'avoir aucune information, plusieurs mois après son achèvement, sur le calendrier des nominations attendues. Celles-ci sont en effet nécessaires à la mise en place de l'organisation retenue pour le pôle PTIC.

Il a par ailleurs été décidé de donner à chacun des conseillers une double mission, régionale (culture et ruralité, pratiques numériques, politiques interministérielles, éducation-culture, culture et lien social...) et de proximité,

grâce à quoi chacun des cinq départements et pas seulement deux, aura une conseillère action culturelle. Celles-ci ne sont pas affectées dans les départements mais installées, en accord avec les préfets concernés, dans les locaux du site d'Amiens, s'agissant de l'Aisne et de l'Oise ainsi que de la Somme, et à Lille pour le Nord et le Pas-de-Calais. La spécificité des deux nouveaux postes départementaux d'action culturelle est donc réduite dans cette DRAC.

Fonctionnement du secrétariat général - programmation budgétaire

Outre les trois pôles la DRAC comprend un secrétariat général employant 29 agents, auxquels s'ajoutent 9 agents directement rattachés à la direction, qui exercent des fonctions de documentation, communication, programmation, contrôle de gestion et juridiques, à Lille ou à Amiens. En dehors des fonctions-support logistiques, présentes sur les deux sites, les missions du secrétariat général sont régionalisées.

En matière de **ressources humaines**, un niveau de gestion de proximité des carrières et du temps de travail ainsi qu'en matière de santé et de prévention des risques est assuré dans chaque site. Les économies d'échelle attendues de la mutualisation des fonctions-support doivent entraîner la suppression de 3 postes entre 2016 et 2019, objectif qui pourrait être difficile à atteindre, le poids des mutualisations se faisant déjà sentir.

L'impact de la réorganisation de la DRAC sur les trois années de 2016 à 2018 porte sur 49 postes créés ou supprimés (en nombre quasi équivalent mais avec une diminution de six postes sur le site d'Amiens) tandis que 28 autres sont modifiés de façon substantielle, le plus souvent par extension des missions au périmètre de la nouvelle région. Plus de 40% des emplois de la DRAC seront donc concernés en trois ans (et 27% dès 2016). Ainsi, bien qu'aucune mobilité géographique n'ait été imposée et que les opportunités des départs en retraite aient été utilisées au maximum, la réforme touche l'ensemble des services et des équipes.

La DRAC a fourni à la mission un tableau faisant état de 22 mobilités confirmées ou prévisionnelles enregistrées, ce qui paraît considérable, pour un effectif total de 187. Mais ce chiffre inclut les départs en retraite, les mobilités internes, les réussites aux concours et les mobilités géographiques d'agents de catégorie A (AUE, conservateurs ou ingénieurs), relevant de la vie administrative courante. Restent six départs ou candidatures d'agents administratifs de catégorie A, B et C à des mobilités inter-services (préfectures, DIRECCTE, école d'architecture de Lille). Ce chiffre peut être considéré comme significatif d'un mal-être au sein de la DRAC, qui toucherait plutôt les fonctions administratives, exposées aux mutualisations. On peut interpréter de la même façon l'intérêt manifesté par 17 agents de la DRAC pour les postes qui vont être offerts pour un recrutement exceptionnel au ministère de la Justice dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Alors que la mission a entendu beaucoup de propos critiques sur l'impact de la réorganisation **en matière financière**, notamment au pôle Patrimoines, la chaîne semble opérationnelle : sur les BOP 131, 224 et 334, les taux de consommation sont sensiblement supérieurs à ceux de 2015, et comparables sur le BOP 175, encore que la performance - la meilleure des DRAC fusionnées, et supérieure à la moyenne des DRAC non fusionnées sauf sur le programme 175 - paraisse principalement due aux opérations de l'ancienne région NPdC, l'ancienne

Picardie étant en retrait. Le taux de consommation de la dotation de fonctionnement (DGF - 30%) analogue à celui de 2015 montre notamment que l'augmentation des dépenses de déplacements (40 % en 5 mois) reste maîtrisée. Sur ce plan, la situation est donc satisfaisante.

Les directeurs de pôles n'ont pas de subdélégation en matière d'ordonnancement secondaire, à l'exception du directeur du pôle Patrimoines pour les actes concernant des travaux d'entretien du BOP 175 de montants inférieurs au seuil des marchés de procédure adaptée.

La programmation est une fonction directement rattachée à la direction et non au secrétariat général. Celle de 2016, préparée fin 2015, comprend encore deux enveloppes correspondant aux anciennes régions, ce ne sera plus le cas en 2017. La responsable de programmation a pour interlocuteurs les coordonnateurs désignés dans chacun des pôles. Si sur ce plan elle ne perçoit pas de problèmes dans la partie patrimoines, la communication interne entre Lille et Amiens ne lui paraît pas complètement fluide pour les pôles Création et PTIC - signe de l'éloignement des conseillers travaillant sur le site distant ?

Fonctionnement des chaînes hiérarchiques

Le fonctionnement des chaînes hiérarchiques consécutif à la nouvelle organisation pose un certain nombre de problèmes à des niveaux cependant très différents.

Le premier est celui de la question, importante, de l'exercice d'une autorité hiérarchique au sein du site distant.

Par souci d'éviter la constitution d'une « DRAC-miroir », il a été décidé que le directeur régional adjoint ne serait pas en poste à Amiens, mais serait localisé à Lille. C'est l'adjoint déjà en poste à Lille qui assume cette fonction dans le nouvel organigramme.

Le chef de pôle Patrimoines est donc *de facto* l'autorité hiérarchique la plus élevée sur le site distant, mais n'exerce pas d'autorité sur les personnels du site d'Amiens ne relevant pas de son pôle. Cette situation est problématique dans la mesure où le site distant manque d'un manager à la fois garant du fonctionnement du site dans son ensemble et animateur de la totalité de son périmètre d'activité. Cette question, aussi symbolique soit-elle, a été souvent exprimée par les personnels et les représentants syndicaux rencontrés par la mission à Amiens. Mais elle soulève plus généralement une question d'organisation du management : un site doté d'une cinquantaine d'agents et distant de 145 kilomètres (et plus d'une heure et demie de trajet en voiture) du siège peut-il fonctionner sans autorité hiérarchique sur place ? La mission estime qu'il y a dans le choix d'organisation de la chaîne hiérarchique qui a été fait (ou imposé par l'autorité préfectorale) un vrai risque sur le management au quotidien des équipes. Le choix aurait ainsi pu être fait de conférer au chef de pôle Patrimoines le rang de directeur régional adjoint (sans pour autant supprimer le poste de DRA de Lille mais avec une répartition des tâches entre les deux postes). La nomination prévue d'un cadre A du secrétariat général sur le site d'Amiens ne paraît pas une mesure suffisante pour traiter son déficit d'animation hiérarchique.

Le deuxième problème est celui, évoqué plus haut, de la création de l'échelon de chef de pôle. Dans le cadre de la réorganisation géographique, le choix a été

fait de concentrer le pôle Patrimoines et son animation sur le site d'Amiens, choix fonctionnel mais correspondant bien à la physionomie respective des deux anciennes régions, et de situer le pôle PTIC à Lille. Ce choix n'a pas soulevé d'objections et la mise en place de ces pôles, animés par des personnalités incontestables quant à leurs compétences métiers, semble déjà fonctionner de manière satisfaisante. Il n'en va pas de même pour le pôle Création. L'absence d'antériorité de coordination hiérarchique dans ce secteur, la nomination tardive de la directrice, l'autonomie des conseillers et le choix opéré entre deux candidatures internes ont pu générer des tensions encore palpables. La répartition des missions entre conseillers fait encore l'objet de discussions. Pour éviter tout sentiment de déclassement des conseillers privés désormais d'un contact direct avec les niveaux DRAC et DRAC-adjoints, l'organisation à rythme régulier de réunions de pôles présidées par le DRAC ou le DRAC-adjoint, aidera à ne pas couper le contact entre les conseillers et le plus haut niveau hiérarchique de la direction régionale.

Le troisième problème concerne des cas de dysfonctionnement révélés dans l'exercice de l'autorité hiérarchique entre le site distant et Lille pour la mise en place de procédures unifiées (chaîne financière notamment). Là encore il s'agit de l'engagement de nouveaux modes de fonctionnement qui appelleraient des mesures d'accompagnement : les méthodes de travail des deux sites étant assez différentes la conduite du travail du site distant aurait dû faire l'objet d'une attention particulière et de mesures de prévention des risques psychosociaux liés à un changement aussi radical. Des cas d'insubordination ou de non-respect des consignes ont été mentionnés, notamment sur le programme de formation et aussi sur l'unification des méthodes et travail pour la gestion financière. La clôture dès le début de l'année des groupes de travail chargés de préparer la réforme a peut-être été prématurée.

Enfin, les délégations et subdélégations de signatures, indispensables au bon fonctionnement des deux sites et à la simplification des circuits hiérarchiques n'ont été signées -pour certaines d'entre elles- par l'autorité préfectorale (arrêté) que le 4 mai, soit plusieurs mois après la mise en œuvre de la réorganisation, ce qui est regrettable.

Quant aux arrêtés de nomination du CRMH et du CRA, maillons importants de la hiérarchie de la DRAC et de ses services, ils n'étaient toujours pas pris lors de la visite de la mission en mai 2016.

Nouvelles modalités de travail

La réorganisation a entraîné une modification sensible des conditions de travail des agents, notamment du site distant, plus affecté que le siège, ou du moins différemment. La mission a retenu en particulier trois points qui, à la suite des entretiens menés avec le personnel et les organisations syndicales posent problème :

- la question de la transversalité entre les différentes missions de la DRAC, à laquelle la nouvelle organisation en pôles serait susceptible de porter atteinte en situant l'approche transversale exclusivement au niveau des réunions du comité de direction (CODIR), qui ne réunit que les chefs de pôles et les membres de la direction. Cette question pourrait être traitée, comme a commencé de le faire la direction, avec la tenue régulière de séminaires associant les

conseillers et chefs de service, et les membres du CODIR. Une mission d'accompagnement de la direction de la DRAC dans la gestion de cette situation pourrait aussi être envisagée.

- la question du regroupement des équipes finances et RH continuant à fonctionner sur les deux sites mais dont l'activité est désormais coordonnée à Lille. Il est apparu que pour ces deux fonctions supports, essentielles au bon fonctionnement de la DRAC, les méthodes de travail étaient sensiblement différentes dans les deux DRAC de Picardie et Nord-Pas-de-Calais (modalités de traitement des dossiers, etc..). L'harmonisation, nécessaire, des méthodes de travail s'est faite à travers l'application uniforme de la méthode des équipes de Lille, par ailleurs chargées de la coordination. Ce qui a soulevé des difficultés pour les agents du service financier du site d'Amiens. Toutefois, il apparaît que ces difficultés n'ont pas eu d'impact négatif sur les consommations budgétaires au 1er trimestre 2016 ;
- enfin, d'une manière plus générale, il a été souligné par beaucoup d'agents que les moyens informatiques et les technologies de l'information n'ont pas été suffisamment mobilisés ou mis à profit pour accompagner et faciliter la réorganisation.

Par ailleurs il conviendra de veiller à l'impact en année pleine de la réorganisation sur le travail des conseillers des trois pôles en ce qui concerne les impératifs de déplacement et l'organisation de leur travail du fait d'un périmètre régional élargi.

B - L'insertion des agents dans la nouvelle organisation

Le dialogue social

Les instances chargées du dialogue social ont été régulièrement réunies pendant la phase de conception des conditions concrètes d'application de la réforme (et les personnels associés de près à cette conception) et lors de la mise en œuvre effective du schéma retenu, c'est-à-dire depuis le début de l'année 2016.

Le CT et le CHSCT ont été réunis pour la première fois en formation conjointe le 26 février 2016 avec pour objectif de définir et d'arrêter leurs nouvelles modalités de fonctionnement.

Le climat de ces réunions a été qualifié d' « apaisé » par la direction.

Par ailleurs, dans le souci d'étoffer le dialogue social au cours même de la phase de mise en œuvre de la réorganisation, la directrice régionale a réuni de manière plus informelle les représentants du personnel à plusieurs reprises (5 janvier, 1er avril) depuis le 1er janvier 2016.

Le mode de fonctionnement des instances tel qu'esquissé à l'issue des réunions du 26 février, pour leurs deux composantes (CT et CHSCT) était conforme au schéma proposé par l'administration centrale, à savoir :

- le maintien sur chaque site d'un CHSCT (« de site ») compétent sur les conditions de travail de chaque site et sur les bâtiments, du fait de leur spécificité, avec un rythme de réunion d'au moins une fois l'an ;

- l'organisation d'un CHSCT de formation conjointe avec un rythme de deux réunions annuelles ;

Toutefois l'organisation retenue par l'autorité préfectorale n'a pas suivi ce schéma, les instructions de la MICORE, contrairement aux recommandations du ministère dans son plan d'accompagnement RH, prohibant la tenue de CHSCT sur les sites distants. Il aurait été préférable d'aménager une période de transition de trois ans durant laquelle les CHSCT de site auraient été maintenus.

Enfin il est à noter que lors des réunions formelles des CT et CHSCT, les organisations syndicales ont rejeté à l'unanimité l'arrêté d'organisation de la DRAC, manifestant plus par ce rejet leur opposition au principe de la réforme que les modalités de la réorganisation à la définition de laquelle ils ont été pleinement associés.

Mobilités géographiques et fonctionnelles

Le travail de préparation de la réorganisation a prévu dès l'origine un dispositif de mobilités géographiques et fonctionnelles assez réduites au regard de l'effectif total des deux DRAC réunies (plus de 180 agents). En effet, d'une part aucune mobilité géographique n'a été prévue par le projet de réorganisation (à l'exception de celles des cadres de direction de la DRAC Picardie, cas traités par l'administration centrale), bien que deux mobilités volontaires soient envisagées à terme : celle du contrôleur de gestion (à horizon 2019) et celle de la chargée de communication de la DRAC Picardie (mobilité externe).

Les mobilités fonctionnelles ont été définies à partir de trois facteurs : les suppressions de postes (principalement à Amiens) qui ont concerné 10 agents (mobilités fonctionnelles compensées par des créations de postes) ; les modifications substantielles de fiches de postes induisant des mobilités fonctionnelles, au nombre de 28. Par ailleurs, la réorganisation a reposé également sur la création de 16 emplois (alors que 15 emplois, non remplacés sont supprimés).

La mission a eu le sentiment qu'en dehors des problèmes liés principalement à des questions pratiques d'organisation la gestion des mobilités fonctionnelles n'a pas soulevé, en tant que telle, de problème majeur et n'a pas été contestée. Quelques rares problèmes individuels ont été portés à l'attention de la mission, qui concernent surtout des agents de catégorie A sur la question du périmètre et de la définition de leurs nouvelles missions, principalement sur des problèmes d'adaptation à la réalité du terrain et des territoires du nouveau schéma d'organisation et des fiches de postes qui en résultent.

Le principal problème soulevé par la plupart des interlocuteurs de la mission concerne les postes vacants (suite à des départs ou des créations de postes), pour lesquels les temps de vacance sont jugés excessivement longs et de nature à porter atteinte à l'efficacité du service.

Les causes en sont multiples : lenteur dans le processus de publication des vacances de postes ou de validation des fiches de postes, retard dans l'organisation des concours, retard dans les nominations. Ainsi plusieurs postes de conseillers étaient -ils encore vacants fin avril 2016 alors même qu'un concours d'ICCEAC avait été organisé au début de l'année. Ces vacances prolongées, imputées à l'administration centrale, sont ressenties comme un obstacle à la mise en œuvre de la réorganisation dans de bonnes conditions.

Situation des agents dans le site distant

La situation des agents dans le site distant d'Amiens est sans doute le problème majeur rencontré dans le processus de mise en œuvre de la réforme concernant les deux anciennes DRAC Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

Si la décision de maintenir un site distant à Amiens et de le spécialiser sur la compétence et les métiers du patrimoine, avec la localisation du pôle patrimoine, a été largement concertée lors des travaux de préfiguration et de la rédaction de l'étude d'impact, sans soulever d'objection ou d'opposition de la part des personnels concernés, en revanche, la mise en œuvre de la réorganisation, depuis le 1er janvier a entraîné une certaine émotion parmi les personnels du site distant, notamment depuis la fin mars. Même si le mécontentement des agents s'exprime sur plusieurs sujets (plus d'une quinzaine de sujets de mécontentement ou de préoccupation listés par les organisations syndicales lors de leur rencontre avec la mission), c'est principalement le sentiment d'éloignement et de dévalorisation qui inspire l'attitude d'une part importante des agents du site d'Amiens, et la crainte, clairement exprimée, d'une fermeture à terme du site, du fait de son activité jugée désormais résiduelle. Le besoin de dialogue social renforcé, d'accompagnement RH (y compris par des équipes de prestataires extérieurs) s'en fait d'autant plus sentir.

GRH et sites distants

La gestion des ressources humaines a été entièrement regroupée à Lille, seul un correspondant de proximité devant demeurer à Amiens, placé sous l'autorité du chef de service à Lille. Il est à noter que deux agents ont été autorisés à travailler en site distant (TSD) : il s'agit du contrôleur de gestion et d'un chargé de mission juridique, tous deux basés à Amiens, qui n'ont pas été transférés à Lille et continuent donc à exercer leur mission depuis Amiens.

Traitement du besoin de formation

Une enveloppe de 15 000 € représentant plus du quart du budget 2016 de formation de la DRAC est prévue pour l'accompagnement de la réforme territoriale (reconversion et adaptation aux nouvelles fonctions dans le cadre de l'accompagnement RH de la réforme). Cette priorité a conduit à reporter en 2017 des formations en langues. L'augmentation du nombre de demandes de stages (+ 12%) et de jours de formation (+ 53%) traduit une mobilisation sensiblement plus importante qu'en 2015. Le suivi de cinq jours de formation, en principe dans les six mois de la réorganisation¹ est une condition pour bénéficier de la Prime d'Accompagnement à la Réorganisation Régionale de l'État (PARRE).

B- Les relations avec l'extérieur

Nouvelles relations de proximité avec les citoyens et les partenaires

La réorganisation a été conduite selon quelques principes directeurs dont celui de maintenir pour chaque conseiller des missions de proximité sur un territoire de référence et des missions régionales sur l'ensemble de la région afin de leur donner une vision globale.

Ce principe est rigoureusement appliqué dans le pôle PTIC, tant en ce qui concerne l'action culturelle que le livre et la lecture, alors que les conseillers du pôle

Création, sauf en ce qui concerne les arts plastiques, ont des missions exclusivement régionales.

Au sein du pôle Patrimoines, le schéma d'organisation est régionalisé pour les services de l'architecture et des musées, beaucoup moins dans les deux conservations régionales des monuments historiques et de l'archéologie qui ont sur chaque site des équipes de proximité placées sous l'autorité de conservateurs régionaux-adjoints (non encore désignés au moment de la mission).

La direction régionale fait valoir que la relation avec les partenaires est bien assurée, elle a participé depuis le début de l'année à la centaine de réunions de conseils d'administration auxquelles elle était conviée, tandis que dans le domaine patrimonial, les autorisations au titre des MH ou de l'archéologie ont été traitées dans les délais réglementaires. Cependant, les conseillers dont le périmètre a été régionalisé font part de leur crainte de ne plus pouvoir assurer sur l'ensemble du territoire la même proximité, en vue notamment de détecter des structures émergentes. Comparée à d'autres, l'étendue de la région fait penser que cette inquiétude doit être relativisée même si les agents sont confrontés à un changement d'échelle de leur domaine d'intervention.

Communication externe sur la nouvelle organisation

La communication sur la réforme régionale a été pilotée par le préfet de région, qui a publié une brochure sur l'État dans la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie largement diffusée dans les collectivités territoriales. Ce dernier a fait observer à la mission que, une fois les arbitrages rendus et les décisions prises, il n'a pas reçu de réactions des élus concernant le domaine de la Culture. La directrice régionale a par ailleurs organisé à Amiens, au début de l'année, une réunion de présentation de la réorganisation à laquelle étaient invités tous les partenaires publics et culturels. La demande de communication sur la réforme demeure néanmoins très forte de la part des journalistes et des usagers de la DRAC, et tant le pilotage que le contrôle de celle-ci par la préfecture semble un processus un peu lourd et sans doute excessif. Un peu d'autonomie serait préférable dans ce domaine.

Conclusion

Le plein succès de la réorganisation est lié à deux autres facteurs. D'une part, une plus grande sensibilité aux questions de management et de ressources humaines de la part de l'autorité préfectorale et du SGAR dans la conduite de la réforme s'agissant de la DRAC. D'autre part, le soutien de l'administration centrale à une réforme qui ne peut être que progressive doit être intensifié, pour que les vacances de poste soient plus rapidement comblées, les nominations après concours ou celles des conservateurs régionaux accélérées, et pour que la création des directeurs de pôles soit intégrée au travail d'animation des réseaux.

DRAC Normandie

Mission réalisée par Jérôme Bouët

La mission a été réalisée les 28 et 29 avril 2016 par la visite des deux sites de Caen et Rouen. Des entretiens ont été conduits avec 14 cadres et les représentants du personnel (de chacun des deux sites).

Du point de vue de l'organisation institutionnelle, la Normandie est originale à double titre : le Préfet de région siège à Rouen mais le directeur régional des affaires culturelles est à Caen, qui est également le siège de la Région. L'objectif de maintien des équilibres territoriaux a prévalu (comme en Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées) sur la volonté de rassembler les administrations régionales.

La création de la nouvelle région n'est pas contestée dans son principe et paraît naturelle. Le nouveau territoire est géographiquement et économiquement homogène. Dans le domaine culturel, des sujets d'intérêt commun avaient été définis depuis plusieurs années, en particulier pour le spectacle vivant. Plusieurs cadres de la DRAC voient dans la fusion l'opportunité de mettre en œuvre davantage de collégialité, de réinterroger et de faire évoluer les modes d'intervention, de partager les bonnes pratiques et même de « régénérer les champs d'expertise », selon l'expression d'un conseiller.

Bien que le choix d'implantation, en juillet 2015, du siège de la DRAC ait été une surprise (beaucoup d'agents et de partenaires s'attendaient au choix de Rouen), le directeur régional s'est employé avec son équipe à rattraper ce défaut d'anticipation qui ne pouvait lui être imputable. La réorganisation progresse maintenant régulièrement.

La difficulté principale porte aujourd'hui sur la nécessité de faire mieux vivre le site distant de Rouen où, en dépit des efforts de la direction, le sentiment de déclassement et de délaissement est présent.

A-Une organisation qui se met en place

I- Des pôles non hiérarchiques

La DRAC de Normandie présente de ce point de vue une particularité au sein de l'ensemble des régions produites de fusion. Il existe deux pôles : patrimoines, création et démocratisation (et non pas trois comme dans les six autres nouvelles DRAC) mais ils ne sont pas hiérarchiques, aucun directeur de pôle n'ayant été désigné. Il a en effet été considéré que la taille de la DRAC permettait un pilotage des pôles directement par le directeur régional et la directrice adjointe.

Les pôles constituent des espaces d'impulsion, d'échanges, de coordination et de synthèse.

Le pôle création et démocratisation doit permettre la collégialité entre conseillers sectoriels dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques. Pour les politiques transversales, il permettra d'harmoniser des modes d'intervention très différents de la Haute à la Basse Normandie, le domaine étant peu normé.

Le directeur régional et la directrice adjointe convoquent et animent les réunions qui ont lieu tous les deux mois alternativement à Caen et Rouen. Un ordre du jour (des propositions peuvent être formulées par les membres du pôle) et un compte rendu sont établis.

Des réunions « intrapôles » entre chefs de service ou conseillers, sans la présence de la direction, peuvent être dédiées à des sujets particuliers.

Des « correspondants administratifs et budgétaires » ont été désignés dans chaque pôle et dépendent hiérarchiquement de la direction/direction adjointe ; ils sont fonctionnellement au service des différents services/secteurs du pôle considéré et en assurent la structuration administrative.

Au sein du pôle patrimoines, les services des monuments historiques et de l'archéologie ont été hiérarchisés comme dans les autres nouvelles DRAC : un conservateur régional des monuments historiques siège à Caen et un conservateur adjoint à Rouen, le schéma étant le même pour le service régional de l'archéologie.

Les cadres concernés s'étaient mis d'accord très en amont et étaient convenus que le choix du siège déterminerait l'organisation hiérarchique, ce qui a facilité les transitions mais privilégie aujourd'hui Caen au détriment de Rouen pour la répartition de l'encadrement. L'un des enjeux du pôle patrimoines sera d'harmoniser les relations de travail avec les UDAP.

Le directeur régional a en outre favorisé chaque fois que cela a paru possible la « polarisation », en particulier pour la musique (lyrique et symphonique) et pour les arts plastiques (FRAC, centres d'art, écoles). Les conseillers sectoriels en charge de ces sujets le sont pour l'ensemble du territoire agrandi. A la CRMH et au SRA, des référents pour certains dossiers (vitrail, patrimoine maritime et campanaire, forêts) sont désignés pour l'ensemble de la nouvelle région.

Dans le domaine du développement des publics et de l'éducation artistique et culturelle, un travail de rapprochement des modes d'intervention est en cours et pris en charge directement par les conseillers concernés. Caen privilégiait les conventions stratégiques et les appels d'offres, Rouen l'accompagnement de projets au plus près du terrain.

Trouver un point d'équilibre ne sera pas facile mais les agents ont pris le problème à bras le corps, tout en souhaitant un pilotage plus actif de l'administration centrale sur ces sujets.

Il est trop tôt pour tirer un premier bilan du fonctionnement des pôles. Les chefs de service patrimoniaux expriment leur satisfaction qu'un échelon hiérarchique supplémentaire ait été évité. A l'inverse, certains conseillers sectoriels craignent que l'absence de directeur de pôle ne facilite pas les rapprochements nécessaires.

II La centralisation de la fonction financière à Caen

Le directeur régional a eu raison de faire le choix de transférer à Caen l'ensemble de la chaîne budgétaire, y compris la préparation des dossiers de subvention, mais cela a été une source de déstabilisation pour les agents

concernés, certains étant au début du processus en surcharge, d'autres confrontés à la nécessité d'une évolution de leurs métiers.

La redéfinition des procédures budgétaires, en voie d'achèvement, a retardé l'engagement des crédits 2016. La consommation des crédits de paiement à fin avril 2016 pour tous les programmes est de 5 points inférieure à ce qu'elle était fin avril 2015 (source : secrétariat général du ministère).

Il restait, fin avril, à définir ce qui resterait de l'amont de la fonction budgétaire à la CRMH, à Caen comme à Rouen, la préparation des dossiers de dépense ne pouvant être totalement déconnectée du service métier. La clôture des dossiers antérieurs à 2016 pose de ce point de vue des difficultés particulières et la DRAC y est attentive.

III- La concertation avec les représentants du personnel a été conduite de manière active et attentive.

La direction a été à l'écoute, même si elle n'a pas toujours été en état de répondre immédiatement aux questions et aux inquiétudes des agents.

Les représentants du personnel ont fait état lors des entretiens de fin avril de situations de souffrance, en particulier pour des agents du secrétariat général, qui sont ceux dont les fonctions ont le plus évolué. Ils ont insisté sur le sentiment de déclassement des agents du site de Rouen, qui ont dû s'adapter aux méthodes de travail de l'ancienne DRAC de Basse Normandie.

Ils ont également fait part de leur préoccupation de l'augmentation du risque routier et du dépassement du temps de travail.

Les représentants du personnel soulignent enfin la nécessité d'accompagner les cadres par des actions de formation au management et il est exact que la DRAC peut progresser sur ce point.

III-Quelques bonnes pratiques

-Le courrier : le directeur régional a pris la décision, avant la date de prise d'effet de la fusion, de transférer l'adresse postale de la DRAC à Caen. Le courrier encore adressé à Rouen est acheminé par la poste à Caen et réparti par la DRAC. Ce processus ne fait perdre que peu de jours en amont mais il offre une meilleure assurance de bonne répartition interne.

-L'intranet : la DRAC a créé un intranet commun aux deux sites, qui a permis d'informer en continu les agents aux différentes étapes de la réorganisation, mais dont l'utilisation par les agents pourrait être encore développée.

-Le projet de service : lancé début 2016, il place l'harmonisation des modalités d'application des politiques du ministère sur l'ensemble du territoire normand comme un enjeu central.

-11 véhicules neufs ont été livrés à Rouen, ce qui a réduit le sentiment de délaissement.

B-Le site de Rouen constitue la principale préoccupation

Le départ de l'ancien directeur régional début janvier 2016 suivi de ceux de la directrice adjointe et de la secrétaire générale, auxquels s'ajoutaient fin avril la vacance de deux emplois de conseillers sectoriels et l'annonce du départ

prochain du conservateur régional adjoint de l'archéologie ont créé un vide.

Certains agents n'ont plus d'encadrement sur place, d'autres voient leurs fonctions évoluer sans qu'à la date de la mission ces évolutions aient été précisément définies.

Le directeur régional, la directrice adjointe, le secrétaire général, le CRMH et le CRA sont sur le site au moins 2 fois par semaine alors que Rouen est à une heure et demie de Caen par la route. La DRAC a créé un site intranet qui est un bon outil de communication interne.

Il faudrait faire plus et le directeur régional en est conscient.

L'une des pistes d'amélioration pourrait être la création d'une fonction de responsable de site, rattaché au secrétaire général, ayant une large compétence administrative, au-delà des questions de sécurité des biens et des personnes. Cela permettrait un management de proximité, en particulier pour les agents qui ne sont pas encadrés sur place.

Le développement des dispositifs de communication à distance (visio conférence, web conférence, pc en mobilité, partage des ressources) sera également un élément positif.

Il faut également veiller à l'accompagnement des agents en difficulté, à Rouen comme à Caen (deux agents sont en charge de la fonction RH, l'un à Rouen et l'autre à Caen).

La recherche d'un meilleur équilibre entre les deux sites dans l'exercice de polarisation serait également de nature à répondre au sentiment de déclassement.

C'est une chance d'avoir pu conserver un site distant pour maintenir un bon niveau de proximité avec les professionnels et les ressources culturelles ; il faut veiller à ce que ce site puisse faire vivre un collectif de travail dans des conditions propices à l'accomplissement des missions.

En Normandie, l'engagement de cadres et d'agents pour mettre en œuvre la réforme dans des conditions de calendrier difficiles est d'ores et déjà impressionnant.

DRAC Pays de la Loire

Mission réalisée par Serge Kancel

La DRAC Pays-de-la-Loire a la double caractéristique d'être située dans une région qui n'a pas été fusionnée, et d'être engagée depuis trois ans dans un processus de restructuration interne autour d'un projet de service, lequel processus a été interrompu par l'annonce de la réforme territoriale, avant de reprendre cette année. La mise en place du projet de service de la DRAC, dont l'aboutissement doit théoriquement être effectif en octobre de cette année, fait donc la synthèse entre un processus interne en cours dès avant la réforme territoriale nationale, et la déclinaison de ladite réforme en région Pays-de-la-Loire.

1- Les spécificités de la DRAC Pays de la Loire

1.1- Une région "non" fusionnée

La région Pays-de-la-Loire a la caractéristique d'être une des cinq régions métropolitaines dont les frontières n'ont pas été modifiées. Si l'on met en regard les deux "grosses" régions dont la seule taille justifiait sans doute le maintien (Île-de-France et PACA), elle partage avec ses deux voisines immédiates Bretagne et Centre-Val-de-Loire le statut de régions devenues relativement modestes qui auraient pu, dans d'autres scénarios, être regroupées, ensemble ou avec d'autres. En termes de population et de PIB par habitant, la région Pays-de-la-Loire a rétrogradé de la 5^{ème} place sur 21 régions métropolitaines précédemment, à la 8^{ème} place sur 12 régions aujourd'hui.

Comme l'a souligné la DRAC lors de la dernière conférence budgétaire, ce "déclassement" est encore plus significatif si l'on considère les crédits déconcentrés "culture" rapportés au nombre d'habitants. Le ratio, historiquement faible pour la région Pays-de-la-Loire, est passé du 18^e rang sur 21 régions métropolitaine, au 12^e et dernier rang dans la nouvelle configuration (10,90 € par habitant pour une moyenne nationale de 17,83 € par habitant).

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés au sein de la DRAC semblent ainsi avoir en quelque sorte intériorisé le sentiment d'appartenir désormais à une "petite" région et peut-être, au pire, de passer à côté du vent de l'histoire, au mieux, de perdre en visibilité auprès de la centrale, occupée par les fusions en cours. Ce ressenti est évidemment renforcé par la question des accompagnements indemnitaires dans les DRAC, qui sont différents selon que les régions ont fusionné ou non. Certains interlocuteurs, plus rares cependant et exclusivement dans des échelons d'encadrement, vont jusqu'à regretter l'occasion perdue, faute de regroupement, d'élargir l'horizon géographique des politiques culturelles mises en œuvre.

Mais, clairement, le sentiment qui domine largement reste celui du soulagement d'avoir échappé aux turbulences des regroupements territoriaux, d'autant que plusieurs élus syndicaux de la DRAC ont également des responsabilités au niveau national et sont très informés des difficultés en cours.

2.2- Un processus de réorganisation par "pôles" engagé depuis plusieurs années

L'autre caractéristique de la DRAC Pays-de-la-Loire, est qu'un travail sur l'organigramme y est en cours depuis plusieurs années, initié d'abord par Marion Julien, en poste en 2006-2009, continué par Georges Poull, en poste de 2009 à 2012, ce dernier ayant présidé à l'organigramme de 2010 sur lequel, pour l'essentiel, la DRAC fonctionne encore aujourd'hui.

En l'état de cet organigramme, comme le souligne Louis Bergès (note de mars 2016 au Préfet de région sur la stratégie et le projet de service de la DRAC), l'encadrement de la DRAC, "organisé de façon théorique en cinq pôles (patrimoine, architecture et espaces protégés, création et diffusion, aménagement culturel territorial et secrétariat général) sans consistance hiérarchique, est en réalité réparti entre la direction (DRAC, DRAC adjoint, SG et chef du service communication), les conseillers et chefs de service, tous au même niveau, du CRMH au conseiller arts plastique soit 15 agents qui font partie du CODIR auquel il faut ajouter les 5 chef d'UT (STAP de département)."

Louis Bergès, à son arrivée en janvier 2013, a souhaité mettre en chantier un projet de service de la DRAC rénové autour de trois objectifs principaux : une rationalisation fonctionnelle du fonctionnement en interne ; une meilleure prise en compte de la composante territoriale de l'action de la DRAC ; une meilleure intégration des STAP dans le DRAC dans un contexte de tension récurrente depuis plusieurs années sur ce point.

Des groupes de travail ont été mis en place en 2013 et 2014, dont les comptes rendus ont été mis en ressources partagées, beaucoup d'agents s'étant investis dans cette concertation.

Le processus était en passe de s'achever au 1er semestre 2014, lorsqu'il a été logiquement suspendu, s'agissant des questions d'organigramme, par l'annonce par le Gouvernement, en juillet 2014, du lancement de la réforme territoriale de l'Etat. Plusieurs chantiers ont néanmoins été maintenus et menés à bien depuis : création d'un bulletin de communication interne (TEMPO), d'une commission du contrôle scientifique et technique (CST) réunissant les STAP, la CRMH, le SRA et le conseiller architecture, ainsi que d'une commission formation, ouverte à tous les agents, en charge d'examiner avec le SG les demandes de l'année. S'y est ajouté un travail de formalisation de la chaîne "métiers" (SG/CRMH/STAP) : chaîne comptable, gestion du courrier avec MAARCH, mise en place de Chorus-DT...

Le nouveau processus de concertation interne tirant les conséquences de la réforme territoriale menée au niveau national, a été officiellement lancé lors d'une réunion qui s'est tenue au *Lieu Unique* de Nantes le 23 février 2016 avec l'ensemble des agents de la DRAC.

Le projet mis à la concertation se veut, sur le plan organisationnel, "une réaffirmation des pôles au sein de la DRAC : 4 pôles au lieu de 5 (architecture et patrimoine, développement territorial et démocratisation culturelle, création et diffusion, secrétariat général) chargés cette fois-ci d'une vraie responsabilité de coordination, portée par un responsable chargé d'animer la politique du secteur".

Neuf groupes de travail ont été institués, chacun animé par un binôme ou un trinôme d'agents désignés par la direction :

- Pôle patrimoines, architecture et espaces protégés
- Pôle création et diffusion
- Pôle développement territorial, démocratisation et transmission des savoirs
- Prise en compte, en termes d'organisation, de certaines missions du ministère de la culture (numérique, économie culturelle...)
- Nouvelles modalités d'organisation et transversalité
- Archivage, documentation et observation culturelle
- Informatique
- Immobilier et fonctions supports
- Pratiques administratives et collaboratives

De ce processus global sont attendus :

- un projet de micro-organigramme détaillé par service et par pôle,
- la rédaction de fiches de poste décrivant chacun des postes de la DRAC, cosignées par l'agent occupant ledit poste et par son supérieur hiérarchique,
- un schéma de gouvernance du pôle et la déclinaison en liaisons fonctionnelles et hiérarchiques,
- un schéma d'organisation fonctionnelle par type de procédure.

Le nouveau DRAC adjoint, Patrice Ducher, a été désigné comme chef de projet chargé de piloter le projet de service : arrivé en mars de cette année, il était auparavant DRAC-adjoint en Auvergne, où il a notamment travaillé sur la préfiguration de la fusion avec Rhône-Alpes.

2- La question de l'organisation interne

2.1- Des pôles repensés : quelle utilité ? quel nombre et quel périmètre ?

Les arguments plaidant en faveur de la future organisation de la DRAC en trois pôles (quatre si l'on ajoute le secrétariat général) sont pour l'essentiel :

- La nécessité de décliner au niveau Pays-de-la-Loire le processus en cours sur l'ensemble du territoire, selon un schéma d'organisation comparable à celui qui prévaudra dans la plupart des DRAC fusionnées ;
- La nécessité de répondre à la probable perspective de voir les DG de la centrale, que ce soit la DGCA ou la DGPat, convoquer et animer des réunions régulières des "chefs de pôles" ;
- La nécessité de répondre à une critique récurrente des préfets de la région, confrontés à une multitude d'interlocuteurs au sein de la DRAC, sans autre synthèse possible que de la part du DRAC lui-même ou de son adjoint ;
- La nécessité de déléguer partiellement la charge d'animation et de gestion des politiques qui pèse aujourd'hui lourdement sur l'échelon de la direction : par exemple, c'est le DRAC qui fait le rapport d'activité rendu à la DGPat chaque année ou qui anime la réunion régulière de coordination du contrôle scientifique et technique ;
- La nécessité d'alléger au jour le jour la charge d'arbitrage des dossiers, notamment s'agissant des plus punctuels.

Toutefois, la question du nombre et du périmètre des pôles n'est pas totalement tranchée et, dans la démarche de prudence et le souci de concertation qui sont les siens, le Directeur régional s'affirme ouvert aux suggestions qui pourraient émaner des groupes de réflexion en cours, sur ce point comme d'ailleurs sur

l'ensemble de la réforme en cours.

En particulier, la perspective d'un regroupement en un seul pôle de la "création et diffusion" d'une part, et du "développement territorial, démocratisation et transmission des savoirs" d'autre part, reste ouverte. Des arguments dans le sens d'une telle organisation bipolaire sont mis en avant par plusieurs des interlocuteurs rencontrés :

- un rééquilibrage en termes de poids en interne : si on intègre les cinq UDAP, le seul pôle "patrimoines, architecture et espaces protégés" représente pas moins de 59 % des effectifs de la DRAC,

- la perspective d'une meilleure approche territoriale de l'action des conseillers sectoriels tant en direction des acteurs culturels que des élus, et, plus largement, les résonnances mutuelles des actions menées par les deux secteurs, en particulier, un meilleur positionnement, faute d'imaginer un pôle "DGMIC" autonome, des conseillers "livre et lecture" et "cinéma, audiovisuel, multimédia" dont la logique territoriale de l'action est, de leur propre avis, particulièrement prégnante (même si la logique patrimoniale n'est pas non plus absente...),

- accessoirement, (cf. ci-après) la remontée, en quelque sorte, d'un échelon dans l'organigramme (et, éventuellement, la baisse en acuité attendue par effet de dilution) de la question du ou des futurs "chefs" de pôle, question particulièrement délicate.

2.2- Des "responsables" de pôles : quel choix ? quel impact en termes hiérarchiques ?

Dans l'annonce aux agents du processus de relance du projet de service au *Lieu unique*, le DRAC a fait savoir qu'il devait y avoir, à son sens, "autorité hiérarchique du chef de pôle", tout en laissant ouverte à la concertation le niveau d'intensité hiérarchique du poste (de simple "coordinateur" à "chef" au plein sens du terme) et en ne cachant pas aux agents les premières réactions réservées des chefs de service de la DRAC à cette perspective.

Ce point constitue, en interne, la plus commentée des différences entre le nouveau schéma mis en concertation et la première réforme interrompue en 2014, où c'était le DRAC (pour la part patrimoine/architecture) et le DRAC adjoint (pour la part création/action territoriale), qui devaient avoir directement autorité sur les pôles, ceci malgré certaines réticences à l'époque du département de l'action territoriale en centrale.

La question de la nomination des chefs de pôles cristallise les inquiétudes de beaucoup d'agents et l'opposition de certains autres, ceci pour plusieurs raisons évoquées lors des entretiens :

- La crainte, particulièrement vive chez les quinze conseillers et chefs de services de l'actuel organigramme en tête, ceux-là même qui participent tous les quinze jours au comité de direction autour du DRAC, de voir un échelon intermédiaire faire désormais écran ; ceci d'autant plus que la "réunion de direction" qui, elle, réunit tous les mardis matin le DRAC, le DRAC adjoint et la secrétaire générale, s'ouvrira désormais, de façon naturelle, aux (deux ou) trois chefs de pôle ;
- La crainte des chefs de STAP (notamment, semble-t-il, de certains d'entre eux), de voir un chef de pôle "patrimoines, architecture et espaces protégés"

(notamment, semble-t-il, si c'est le CRMH) interférer avec le fonctionnement de leur service et a fortiori avec leur rôle d'ABF ; il faut à cet égard rappeler que les relations avec la DRAC, historiquement tendues en Pays-de-la-Loire, ne se sont apaisées que récemment, par l'action d'intégration voulue par Louis Bergès et notamment par une réunion bimensuelle "patrimoine" autour du DRAC (y compris en visioconférence pour les STAP les plus éloignés) ;

- La complexité de désigner le chef de pôle patrimoine, étant entendu que le poids de la CRMH (en termes de procédures, de personnel et de crédits) et le fonctionnement traditionnellement en chapelle qui en résulte, fournissent au moins autant d'arguments en défaveur que d'arguments en faveur de la désignation de son responsable comme chef de pôle ;

- La difficulté au moins équivalente de faire un choix entre les conseillers sectoriels pour le pôle "création", d'une part, et entre les chefs des services "développement des publics et des territoires" et EAC pour le troisième pôle, d'autre part ;

- Le fait que la création de cette échelon hiérarchique se fasse à effectifs égaux, donc en prenant sur le temps de travail que continuera d'effectuer par ailleurs le responsable désigné, d'une part, sans perspective de véritables primes complémentaires ni a fortiori d'emploi DATE, d'autre part.

Une des pistes que n'exclue pas la direction est de profiter des départs à la retraite et du recrutement du futur conseiller théâtre, cirque, arts de la rue, d'une part, et du futur conseiller architecture, paysage et développement durable, d'autre part, pour leur confier la responsabilité d'un des pôles et disjoncter ainsi les rivalités déjà en place.

Les fiches de postes qui sont parues laissent ouverte cette possibilité. Mais, bien entendu, cette option rendrait difficile un rapport de type pleinement hiérarchique et orienterait davantage vers un rôle de coordination.

Le rattachement hiérarchique au DRAC adjoint d'un pôle que l'on ne parviendrait décidément pas à attribuer dans des conditions suffisamment apaisées, reste une hypothèse possible. En revanche, l'hypothèse de deux adjoints se partageant les deux (ou trois) pôles, qui aurait le mérite de la clarté, est évidemment difficile à envisager à plusieurs égards.

Certains des chefs de services rencontrés ont pu évoquer l'hypothèse d'une responsabilité de pôle tournante, par exemple pour deux ans maximum, afin de ne pas laisser s'installer entre eux une hiérarchie risquant de devenir trop pesante.

Le directeur régional semble tenir le cap sur l'idée d'une responsabilité "de type" hiérarchique, comme d'ailleurs le souhaite, semble-t-il, le Préfet de région. La logique lui donne raison : si la création de pôles répond effectivement à un besoin, il faut bien que chacun des pôles soit incarné par une personne en situation de responsabilité. A défaut, la DRAC continuerait de faire valoir des pôles virtuels, comme ceux mis en place en 2010, sans impact tangible dans son fonctionnement au quotidien.

Le moment est probablement propice pour, dans les semaines qui viennent, souligner auprès des agents les aspects positifs attendus de ce choix stratégique pour la DRAC, en termes d'économie d'échelle, de coordination des actions auprès des partenaires, de raccourcissement de certains délais d'arbitrage, de représentation des entités notamment auprès de la centrale, d'efficacité au quotidien... Et aussi, sans nécessairement attendre les remontées de la concertation en cours, qui seront probablement attentistes sur ce point, pour

préciser la teneur plus ou moins hiérarchique du poste tel que l'envisage la direction. A noter que le DRAC réfléchit à renforcer chaque chef de pôle en lui attachant une personne (attaché d'administration tout particulièrement) à même de renforcer une certaine coordination, notamment budgétaire et organisationnelle.

La réaffirmation du maintien de la réunion toutes les deux semaines de l'ensemble des chefs de services autour du DRAC permettra également de rassurer certains d'entre eux, même s'il serait, en revanche, moins logique de voir le DRAC continuer de présider les réunions, tous les 15 jours également, des chefs de service patrimoine et, tous les 15 jours encore et en alternance, des chefs de service "création" et "BOP 224".

2.3- Une plus forte mutualisation : quelle conséquence sur les savoir-faire "métiers" ?

Lors de la présentation du projet au *Lieu unique*, il a été indiqué aux agents que, autant que faire se peut, les moyens seraient mutualisés. Sans surprise, l'attention s'est focalisée rapidement sur l'éventuelle mutualisation des postes de secrétariat.

Les avantages mis en avant d'une telle mutualisation sont bien connus : davantage de fluidité pour répondre à la demande en cas d'urgence, enrichissement des tâches des agents, ouverture vers davantage de mobilité en interne, solidarité interservices et rééquilibrage des charges de travail parfois très différentes d'un agent à l'autre et ce depuis, parfois, très longtemps, etc. Notamment, le constat avait été fait en mars 2013 lors de la cartographie des emplois à la DRAC par le DAT, d'un certain sureffectif des emplois administratifs dans les services du spectacle vivant par rapport aux autres services.

On connaît les réticences que, symétriquement et traditionnellement, les perspectives de ce genre suscitent chez certains agents, et certaines représentations syndicales. On sait aussi qu'elle se doublent, s'agissant "des" métiers des DRAC, d'un principe de spécialité lié à la technicité des sujets, notamment dans les contacts avec les interlocuteurs extérieurs.

3- La question de la territorialisation de l'action

La territorialisation de l'action de la DRAC, y compris dans une logique transversale aux services, est une priorité constamment mise en avant par Louis Bergès depuis son arrivée à la DRAC. S'agissant, par exemple, du patrimoine, la répartition des tâches selon le critère monuments inscrits/classés, est en passe (sauf peut-être pour la gestion budgétaire) d'être remplacée par une répartition de type territoriale.

De la même façon, au sein de l'actuel pôle développement des publics / EAC, la prochaine nomination du conseiller territorial pour le développement culturel couvrant les départements 53 et 72, peut être l'occasion de développer également une logique interdépartementale de référent territorial sur, par exemple, les départements 49 et 85.

Comme on le sait, la région Pays-de-la-Loire a, en effet, été choisie comme région pilote pour l'implantation d'un conseiller territorial de type interdépartemental. Fort logiquement, il sera en résidence au Mans, et couvrira

les départements de la Mayenne et de la Sarthe, dont les deux chefs-lieux sont distants de deux heures en voiture de Nantes (contre une heure depuis Nantes pour Angers et La-Roche-sur-Yon) et seulement d'une heure entre eux.

Le futur conseiller sera hébergé dans la Cité administrative Paixhans au Mans, dans un bureau jouxtant ceux de l'UDAP et non dans la préfecture comme l'aurait probablement préféré la Préfète de la Sarthe laquelle assortissait ce souhait d'une perspective de moyens, y compris en secrétariat.

Mais la DRAC et la centrale du MCC ont maintenu le scénario de proximité avec l'UDAP. Faute de moyens supplémentaires prévus pour accompagner cette opération, la base minimale de secrétariat et de logistique sera demandée à l'UDAP voisine afin d'assurer l'autonomie effective du poste et de l'agent qui l'occupera.

4- La question de la relation avec l'échelon préfectoral

Le DRAC comme les conseillers sectoriels rencontrés soulignent tous une présence croissante des préfets dans la détermination des priorités de la DRAC, présence dont le ressenti est accru par le sentiment d'un certain effacement sur le fond de la centrale du ministère.

Le Préfet de région actuel est un tenant affirmé d'un principe de modularité dans l'organisation des services déconcentrés et avait, par exemple, proposé que tous les UDAP passent sous l'autorité des préfets de département.

Le Préfet a plusieurs fois affirmé son souhait de mutualiser toute la DGF sur le 333 action 1. Cette perspective, qui semble devoir se concrétiser, inquiète fortement la DRAC. Une logique comptable de ration global par agent serait, par exemple, très dommageable compte tenu des spécificités de l'action de terrain de la DRAC. L'inquiétude porte en particulier sur les frais de déplacement, lesquels pèsent à hauteur de 27 ou 28 % dans la DGF actuelle de la DRAC. Inquiétude aussi sur la gestion d'un parc automobile mutualisé sur un site distant de la DRAC, dans la mesure où les conseillers DRAC peuvent, plus que d'autres, rentrer tard le soir et demander légitimement à conserver le véhicule jusqu'au lendemain matin.

Le Préfet de région est également très attentif au contrôle des BOP, face aux tendances des administrations centrales à flécher les crédits. Au-delà, il reste très favorable, même si cela ne s'est pas fait jusqu'à présent, au principe d'une fusion des BOP 224, 131 et 334. Partant du simple constat que de nombreuses structures émergent de fait sur plusieurs de ces BOP, il entend remonter au créneau sur ce point.

Il serait, ne serait-ce que pour cette raison, probablement favorable à la fusion en une seul pôle au sein de la DRAC des thématiques "création/diffusion" et "développement/EAC", sans compter son soutien général au principe de pôles peu nombreux et placés sous une autorité hiérarchique claire.

S'agissant des préfets de département, il semble qu'ils sollicitent de la DRAC un "reporting" de plus en plus régulier, ce qui est évidemment d'autant plus chronophage. Notamment, la DRAC, qui continue de gérer ses enveloppes budgétaires, doit, à effectifs constants, rendre des comptes de plus en plus

souvent sur ce point. Si le système est étendu à la DGF, une forte lourdeur administrative risque de prévaloir.

S'agissant, pour finir, des implantations des UDAP, il faut signaler que l'UDAP Maine-et-Loire, qui était le seul à ne pas être encore hébergé dans les cités administratives (ou, pour le STAP 44, dans les locaux mêmes de la DRAC) va déménager sous peu de ses locaux actuels à Angers, le magnifique Hôtel de Maquillé, à l'issue d'une opération menée de façon volontariste par la Préfète de département, au grand dam du chef de service et des personnels du STAP.

DRAC Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mission réalisée par Muriel GENTHON et Emmanuel HAMELIN

La mission a rencontré sur place le DRAC, le DRAC adjoint, le secrétaire général et deux responsables d'unités du SG, l'ensemble des responsables des pôles Patrimoine et Architecture et espaces protégés, les représentants du personnel.

La région PACA n'a pas fait l'objet de changement de périmètre mais les arrivées récentes du DRAC adjoint (mai 2015), puis du DRAC (octobre 2015) ont modifié une partie de l'organisation et instauré de nouveaux rapports de travail à l'intérieur de l'équipe.

A- LA NOUVELLE ORGANISATION

Nouveaux pôles métiers

La DRAC PACA a mis en place une organisation par pôles après un important travail de concertation en 2009, suivi d'une validation en Comité technique début 2010. Cette organisation définit quatre pôles et un secrétariat général qui dépendent directement de la direction. Un service information et communication est également directement rattaché à la direction.

Cette organisation semble très bien fonctionner, notamment depuis les changements de direction, grâce à l'implication des directeurs qui animent la transversalité. Elle comprend **quatre pôles, animés par un coordinateur sans autorité hiérarchique**, correspondant aux domaines principaux d'action du ministère. Le secrétariat général ne constitue pas un pôle.

- **Pôle création** : spectacle vivant et arts plastiques, comprenant trois conseillères spectacle vivant (musique, danse et théâtre), une conseillère arts plastiques, trois assistantes administratives des conseillères, deux secrétaires (un poste vacant) et trois personnes affectées aux licences d'entrepreneurs de spectacles, soit **12 personnes**.

Le pôle est coordonné par le **DRAC adjoint**, qui a pris cette fonction alors que les postes de conseillers étaient vacants ou venaient d'être pourvus. Néanmoins, le souhait des conseillères est de prolonger cette situation, aucune d'entre elles ne voulant assurer la fonction. La coordination du pôle se fait sur l'harmonisation des procédures et la mutualisation des fonctions support. A terme, ce pôle pourrait être coordonné par un agent de profil administratif, connaisseur du secteur.

-**Pôle publics et territoires** : industries culturelles, politiques interministérielles, musées et ethnologie, comprenant un conseiller pour le livre et la lecture, langues de France et archives, une conseillère cinéma, trois conseillères éducation artistique et culturelle et politique de la ville, un conseiller pour l'ethnologie et les musées, deux assistantes administratives attachées à des conseillers, deux secrétaires (un poste vacant), et deux personnes affectées au contrat de plan Etat-Région, affaires européennes, mécénat, pactes culturels, parcs régionaux, numérique, soit **12 personnes**.
Le pôle est coordonné par le conseiller livre et lecture, qui anime les réunions

de pôle sur des sujets techniques et transversaux, en particulier autour des territoires politique de la ville, et ce sans aucune forme de hiérarchie. Ce pôle pourrait jouer un rôle moteur beaucoup plus important dans la mise en place d'une stratégie territoriale pour la DRAC mais il semble que ce n'est pas aujourd'hui le cas.

- **Pôle patrimoines** : archéologie et monuments historiques, comprenant le service régional de l'archéologie et la conservation régionale des monuments historiques.

Ces deux services sont, comme dans toutes les DRAC, les plus importants en termes d'effectifs : 5 conservateurs de l'archéologie dont le conservateur régional, 5 conservateurs des monuments historiques dont le conservateur régional, 9 ingénieurs et un technicien pour l'archéologie, 4 ingénieurs et un technicien pour les MH, 1 gestionnaire (archéologie), 5 pour les MH, 3 secrétaires ou assistantes pour l'archéologie, 6 pour les MH, 2 chargées d'études documentaires (MH). En outre, le service archéologie comprend 2 agents de sécurité affectés au dépôt archéologique, soit 22 personnes pour l'archéologie, et 23 pour les MH, **soit 45 personnes**.

Le pôle est coordonné par le conservateur régional des monuments historiques, qui s'applique à coordonner la construction budgétaire du programme 175, d'une part, et d'autre part à apporter un contenu scientifique par des séances d'échanges ou de formation, qui ont lieu une fois par mois et qui intéressent l'ensemble des équipes.

- **Pôle architecture et espaces protégés** : architecture et STAP, comprenant le service architecture et espaces protégés (3 agents dont un conseiller) et les six STAP départementaux.

Les 6 STAP représentent sans surprise les plus gros effectifs du pôle : 16 ABF et un conseiller architecture, dont 4 en cours de remplacement, 3 ingénieurs, 11 techniciens, et 24 secrétaires et assistants, 1 chargé d'études documentaires, **soit 56 personnes**.

Le pôle est coordonné par le conseiller architecture. La coordination s'effectue lors d'une réunion mensuelle, après le Comité de direction où sont invités l'ensemble des STAP. Des sujets "métiers" sont abordés avec les services. Des acteurs culturels de la région (chercheurs, CAUE, Ordre des architectes) y sont souvent conviés. Par ailleurs, le coordinateur du pôle veille à la bonne consommation des crédits de l'action 2 du programme 175 (études).

Ces quatre pôles sont très différents, tant du point de vue de leur effectif (de 12 à 56 personnes), que du point de vue de leur contenu et du type de coordination.

Conseiller territorial

Malgré l'intéressant travail de diagnostic territorial effectué par la DRAC dans chaque département, qui lui permet de disposer de synthèses territoriales, le DRAC n'a pas souhaité mettre en place des conseillers territoriaux et ce pour deux raisons :

- Aucun poste supplémentaire n'étant proposé par l'administration centrale, la DRAC devait redéployer ses effectifs.
- L'installation de ce conseiller à la préfecture, hypothèse envisagée, faisait craindre un trop grand éloignement de la DRAC.

Cependant, une conseillère a été nommée, en plus de sa mission, conseillère pour le département des Alpes maritimes et elle a reçu une lettre de mission définissant ses fonctions.

Le secrétariat général

Le secrétariat général comporte trois unités (moyens généraux et contrôle de gestion, affaires financières et ressources humaines). Il compte **19 agents**, aux profils administratifs.

Le secrétaire général a autorité sur les agents du SG.

Son fonctionnement a été modifié récemment et il remplit aujourd'hui les missions classiques d'un secrétariat général :

- Une unité *affaires financières*, qui, de la programmation à l'exécution budgétaire, est sur l'ensemble de la chaîne de la dépense. Pour les engagements, son rôle est total avec l'ensemble des services, sauf à avec la CRMH qui assure une partie du traitement des dossiers de dépenses relatifs aux travaux et avec l'unité des moyens généraux et contrôle de gestion pour l'action 7 du programme 224.

- Une unité *moyens généraux et contrôle de gestion*, récemment mise en place pour assurer notamment la mise en place et le suivi des marchés (hors CRMH), la gestion des bâtiments et le suivi budgétaire et comptable de l'action 7 du programme 224 .

- Une unité *ressources humaines* qui fait la gestion de proximité des 145 agents de la DRAC et celle, plus hétérogène, des quelques 145 agents du ministère en région.

Fonctionnement des chaînes hiérarchiques

L'organisation en pôles, qui fonctionne essentiellement sur projets, et de manière inégale suivant les secteurs, n'impacte pas du tout les chaînes hiérarchiques.

L'équipe de direction, DRAC et DRAC adjoint, fonctionne en binôme, sans attributions particulières, ce qui semble aujourd'hui très bien fonctionner, sans doute en raison des profils et des expériences des deux dirigeants parfaitement complémentaires. Les relations avec le Préfet de région sont excellentes et la confiance accordée à la DRAC s'est traduite par la hausse du plafond de délégation de signature au DRAC (de 30 à 150 000 €).

Nouvelles modalités de travail

L'organisation en pôles se superpose à l'organisation traditionnelle en services (CRMH, SRA, STAP), ou en "unités" autour d'un à trois conseillers et de personnels administratifs. Ces pôles formalisent donc la transversalité nécessaire à certains projets, et sont un outil d'information et d'échanges mutuels par métiers.

Le rôle du coordinateur est peu défini par lettre de mission adressée à chaque coordinateur. Pour le pôle création, on pourrait distinguer des missions d'encadrement et de suivi administratif par exemple, qui pourraient être coordonnées par le coordinateur, de celles de l'expertise métier, qui relèvent des

conseillers sectoriels ou des ABF.

En résumé, les pôles ont un rôle d'instance de concertation, qui peut apparaître à certains égards secondaire, dans l'organisation de la DRAC et ne constituent pas d'obstacle aux échanges directs entre direction et conseillers sectoriels. Ils constituent finalement une formalisation du travail transversal effectué heureusement à la DRAC et contribuent à la cohésion de la DRAC et à l'ambiance apaisée qui y règne. Les organisations syndicales interrogées sur ce point se félicitent du caractère peu contraignant des pôles et ne souhaitent pas que la logique des services (pour le patrimoine) soit perturbée par une organisation plus contraignante. De la même manière, elles ne souhaitent pas la mise en place de conseillers territoriaux, préférant voir se renforcer les compétences métiers des services.

Relations avec les UDAP au sein du pôle patrimoines

Les STAP ne sont pas dans le pôle patrimoines mais dans le pôle architecture et espaces protégés. Cette répartition vise d'une part à ne pas créer un pôle qui regrouperait 2/3 des personnels (101 sur 145) et d'autre part à tenir compte des attentes des STAP qui ne souhaitaient pas être placés sous l'autorité de la CRMH, depuis la création des UT.

B - L'INSERTION DES AGENTS DANS LA NOUVELLE ORGANISATION:

Dialogue social

La réunion avec les représentants des organisations syndicales (CGT et CFDT) a montré un climat apaisé et constructif.

L'organisation en pôle sans hiérarchie mais avec des coordinateurs et des réunions régulières est pertinente. Cela permet d'être informé, impliqué et favorise la discussion. Les OS y tiennent beaucoup mais s'inquiètent de la pérennité de cette organisation: « Les spécificités des régions vont-elles rester? » Pour ce qui est des risques psycho-sociaux, un diagnostic est en phase de présentation aux agents (A, B et C). Il a été fait sur la base d'un questionnaire anonyme réalisé par un prestataire extérieur, qui a recueilli 70% de participation.

Fiches de poste

En 2016, les fiches de poste ont été mises à jour, signées par l'agent, le supérieur hiérarchique et le directeur régional.

Elles seront revues chaque année au moment de l'entretien professionnel.

Une formation obligatoire sur la conduite des entretiens professionnels et de formation a été dispensée à l'ensemble des évaluateurs et une formation analogue sur la préparation de son entretien professionnel a été proposée aux agents évalués.

GRH

Trois réunions de CT et trois réunions de CHSCT ont lieu chaque année.

Le plafond d'ETP qui est de 144,5 est suivi avec une remontée mensuelle au DAT. Compte tenu des départs à la retraite, une baisse est prévisible mais n'est pas quantifiable: « On aimerait savoir au moins 1 an à l'avance... difficile de faire de la GEPEC... »

La DRAC met aussi en avant la difficulté de recruter des AUE et de manière plus générale dans les STAP: « Les CAP ne se réunissent que 2 fois par an. » Un temps minimum est préconisé pour un poste mais certains agents repartent après moins d'1 an.

Pour les STAP, le taux de rotation (18 mois) est trop rapide, notamment pour les ABF. Le service préconise un délai de 3 ans (comme à la DDT). La charge de travail est importante: « On fonctionne en flux tendu, c'est difficile à vivre pour les équipes... ». Il est difficile de conserver une équipe au complet: « On a du mal à faire venir du monde, et les départs sont mal anticipés... ». La DRAC ne met pas d'obstacle à la mobilité des agents, avec pour conséquence une forte rotation et une difficulté d'anticipation,

Le STAP du Var (1 million d'habitants et 300 MH) a vu son équipe passer de 11 personnes en 2014 à 7 en 2016 et son nombre d'ABF de 3 en 2012 à 1 en 2016.

Le service RH de la DRAC gère aussi en proximité les emplois des services du ministère dans la région. Cela prend en compte les congés de longue maladie, de longue durée, les accidents du travail ou les comptes épargne temps, pour environ 150 personnes.

Dans le cadre de la plateforme régionale pour les catégories B et C, les STAP identifient 2 obstacles : la consigne de recruter en priorité des agents du Ministère et le régime des primes moins favorable.

Déplacements et risques routiers

La région est mal desservie en transport en commun... on va moins dans certaines villes comme Briançon.

Le parc de voitures a été renouvelé, à la satisfaction de tous, aux deux-tiers, et plafonné à 33 véhicules. Une meilleure répartition par secteur est actuellement recherchée. La centralisation de la gestion du parc est en cours de mise en place.

Le règlement intérieur prévoit une visite médicale tous les ans pour les utilisateurs de voiture de service et, à ce jour, on ne déplore aucun accident grave. Il existe également une démarche de prévention des accidents dans le cadre du CHSCT.

Concernant les frais de déplacement, les OS mettent en avant les problèmes avec Chorus DT: « Il y a moins de frais, ça change en fonction des agents, on ne comprend pas toujours et on ne nous explique pas... »

Les OS estiment qu'on pourrait être plus efficace en utilisant le co-voiturage entre administrations

Informatique

Les STAP signalent un manque cruel d'équipement : tables traçantes, grands écrans, notamment pour les documents des PLU ; le serveur du ministère ne dispose pas de suffisamment de bande passante. Les STAP voudraient pouvoir utiliser la visioconférence avec les communes, en amont par exemple des projets de permis de construire mais ce matériel existe au niveau de la DRAC et pas des STAP.

Pour le service des moyens généraux, l'informatique dépend du RIE (Réseau Informatique de l'État), c'est un problème d'architecture du réseau: « On n'a pas la main... »

ANNEXES



PRÉFET DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Direction régionale
des affaires culturelles

Direction

Affaire suivie par :
Eric BULTEL
☎ : 04 72 00 43 38

Réf. : SD/PM/CJ/2016.105

Lyon, le 17 juin 2016

Le directeur régional des affaires
culturelles par intérim

à

Madame Ann-José ARLOT
Cheffe du service

Inspection générale des affaires
culturelles
3, rue de Valois
75 033 Paris cedex 01

Objet : remarques portant sur le rapport de l'inspection générale des affaires culturelles sur la réorganisation des directions régionales

Vous m'avez adressé le rapport de synthèse de la mission conduite en Auvergne-Rhône-Alpes par MM. Norbert Engel et Richard Lagrange, et je vous en remercie.

En réponse à votre invitation à vous faire connaître mes avis et remarques sur ce document, je vous fais parvenir les éléments qui suivent.

Clermont-Ferrand

Les difficultés liées au départ de l'équipe de direction de Clermont-Ferrand, puis du CRMH, et d'une certaine manière du CRA, sont réelles. L'affectation du directeur régional adjoint responsable du pôle architecture et patrimoines à Clermont-Ferrand renforce toutefois ce site, et son autorité s'applique bien à l'ensemble des agents des services patrimoniaux. Un référent du secrétariat général à Clermont a facilité la continuité du bon fonctionnement. La présence des cadres patrimoniaux clermontois à Lyon est régulière et nécessaire. Drac et/ou Drac adjoint essaient d'être présents au moins deux jours par quinzaine sur le site de Clermont-Ferrand.

Service financier

La réforme de la chaîne d'instruction cristallise les mécontentements et perturbe la mise en place de la fusion. Si le transfert d'une partie de la charge administrative vers le service financier s'était il y a quelques années effectué avec déplacement des agents et de leurs compétences, le retour de dossiers dans les services métiers souffre surtout du départ d'agents du SAF, d'une résistance de l'encadrement intermédiaire et de l'arrivée tardive du renfort annoncé au pôle création. Je suis beaucoup plus inquiet quant à l'absence d'adhésion à un outil de dialogue budgétaire interne désormais complexe et unique, dont le suivi est confié à un agent en instance

de départ. Un poste de catégorie A vient d'être publié pour surmonter cette difficulté, renforcer le pilotage du service financier et sécuriser nos outils.

Comité de direction

S'agissant du comité de direction, j'avais précisé aux inspecteurs que les échanges et décisions donnaient lieu sinon à la diffusion du compte-rendu (établi systématiquement), en tout cas à la reprise des éléments utiles en réunions de pôles et de services. Un relevé de décisions sera désormais diffusé au moins chaque quinzaine, et les directeurs de pôles et le secrétaire général veilleront à que les réunions de pôles et de services donnent également lieu à des compte-rendus accessibles à tous. Le comité de direction se réunit tous les lundis, parfois à Clermont-Ferrand ; il ne se tient pas en visio-conférence, mais en présentiel sauf difficulté d'agenda.

Nous essayons de construire, séminaires de direction et déjeuners de travail réguliers à l'appui, les conditions d'une gouvernance nouvelle, porteuse de collégialité et de subsidiarité.

Communication

Notre communication doit évoluer en même temps que nos pratiques managériales. Nous rendrons compte de manière plus régulière et politique de ce que la Drac fait : aux préfets, aux usagers et aux agents, pour donner des signes de notre conviction partagée que ce service peut répondre aux enjeux considérables qui sont les nôtres. Il nous reste à faciliter la lecture de notre action à l'échelle de chaque département, et à décliner la stratégie de l'État en région.

Pôles

Je ne méconnaissais pas les critiques portant sur l'organisation en pôles. Je suis pourtant convaincu de la nécessité de cet échelon hiérarchique nouveau, qui permet un pilotage renforcé, appelle la déclinaison d'une stratégie générale dans chacune des grandes missions du Ministère, et donne une capacité de réponse aux sollicitations relevant de l'échelon de la direction. Le travail en mode projet devra être développé pour favoriser la transversalité et le décroisement.

Les lettres de missions ne sont pas l'outil managérial qui a été choisi ; les objectifs fixés aux pôles et services sont connus et les fiches de postes rendent compte des champs d'intervention respectifs de chacun. Les métiers de directeurs de pôles sont nouveaux mais cohérents ; reste à adapter les pratiques managériales aux profils retenus et aux besoins de la nouvelle organisation.

Le nouveau directeur régional fera connaître et portera un projet managérial, figeant et réexpliquant au besoin les missions de chacun. Comme cela a été fait en réunion plénière de conseillers et chefs de services, il faut interroger avec les cadres les modalités de fonctionnement de ce modèle. Ils sont la condition de la réussite au quotidien de cette organisation sur ce territoire.

Organigramme

L'organigramme de la Drac sera rapidement détaillé et clarifié, mis à jour mensuellement, et commenté auprès des organisations syndicales pour que l'avancée vers l'organisation cible soit transparente. L'ensemble des fiches de postes a été actualisé lors des entretiens professionnels.

Le déclassement de certains cadres est à prendre en considération, en valorisant de nouveaux parcours professionnels et élargissant comme nous l'avons fait les délégations de signatures. Le « secrétaire-chauffeur » cité dans le rapport relève plutôt de l'époque qui nous précède, et il s'agit au contraire de redonner toute leur place aux conseillers dans les instances où ils représentent les préfets ou le directeur, avec des mandats préalables et un reporting régulier. Les préfets ou les directeurs gardent la possibilité d'être présents eux-mêmes en fonction des instances concernées.

UDAP

L'enjeu architectural et l'importance de l'échelon départemental nous invitent à renforcer l'animation du réseau des unités départementales. Les déménagements d'UDAP posent une difficulté à surmonter dans le respect des textes, des personnes, et du calendrier imposé.

Grande région

La question de la taille de la région et celle de l'existence de deux sites ne dépendent pas de nous. Nous essayons pourtant d'en faire une opportunité en termes de proximité et de capacité à agir. Pour ce qui est de la perception extérieure, elle me semble aujourd'hui meilleure que celle du conseil régional en matière d'organisation, de gouvernance et de lisibilité en matière culturelle.

Je partage l'essentiel de l'analyse de l'inspection générale, et notamment l'exigence d'incarner et de porter une ambition pour cette direction régionale, pour faire de cette réforme une chance.

Le directeur régional des affaires culturelles
par intérim

Signé

Éric Bultel



PRÉFET DE LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Direction régionale
des affaires culturelles
de Bourgogne-Franche-Comté

Affaire suivie par : Bernard FALGA
Directeur régional

Dijon, le 22 juin 2016

Note à Ann-José ARLLOT,
chefe du service de l'inspection générale des affaires culturelles

Objet : Avis sur le rapport d'analyse concernant la réorganisation de la direction régionale des affaires culturelles de Bourgogne – Franche-Comté

P.J : note sur le processus de positionnement et d'affectation des agents

Je tiens tout d'abord à remercier Catherine Meyer-Lereuleur et Benoît Paumier du temps qu'ils ont consacré à cette mission d'appui (six jours sur le terrain), ainsi que pour la très grande attention et même bienveillance avec lequel ce travail a été mené dans une période de mise en place spécialement difficile d'une nouvelle organisation, suscitant résistances, tensions, voire dans certains cas, heureusement limités en nombre, souffrances au travail.

Le projet de rapport qui nous été envoyé correspond à une analyse objective et approfondie de la réalité de la situation et de ce fait, il est pour le directeur régional, d'une très grande utilité.

C'est pourquoi, les remarques qui suivent ne viseront qu'à rectifier quelques données factuelles, qu'à compléter ce qui me semblait mériter de l'être et à apporter quelques commentaires de la part de l'acteur du processus que le directeur régional est et a été l'an dernier en tant que préfigurateur.

Introduction : « La période de préfiguration en 2015 n'a pas réellement permis... »

S'agissant des quelques lignes d'introduction au rapport, je voudrais simplement revenir sur la longueur particulière et la spécificité de la phase de préfiguration en Bourgogne-Franche-Comté (en abrégé : "BFC" dans la suite de la note).

Initié en septembre 2014, ce démarrage très précoce de la part des services de l'État visait à se régler sur les annonces faites dès le début du mois d'avril 2014 par les deux présidents de Région quant à leur volonté de fusionner Bourgogne et Franche-Comté, avant même que le gouvernement ait proposé une nouvelle carte des régions.

De ce fait, le travail de préfiguration a été particulièrement approfondi entre les deux DRAC au cours des différentes phases qu'a connues la préfiguration.

- Une première phase, de septembre 2014 à juillet 2015, a permis de se livrer à des diagnostics approfondis en matière de politiques culturelles articulées aux territoires, d'identifier des processus et modalités de travail dans chacune des deux directions régionales (avec l'aide de consultants professionnels et du SGMAP) et enfin d'élaborer un diagnostic organisationnel.

C'est sur cette base que le macro-organigramme de la DRAC BFC a pu être produit dans un excellent esprit de coopération positive et de manière consensuelle entre DRAC en juin 2015. Tout ce travail est très bien documenté et toujours mobilisable. C'est pourquoi, quand un des agents cités par le pré-rapport s'interroge sur le point de savoir si tout cela a été bien utile, on peut à la fois comprendre son questionnement par rapport aux difficultés très concrètes de la mise en œuvre du nouvel organigramme et penser néanmoins que ce travail va nourrir et faciliter l'écriture du projet de service d'ici à la fin de l'année 2016.

Comme pour toutes les régions fusionnées, le gouvernement a annoncé le 31 juillet la répartition des sièges des directions régionales entre Besançon et Dijon. Dans un contexte local très tendu, après des annonces politiques contradictoires de la part des édiles de chacune des capitales régionales qui ont eu un fort retentissement auprès des personnels des deux directions régionales, le siège de la DRAC a été fixé à Dijon. C'est le même jour que le Ministère de la Culture et de la Communication a communiqué la liste des directeurs régionaux chargés de préfigurer les nouvelles DRAC. D'une façon qui pourrait surprendre si on méconnaissait la complexité propre à ces deux territoires régionaux et à leur histoire à la fois très imbriquée et très contrastée, cette période a donc été spécialement conflictuelle en BFC¹

Une seconde phase, de septembre à décembre 2015, a réellement débuté avec la désignation par le Drac-préfigurateur, le 15 septembre 2015, de quatre chefs de projet, préfigurateurs des trois pôles ainsi que du SG, dotés de lettres de mission précises et d'équipes-projet identifiées. Parallèlement, une mission dédiée aux enjeux du circuit financier de la nouvelle DRAC était conduite, à la demande du directeur-préfigurateur, par la directrice-adjointe de la DRAC de Bourgogne.

Là encore, le travail accompli par ces équipes projets a été très fructueux, surtout s'agissant des pôles patrimoine et action culturelle et territoriale. Elle a été plus difficile en ce qui concerne le pôle création et n'a pas réellement été conclusive ni en ce qui concerne le SG, avec pour conséquence la rédaction d'une "enquête sur l'impact RH de la nouvelle organisation" particulièrement lacunaire (qui a été pour beaucoup la cause de l'hostilité déclarée des OS), ni pour les enjeux du circuit financier malgré un arbitrage du DRAC préfigurateur en faveur d'une organisation donnant les garanties les plus fortes en matière de qualité comptable.

Il est vrai cependant, comme l'indique le rapport, que *"la collaboration entre les deux DRAC a été malaisée"*, dans les deux derniers mois de l'année 2015 du fait du départ en

¹ elle l'est encore aujourd'hui, quelques jours avant le 24 juin 2016, date prévue pour la délibération du CRBFC concernant les points - confirmation ou non de la ville chef-lieu déterminée provisoirement par le gouvernement, siège de l'Hôtel de Région, siège des assemblées plénières, des commissions permanentes, des services de la Région, etc. - que l'Assemblée régionale doit expliciter et adresser au Conseil d'État avant le 1er septembre, comme le prévoit la Loi NOTRE, la conflitualité de ces décisions reste très forte en BFC.

retraite de la directrice adjointe de Franche-Comté et de situations professionnelles et personnelles objectivement difficiles et délicates de la Drac et de la Drac-adjointe de Bourgogne. Enfin, comme le souligne le rapport, il est un fait que les départs de trois des quatre chefs de projet, en particulier ceux des deux cadres qui devaient assumer les fonctions de directeurs du pôle patrimoines et du pôle création (vers des postes de DATE dans les régions AURA et ACAL, alors qu'aucun des postes de directeurs de pôles ne bénéficie de ce statut en BFC) ont jeté un trouble parmi les équipes et freiné la mise en œuvre de la nouvelle organisation, comme l'a fait aussi le départ pour raisons strictement personnelles de la conservatrice régionale de l'archéologie de la DRAC de Franche-Comté.

En décembre 2015, malgré les votes unanimement défavorables des organisations représentant les personnels lors des deux CT statutaires qui se sont tenus, il a été procédé à la validation du macro-organigramme détaillé, ainsi qu'au lancement du pré-positionnement de l'ensemble des agents par note en date du 4 janvier 2016 (cf. PJ).

I La nouvelle organisation

1 - L'organigramme

Affirmer que *"les pôles préexistaient bien avant la fusion"* est juste, mais cela mérite néanmoins quelques compléments d'information.

En DRAC de Bourgogne, existait certes un pôle "création artistique et action culturelle" et un pôle "patrimoines". Mais dans les faits, le pôle CREAAC était coordonné historiquement par la directrice-adjointe (sans véritable chef de pôle donc) et le pôle patrimoines, certes coordonné par le conservateur régional de l'archéologie, n'avait qu'une capacité très limitée à développer des synergies entre musées, STAP, CRMH et service musées.

En DRAC de Franche-Comté, le pôle patrimoines était réellement et très efficacement coordonné par le CRMH (lui-même ancien ABF) car il était secondé par un agent de catégorie B et par une cellule financière à lui rattachée qui le rendait très opérationnel. En revanche, le pôle création n'avait qu'une réalité quelque peu virtuelle car il n'y avait pas de véritable coordination entre les conseillers (aucune réunion de pôle ne se tenait...) et que la "chefe de pôle" avait choisi de laisser à la Drac-adjointe le soin d'assurer la coordination financière.

Par rapport à cette réalité diverse, le nouvel organigramme choisi en juin 2015 par les deux Dracs en fonction, consacre non seulement des ETP dédiés à cette fonction de direction de pôle, mais place également les directeurs de pôles en situation hiérarchique par rapport à des pôles qui deviennent ainsi de véritables "services". Il rend également possible et profitable pour tous l'exercice de cette autorité par la mise en place de cellules de coordination des pôles bien dotées en ETP (10 au total), au service de la cohésion des politiques culturelles et de celui du "dire de l'État" sur les territoires.

Le point concernant le rattachement direct des chefs d'UDAP au directeur régional est capital. Je me contente de noter qu'il l'est de façon identique pour toutes les administrations déconcentrées de l'État. Le fait que le gouvernement ait décidé de renforcer le rôle de l'État-départemental doit aussi être pris en compte. Dans toutes les directions régionales REATE, les chefs d'unité départementale sont hiérarchiquement placés sous l'autorité du directeur ou à minima de son adjoint. Quant au rattachement fonctionnel au directeur du pôle Patrimoines et architecture, celui-ci se justifie par la nécessaire transversalité que doit mettre en œuvre ce dernier sur les dossiers patrimoniaux associant les différentes dimensions de son pôle. Il est tout à fait probable cependant que ce positionnement devra nous conduire à repenser le rôle et la place de nos UDAP dans les dispositifs du MCC.

En ce qui concerne la situation du pôle "création et industries culturelles", si la décision de localiser sa direction et sa cellule de coordination sur le site de Besançon peut

être vue comme *"une contrainte, alors même que le reste de l'équipe de direction est à Dijon"*, elle a été prise par le préfet de région en charge de la préfiguration, en novembre 2015, afin d'affirmer la réalité et le juste équilibre d'une organisation diversifiée en bi-sites de la DRAC, qui risquait d'être fragilisée (voire peu crédible) si toutes les directions de pôles, ainsi que la direction et le secrétariat général, se trouvaient au siège à Dijon.

Sur le plan factuel, aujourd'hui la décision de localiser le siège du conseil régional à Dijon n'est pas prise et la présidente de région proposera à son assemblée de le situer à Besançon. Le vote doit avoir lieu le 24 juin (cf. ante).

2 - Le secrétariat général

Deux remarques :

- Si le SG est bien en retrait de 25 à 20 ETP dans la nouvelle DRAC, il faut aussi prendre en compte dans ce calcul le fait que d'une part 3 ETP budgétaires existent bien au niveau des cellules de coordination des trois pôles. Si la décision a été prise de mettre en place une chaîne financière qui garantisse le mieux la qualité comptable des opérations de la DRAC, l'objectif est clairement de faire que cette chaîne financière implique non seulement le service financier du SG, mais aussi les cellules de coordination des pôles, sans compter les assistantes dites "métier" au sein des pôles qui constituent les dossiers de subvention, ainsi que les gestionnaires financiers intégrés au sein des services patrimoniaux, SRA et CRMH, et le responsable du pilotage budgétaire au sein de la mission d'appui rattachée au directeur.
- Il n'est pas certain à ce jour que *"la fusion se traduise par des coûts supplémentaires de fonctionnement"*. Le DAT ne semble pas le confirmer pour les frais de déplacement de la DRAC BFC et la SG constate que le nombre important de déplacements entre Besançon et Dijon sans nuitée est compensé par la réduction des déplacements en dehors de la région qui sont les plus onéreux pour la DGF de la DRAC. En ce qui concerne la modernisation des systèmes d'information, celle-ci est portée actuellement soit par des crédits centraux débloqués spécialement pour faciliter la fusion des deux domaines informatiques, soit par des prestations assurées au niveau de la préfecture de région.

Un point reste à régler, celui, d'importance de la taille des "tuyaux informatiques" qui conditionnent les volumes de flux de données susceptibles de "passer" à un instant t. Sur ce point la SDSI et notamment son directeur restent à convaincre qu'il s'agit bien d'une mise à jour coûteuse mais indispensable si on veut que les DRAC soient au niveau des autres services déconcentrés de l'État et des principales collectivités territoriales.

II L'insertion des personnels dans la nouvelle organisation

L'ayant évoqué de manière liminaire à propos des différentes périodes de préfiguration, je ne reviens pas sur le propos cité d'un conseiller de la DRAC qui me semble quelque peu caricatural.

En revanche on peut confirmer qu'à partir du 1er avril 2016, le positionnement de l'ensemble des agents a été validé, comme suite à la phase de pré-positionnement débutée le 4 janvier 2016.

L'appréciation d'un agent citée en page 4, *"la réforme nous a empêché de travailler depuis janvier 2015"* mériterait au moins d'être relativisée.

Si les questions organisationnelles et de fonctionnement interne ont en effet beaucoup occupé, tant l'équipe de préfiguration que, depuis janvier, les membres du CODIR et le secrétariat général, les équipes « métiers » ont poursuivi leurs missions de proximité auprès des acteurs et ont été également sollicitées afin d'alimenter les rendez-vous du nouveau directeur.

Dans les faits, depuis le 4 janvier 2016, celui-ci a eu des entretiens spécifiques avec chacun des préfets et chacun des présidents des huit départements. Il a également eu de nombreuses occasions d'échanges sur les politiques culturelles avec la présidente de région, son cabinet, et la vice-présidente du nouveau conseil régional. De même s'instaurent des réunions régulières avec le nouveau directeur général adjoint des services du conseil régional en charge de la culture.

Par ailleurs à aucun moment, les connexions avec les communes et les intercommunalités n'ont été interrompues et encore moins avec l'ensemble des partenaires professionnels qui étaient ceux des deux DRAC.

Concernant la densification immobilière sur le site de Besançon, il convient de dire que cette restructuration objectivement indispensable pourrait être accélérée du fait de l'implantation à Besançon par le Ministère de l'Intérieur, d'une plate forme de 55 agents en charge de la centralisation des procédures d'immatriculation des automobiles sur le territoire du Grand Est et de la Bourgogne-Franche-Comté. Cette restructuration spatiale doit permettre au site de Besançon de mieux se projeter dans sa nouvelle organisation au sein de la la Drac. Il est cependant un fait que cette implantation peut mettre la DRAC en situation de devoir conduire en un temps rapide une étude de programmation architecturale pour laquelle elle aurait besoin impérieux de l'appui technique et financier du SG du ministère et ce dans des délais très contraints.

1 - Le dialogue social

Il a été particulièrement nourri par de très nombreuses réunions en 2015 (de septembre à décembre 2015 : 4 réunions informelles avec les personnels, 3 CHSCT et 5 CT). Cependant la décision du directeur de créer au début de l'année 2016 un poste de responsable des ressources humaines et du dialogue social qui ne figurait pas dans l'organigramme cible a été en effet un facteur positif qui a facilité les relations avec les organisations représentant les personnels.

2 - Les mobilités géographiques et fonctionnelles

Il convient de noter qu'il y a eu deux mobilités géographiques entre Besançon et Dijon, et non une seule: celle de la secrétaire générale et celle du directeur.

Par ailleurs le nombre de postes substantiellement modifiés est de 25 et non de 10.

3 - La connaissance des fiches de poste

Conformément au processus de pré-positionnement, l'ensemble des fiches de poste-cible a été publié sur l'espace Sémaphore de la Drac et a permis à chaque agent de se pré-positionner.

Pour un nombre extrêmement infime de ces fiches de poste, des agents ont pu constater un écart entre celles-ci et la réalité de leurs missions. Je les ai invité par note interne à le faire savoir afin d'affiner ces fiches. En outre, l'élaboration du projet de service devra permettre de vérifier, voire d'ajuster l'ensemble de ces fiches de poste. Enfin, chaque agent a reçu entre fin mars et début avril, lors de la transmission de la décision d'affectation le concernant, sa fiche de poste.

Le seul agent qui avait refusé sa fiche de poste l'a maintenant acceptée à la date du 21 juin 2016.

4 - La présence très soutenue de l'équipe de direction sur le site de Besançon.

En réalité ce ne sont pas quatre des membres de l'équipe de direction qui ont leur résidence personnelle à Besançon, mais seulement deux. La SG et le directeur régional résident personnellement à Dijon. De même, il est excessif d'écrire que les membres du CODIR sont présents deux fois par semaine à Besançon. Cette présence est effective régulièrement une fois par semaine ce qui représente déjà une contrainte réelle.

La question de la nomination d'un responsable administratif de site à Besançon se pose vraiment dans la mesure où il s'avère que seule une telle nomination permettra au site de fonctionner efficacement.

III - Les relations avec l'extérieur

Le directeur a rencontré à plusieurs reprises, en 2015 et en 2016, les différentes organisations représentant les partenaires professionnels de la création et du patrimoine ainsi que les représentants des différents niveaux de collectivités territoriales.

Celles-ci se sont toujours montrées très intéressées à connaître les modes d'organisation de la nouvelle DRAC et à ce que soient préservées ses capacités à garantir le versement des subventions attendues en temps et en heure. A aucun moment cependant, elles n'ont pris l'attache du nouveau Drac pour lui signaler une inquiétude particulière.

Le "circuit du courrier" est de fait un enjeu majeur du fonctionnement de la nouvelle DRAC. Il a été décidé de mettre en place un véritable service d'acheminement par un contrat passé avec l'entreprise Chronopost qui permettra à la fois régularité, professionnalisme et traçabilité dans la transmission entre les deux sites.

Enfin, en conclusion, je me permets de redire que la stratégie culturelle de la DRAC a fait l'objet d'un travail approfondi dans la première phase de la préfiguration entre septembre 2014 et juillet 2015 et que la réactivation des fruits de ce travail dans le cadre de l'écriture collective d'un projet de service entre septembre et décembre 2016 doit nous permettre de redonner du sens à une organisation stabilisée.

Bernard FALGA
Directeur régional des affaires culturelles
de Bourgogne-Franche-Comté

Le 25 juin 2016

Remarques à propos du rapport de mission effectué par Mesdames Clément -Cuzin et Beyaert sur la DRAC Grand-Est

Ce rapport constitue une synthèse de qualité élaborée à partir d'entretiens effectués auprès d'un nombre significatif d'agents répartis sur les 3 sites principaux de la Drac Acal. Il traduit une phase de transition dans un processus de changement et de mutation profonds et rapides qui touche aussi bien la question géographique que les référentiels de l'organisation interne et les nécessités de redéfinition des positionnements et des modes de fonctionnement au sein des équipes .

Il me semble important d'insister, c'est indiqué dans le rapport, mais à mon sens pas suffisamment, sur la transformation profonde qu'ont induit la fusion de 3 Drac et le nouveau périmètre géographique. Régler tous les problèmes d'organisation, de fonctionnement, dans le respect à la fois des préconisations exigées de la réforme et celui des aspirations légitimes des agents, dans ce laps de temps de 5 à même pas 6 mois, relèverait de l'exploit. Je rappelle que cette réforme doit théoriquement être aboutie fin 2018. Je fais en sorte avec mon équipe de direction que les modalités de mise en œuvre de cette réforme puissent être stabilisées d'ici la fin de cette année .

Je crois pouvoir dire en tout cas que l'équipe décisionnelle est désormais bien complémentaire et solidaire et qu'elle est clairement identifiée dans ses responsabilités par l'ensemble des chaînes métiers . Cette mise en place structurée de l'équipe de direction et donc l'introduction d'un niveau hiérarchique supplémentaire sont inévitables pour conserver des portées managériales efficaces.

On comprend bien le ressenti éprouvé par quelques cadres, d'être plus éloignés de la directrice. Mais on ne peut, à ce stade, parler de dilution de l'expertise métier. Celle-ci s'exerce pleinement, et peut être même davantage, auprès et sous l'autorité du directeur de pôle spécialisé. La perception de ces directeurs de pôle est désormais bien intégrée par les personnels malgré ce niveau intermédiaire qu'ils représentent et je ne doute pas que leur valeur ajoutée dans le soutien et la structuration des politiques culturelles territorialisées confortera le rôle de chacun des experts des chaînes métiers .

La question des délégations de signatures a été un sujet complexe et délicat . Restrictive et très limitée dans les premiers temps, liée aussi aux préconisations de la préfecture, elle est désormais plus équilibrée . Il s'agissait de stabiliser la chaîne de responsabilités, de procéder aux recrutements ou nomination des différents responsables. Seuls les courriers complexes ou sensibles aux élus sont signés par la directrice ou même le préfet de Région . Tous les autres courriers aux élus, de nature technique ou administrative le sont dans le cadre de la délégation de signatures.

Il est important de souligner que, dans ces premiers mois de fonctionnement, cette nouvelle répartition hiérarchique n'a entraîné aucun retard réglementaire dans les procédures, en particulier dans le secteur sensible des patrimoines. Les retards de consommation de crédits, réels, sont en phase d'être épongés, un plan d'action ayant pu être mis en place dans le cadre de la réorganisation du secrétariat général, important volet de la réforme exigeant le renforcement des fonctions support au siège de la Drac. Une note a été adressée en ce sens au Secrétaire général du ministère en date du 3 juin.

Le rôle du directeur adjoint, dans ce contexte nouveau de gouvernance inédit avec 3 directeurs de pôle DATE, se conçoit à la fois en soutien de la directrice pour l'ensemble de ses responsabilités mais aussi et surtout à ce stade de la réforme, en stabilisation de la nouvelle organisation et en coordination de l'équipe de direction dans cette logique de territorialisation des politiques publiques culturelles.

Le besoin de renforcement de la vision transversale est bien prise en compte désormais. Il nous est apparu rapidement nécessaire de réintroduire des réunions transversales sur site permettant

aux chefs de service patrimoniaux et aux conseillers de garder une vision collective transversale sur site, mais par la présence aussi de l'ensemble de l'équipe de direction d'une vision collective sur l'ensemble de cette nouvelle région . Si la structuration ancienne des services patrimoniaux permet plus facilement ce partage collectif, cela reste à consolider pour les conseillers, notamment par l'identification en cours de référents à l'échelle de la grande région. Une première série de ces réunions sur chaque pôle a déjà eu lieu. Elles devront être plus systématiques à partir de la rentrée et permettront de maintenir ce lien souhaité par les cadres mais aussi par la directrice . J'ajoute que conseillers et chefs de service continuent à me mettre dans la boucle des échanges mels avec les directeurs de pôle . Il en est de même pour mes réponses lorsqu'il y a lieu.

La question de la responsabilité des sites

Au moment de la préfiguration en novembre 2015, la question de la responsabilité des sites s'est trouvée confrontée à plusieurs principes difficilement conciliables . La MICORE a fermement rejeté toute organisation qui tendrait à maintenir une responsabilité infra territoriale correspondant de près ou de loin aux anciennes régions administratives . Par ailleurs, la responsabilité hiérarchique sur les équipes a été établie sur la base métier à l'échelle du nouveau territoire : les directeurs de pôle assurent donc cette responsabilité hiérarchique sur l'ensemble des équipes métier relevant de leur domaine de compétences. La responsabilité de la gestion des moyens, y compris logistiques et supports, relèvent de la responsabilité du SG dans la logique de renforcement des fonctions support au siège de La Drac.

Des lors, et cela a fait l'objet de très nombreuses réflexions, en l'absence d'un cadre juridique défini au plan national, il est apparu très difficile et très problématique de confier à un directeur de pôle la responsabilité d'un site pour lequel il n'a pas l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des équipes y exerçant leur activité , ni d'ailleurs la maîtrise des moyens logistiques. Lors de la publication des avis de vacance des postes de directeur de pôle localisés à Metz et Chalons-en-Champagne, la notion de chef d'établissement sur site était encore d'actualité . Cet exemple illustre bien la mise en œuvre de cette réforme qui nécessite des ajustements . Une logique de secrétariat général multisites avec une fonction de responsable d'administration s'y est substitué .

En ce qui concerne les moyens, il convient de souligner l'importance du taux de vacance d'emploi de plus de 7,5% de cette Drac, singularité non imputable à la réforme et récurrente dans les 3 anciennes régions, mais qui prend un relief particulier dans cette phase de réorganisation interne.

La situation des Udap est d'autant plus critique que ce sont de petites équipes exerçant des missions sensibles.

Compte tenu de ce manque d'attractivité pour des mobilités professionnelles au sein du ministère, une attention particulière doit pouvoir être apportée au comblement rapide des postes vacants en autorisant plus que partout ailleurs sur le territoire national des recrutements externes ou des détachements en provenance d'autres services de l'État ou des collectivités .

Le rapport a souligné à quel point certains agents ont vu leur volume d'activité augmenter du fait de la fusion , mais aussi de la persistance de postes vacants.

Les moyens de fonctionnement doivent évidemment devoir pouvoir tenir compte de ce nouveau dimensionnement territorial et de la répartition géographique de ce territoire : 3 sites plus les 8 autres sites des Udap. Parc de véhicules, outils performants de partage d'information et de documents , visio conférences sont indispensables . La surabondance d'informations incompatible avec la gestion du temps de déplacement, de réunions, de rencontres avec les partenaires, élus, milieu culturel et collaborateurs, doit constituer un point de vigilance.

Je partage bien sûr pleinement la nécessité de renforcer encore davantage la communication interne. Avoir réuni à plusieurs reprises tous les agents, en avoir reçu un certain nombre, relayer par directeurs de pôle, chefs de service ou conseillers les informations, se révèle toujours insuffisant. Le recrutement d'une chargée de mission communication devrait en partie répondre

à ces attentes légitimes .

Une dernière remarque . Le rapport indique que la rencontre de Lunéville n'a pas correspondu aux attentes des agents. Il conviendrait me semble-t-il de prendre peut-être un peu de distance par rapport à des propos qui ont été tenus certes, mais qui ne sont pas le reflet de la réalité . Cette rencontre avait pour objectif essentiel de faire se connaître les agents d'une désormais même Drac. Je ne voulais surtout pas que la journée tourne autour des questions d'organisation qui, début février, étaient pour certaines encore en discussion. C'est effectivement ce que souhaitaient certains représentants du personnel. Je voulais, en invitant des partenaires extérieurs faire partager une connaissance et modestement une vision partagée de ce nouveau territoire. Je regrette que le rapport n'ait pas retenu cette dimension essentielle pour moi. Je suis en effet convaincue que cette réforme et sa mise en œuvre ont besoin de cette vision prospective partagée par tous les agents quelle que soit la position qui est la leur au sein de cette nouvelle Drac.

Je remercie l'importance du travail réalisé dans le cadre de cette mission par Sylvie Clément-Cuzin et Pascale Beyaert. Elles ont pointé à juste titre des dysfonctionnements, des difficultés, des incompréhensions qui nous sont connus, mais leur mise en relief souligne la nécessité impérieuse d'y remédier, ce que nous sommes en train de faire progressivement . Nous savons que nous aurons encore d'autres ajustements, voire des modifications à opérer au fur et à mesure de l'avancée de la réforme . Nous en sommes conscients, mais conscients aussi de l'extrême importance de donner le sens de cette réforme pour un développement culturel équilibré à partir des potentialités que possède ce territoire.

Anne Mistler

Directrice régionale des affaires culturelles Grand Est

