

Bilan du fonctionnement des DRAC fusionnées

Pierre CAZENAVE, septembre 2024.

Lettre de mission à M. Pierre Cazenave

Objet : Bilan du fonctionnement des DRAC fusionnées

Dans le cadre de sa programmation des travaux 2024, le CSA spécial DRAC et DAC réuni en séance le 19 décembre 2023 a choisi de retenir comme thématique de travail « *le bilan des DRAC fusionnées* ».

Par la suite, les échanges intervenus lors d'un groupe de travail dédié ont fait émerger le besoin de questionner le fonctionnement des DRAC fusionnées notamment sur le plan de l'organisation des services, des moyens alloués, de l'immobilier et des conditions de travail (déplacements notamment)

Au travers d'une mission spécifique qui vous est confiée, vous conduirez les travaux utiles à la réalisation de ce bilan et dégagerez les principaux enseignements susceptibles de nourrir l'action administrative.

Vous vous attacherez ainsi à identifier tant les apports de la fusion des régions que les difficultés récurrentes persistantes dans le quotidien des personnels et des services.

Pour conduire votre mission, vous pourrez utilement vous appuyez sur un panel représentatif des structures, services et agents et pourrez prendre appui sur les données issues des différentes missions « *diagnostic* » conduites sur ces services déconcentrés et sur les différents indicateurs du baromètre social ou de l'attractivité de l'emploi.

Les résultats de votre mission devront me parvenir avant le 15 septembre 2024.

Luc ALLAIRE
Secrétaire général



Synthèse

Les services territoriaux du ministère de la culture sont à un tournant de leur organisation. Relativement épargnées par la baisse générale des effectifs des ATE accompagnant la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) de 2010, les Directions régionales des affaires culturelles se révèlent fragilisées dans leur organisation par les effets conjugués de la réforme territoriale de 2015 qui a modifié leur territoire et le renforcement du rôle des préfets de département dans la conduite interministérielle des politiques publiques.

Dans ce contexte, l'étude a été conduite à la demande du Comité Social d'Administration spécial DRAC dans le cadre de ses travaux pour l'année 2024.

Pour réaliser ses observations et identifier les apports et les difficultés récurrentes dans le quotidien des personnels et des services, la mission a procédé à plus de 80 auditions auprès d'un panel d'agents représentatifs des différentes catégories et filières d'emplois des services déconcentrés. Cinq DRAC ont été choisies afin de tenir compte des différentes configurations territoriales des services, dont une DRAC non fusionnée.

La première partie du rapport s'attache à mesurer les évolutions de la structure d'emploi des DRAC et à relever les stratégies qu'elles ont mises en œuvre pour réallouer leurs gains de mutualisation post-fusion.

La deuxième partie apporte un éclairage sur les problèmes structurels auxquels sont confrontés les directions et les agents des DRAC fusionnées. Elle dresse un panorama des difficultés d'ordre socio-organisationnel rencontrées par les DRAC dans leur processus de fusion depuis janvier 2016, ainsi que les conséquences organisationnelles de la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

La troisième partie présente, par discipline et famille de métiers, l'appréciation par les agents de l'adéquation des moyens (matériels, organisation, RH) à leur exercice professionnel.

Une évolution des effectifs, orientée par les besoins de coordination administrative et budgétaire des multiples sites, et une cartographie d'emploi qui ne répond que partiellement aux besoins des territoires des nouvelles régions.

Durant la période de mise en œuvre de leurs nouvelles organisations, les DRAC ont bénéficié de conditions favorables les distinguant des autres ATE, leur permettant, dans le cadre de leur nouvelle autorité d'emploi, de conduire les ajustements nécessaires à leurs organisations sur la base de plafonds d'emplois préservés. Elles ont en outre, bénéficié d'un renouvellement de leur effectif supérieur à la moyenne nationale en raison du vieillissement plus important de leurs agents.

Face aux défis que représentaient la perte d'encadrement supérieur de proximité, voire une « déshérence » de cet encadrement, conjuguée à l'éclatement des chaînes de décision, mais

aussi la célérité imposée de la réforme, les équipes de direction régionales ont cherché à mettre en place des outils de management et de contrôle de l'autonomie des hiérarchies intermédiaires afin d'assurer le pilotage de leurs organisations éclatées et la maîtrise de l'unicité de la voix de l'État.

La structuration de l'emploi des DRAC reflète les choix opérés, notamment un primat donné aux emplois administratifs de coordination, laissant subsister un certain nombre de disparités régionales défavorables à l'exercice des missions régaliennes de l'État.

Aussi comme le montrent les critères, que la mission a élaborés pour paragonner les effectifs à différents facteurs géographiques, économiques et sociaux, leur répartition ne répond que partiellement aux enjeux territoriaux nés de la fusion des régions.

La consolidation de ces indicateurs serait un préalable à l'engagement d'un rééquilibrage des plafonds d'emplois en regard de ces disparités. Ce besoin d'observation est souligné par les équipes de direction des DRAC du panel, qui manifestent leur difficulté à exercer une autorité d'emploi en pleine responsabilité sans la mise en œuvre d'indicateurs leur permettant d'étayer leurs choix et leurs orientations auprès de l'administration centrale dans un dialogue de gestion éclairé.

Une organisation territoriale qui constraint les DRAC au dernier Km, réduit la disponibilité des hiérarchies et insécurise les partenaires.

L'essor de nouveaux interlocuteurs, grandes régions, métropoles, intercommunalités, a imposé des flux plus intenses de collaboration qui génèrent, pour un personnel de direction isolé, une mobilité excessive sur des territoires 2 à 3 fois plus grands.

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, en positionnant le département comme échelon de mise en œuvre des politiques de l'État, fragilise les services déconcentrés du ministère de la culture qui sont dépourvus d'un véritable échelon départemental couvrant l'ensemble de ses champs.

Pour les partenaires qui avaient construit des habitudes de travail en proximité, l'éloignement géographique et l'organisation issue de la réforme territoriale de 2015 est génératrice d'insécurités. Aussi, le recours par ceux-ci à la voie préfectorale pour faire valoir leurs demandes s'inscrit dans un processus de réassurance, voire d'affirmation d'un « droit d'accès ». Il traduit également la volonté stratégique des élus de placer les sujets culturels dans un espace politique de négociation plus global avec le préfet de département.

Aussi, bien que les DRAC soient rattachées hiérarchiquement au préfet de région, la circulaire ouvre un accès à la fois symbolique et politique aux Directrices et directeurs régionaux via les préfets de départements. Elle les constraint alors à une proximité que leur organisation et leur éloignement territorial ne leur permet pas d'assurer dans les conditions antérieures.

Cette situation exacerbe les besoins de déplacements, mais aussi ceux du contrôle et du rendre-compte. Elle mobilise inutilement les expertises des agents, tout en les déresponsabilisant d'un arbitrage qu'ils pouvaient conduire par le passé. Enfin, elle réduit la

disponibilité interne de la direction pour assurer ses missions managériales et le pilotage régional de la mission culture, qui nécessiterait - comme c'est le cas des autres Directions régionales de l'État - un détachement plus grand des contingences de terrain.

Une organisation en pôles multisites dont la coordination constraint les équipes à de nombreux déplacements régionaux.

Les DRAC fusionnées sont organisées en deux ou trois pôles sans qu'aucun critère externe ne puisse étayer leur choix organisationnel. Les chefs de pôle ont dans leur champ métiers, tout comme le DRAC, à se déplacer sur l'ensemble du territoire régional et lorsqu'ils ont la charge d'un site distant, ils (elles) sont assistés(ees) dans cette tâche par un(e) secrétaire général(e) adjoint(e).

Dans les faits, la responsabilité et l'animation de sites sont investies de manière inégale selon la taille de la région et les contraintes de déplacements qui sont imposées au chef de pôle par la délégation. Les chefs de pôle, cantonnés dans un champ métiers au sein duquel ils peuvent peiner à construire une légitimité, en raison du maintien des liens entre les directions centrales du ministère et leurs agents, n'accède pas non plus à une légitimité territoriale en transversalité de la mission culture qui leur permettrait, à l'instar des sous-préfets, de soulager leur hiérarchie d'une partie de leurs contraintes territoriales.

Confrontés à la nécessité de créer une cohérence régionale et souhaitant favoriser le croisement des pratiques des conseillers dans les pôles Crédit et ACT, les DRAC et les chefs de pôle ont confié des thématiques ou des chefs de fil à certains cadres ou ont quelquefois pris le parti de redéployer les conseillers sectoriels à l'échelle régionale sur un champ plus restreint de spécialité, astreignant les agents à des déplacements plus importants sans réelle plus-value.

Cette organisation segmentée nécessite des moyens de fonctionnement plus importants qu'antérieurement, alors que les DRAC en ont perdu la maîtrise budgétaire avec la création du BOP 354 dont l'affectation est orientée par les priorités gouvernementales imposées aux SGAR. Cela compromet l'exercice des métiers.

Une organisation qui constraint les agents par le développement nécessaire des tâches de coordination interne et l'augmentation des sollicitations externes.

Le management par l'outil et la contrainte calendaire, l'inflation du rendre-compte et des attentes d'informations de hiérarchies distantes provoquent une perte de productivité dans tous les champs métiers. Les besoins de coordination administrative ont consommé une grande part des gains de mutualisation qui pouvaient être attendus de la fusion des services et réduit la capacité de recrutement sur les métiers d'expertise qui fondent la légitimité de l'action des services déconcentrés.

La croissance de l'activité qui peut dépasser les 30% dans les champs régaliens du Patrimoine n'a pas été accompagnée par des gains de productivité ou de simplification réglementaire. Le défaut d'anticipation des difficultés de déploiement de l'outil de gestion dématérialisé des

autorisations de travaux « Patronum », est alors perçu par les cadres comme une rupture de la chaîne de connaissance des métiers entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

Dans les champs de la Création et de l'Action culturelle territoriale, le développement des appels à projet nationaux et de la contractualisation accompagnant l'essor de « l'intercommunalité culturelle », sur-sollicitent le corps des ICCEAAC, accaparé par l'inflation des demandes internes d'évaluation et de rendre-compte ou d'information du corps préfectoral.

La baisse d'attractivité de certains emplois, qui peut être directement mise en lien avec l'érosion de leur qualité, conjuguée au vieillissement des pyramide des âges, obère la capacité des DRAC, malgré un recours positif aux emplois contractuels, à maintenir ou renforcer les effectifs des corps d'expertises qui fondent la légitimité de leur action.

Sommaire.

Introduction : limites et méthodologie

I - Des effectifs préservés et une structure d'emploi en évolution.

A - Une préservation d'emploi singulière parmi les ATE, qui masque de profonds changements.

- 1- Une transformation des effectifs par catégorie d'emplois : une diminution des agents de catégorie C, une progression des agents des catégories A et B.
- 2- Une modification de la répartition des emplois par filière, au bénéfice des corps d'encadrement administratif.
- 3- Un recours à des agents contractuels pour couvrir les besoins liés à la pyramide des âges et l'absence de régularité de certains concours.
- 4- Un contexte de renouvellement des personnels, lié au vieillissement de la pyramide des âges, qui expose les DRAC à une fragilisation leurs expertises.

B - La nouvelle répartition des emplois, fruit de l'évolution récente des besoins ou de la fusion des services.

- 1- La répartition des effectifs par services
- 2- Des plafonds d'emploi plus favorables dans les DRAC issues de la fusion de petites directions régionales.
- 3- Une répartition des effectifs répondant partiellement aux enjeux territoriaux nés de la fusion des régions.
- 4- Des disparités régionales qui nécessitent l'engagement d'une réflexion sur la répartition des effectifs et le renforcement des moyens d'observation et d'arbitrage du Secrétariat général.

II - Une organisation territoriale qui constraint les DRAC au dernier Km, réduit la disponibilité des hiérarchies et insécurise les partenaires.

A – Des difficultés socio-organisationnelles, dont le « dépassement » collectif a été partiellement accéléré par la COVID et la dynamique salariale.

- 1- Des spécificités organisationnelles en évolution par la transformation des outils et des processus managériaux.
- 2- Une transformation du rapport à la hiérarchie et au collectif, accélérée par la crise de la COVID 19, le télétravail et le renouvellement des effectifs.

B – Une organisation en pôles multisites dont la coordination constraint les équipes à des déplacements régionaux chronophages.

- 1- Chef de pôle, chef de site : des fonctions inégalement investies et une légitimité inégalement installée.
- 2- Des directions régionales prises au piège du dernier kilomètre.

- 3- Une territorialisation ou une spécialisation des compétences, parfois inadaptée, qui expose les agents et ne répond pas aux enjeux territoriaux.
- 4- Des enjeux communs mais potentiellement plus contraignants dans les grandes DRAC.

III – Les métiers, les services : une revue des impacts et des principales transformations issues de la fusion.

A - Les services patrimoniaux

- 1- Les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) :
 - a. Les effectifs et la dynamique d'emploi.
 - b. Des services confrontés à des difficultés, qui fragilisent les rapports humains au travail.
 - c. Des agents qui identifient peu ou pas d'apport dans la réforme territoriale.
- 2- Les Services régionaux de l'archéologie,
 - a. Des effectifs et une dynamique d'emploi en phase avec la maîtrise du volume d'activité.
 - b. Des agents qui sont confrontés à des difficultés et peinent à trouver des apports professionnels ou personnels dans la fusion.
- 3- Les Conservations régionales des monuments historiques,
 - a. Des effectifs stables à l'échelon national mais un léger tassement de l'emploi dans les CRMH des grandes régions fusionnées.
 - b. Une complexification de la chaîne hiérarchique, fragilisant l'opérationnalité des services.

B – Les services de la création, de l'action territoriale et des industries culturelles et créatives.

- 1- Des effectifs qui ont connu une croissance du fait du développement de l'action culturelle et territoriale.
 - a. Conseillers en DRAC, des métiers en évolution, fragilisés par des charges de travail inégalement réparties et la multiplication des dispositifs ou des intervenants.
 - b. Les supports administratifs, une disparition progressive du métier d'assistant(e).

C – Les secrétariats généraux, lien transversal indispensable, acteurs d'un management par le chiffre et l'outil.

Annexes

Introduction : limites et méthodologie.

Le Comité Social d'Administration spécial DRAC et DAC, réuni en séance le 19 décembre 2023, a choisi de retenir « le bilan des DRAC fusionnées » comme thématique de ses travaux pour l'année 2024.

Dans cet axe de travail, et en tenant compte des besoins exprimés au sein des CSA déconcentrés des DRAC et DAC, il est apparu que les questions attachées au fonctionnement et à l'organisation des services, celles des moyens alloués et des conditions de travail, occupent une place centrale dans le champ des préoccupations des agents et de leurs directions.

Pour réaliser ses travaux et identifier les apports et les difficultés récurrentes dans le quotidien des personnels et des services, la mission a conduit une observation proche du terrain, en prenant appui sur un panel de services et d'agents représentatifs des Directions régionales des affaires culturelles fusionnées.

Cinq DRAC ont été choisies afin de tenir compte des différentes configurations territoriales des services, dont une DRAC non fusionnée :

- Auvergne-Rhône-Alpes (2 régions fusionnées, 12 départements, 1 métropole à statut de collectivité territoriale, 2^e rang de population, 39 arrondissements),
- Bretagne (région non fusionnée à 4 départements, 12^e rang de population, 15 arrondissements),
- Grand-Est (3 régions fusionnées, 10 départements dont la collectivité européenne d'Alsace, 6^e rang de population, 38 arrondissements),
- Normandie (2 régions fusionnées, 5 départements, 10^e rang de population, 17 arrondissements),
- Occitanie (2 régions fusionnées, 13 départements, 4^e rang de population, 36 arrondissements).

Pour réaliser ce bilan et dégager les principaux enseignements susceptibles de nourrir l'action administrative, la mission a auditionné 83 agents et pris appui sur les différents indicateurs de gestion disponibles.

Ces auditions de 45 minutes à une heure ont été conduites de manière semi-directive avec le support d'un guide d'entretien. Elles ont permis le recueil de l'expression libre des agents sur leur exercice professionnel, son évolution depuis la fusion des DRAC, et la perception qu'ils peuvent nourrir des moyens mis à leur disposition, qu'ils soient matériels ou organisationnels.

Le croisement des auditions des agents par catégorie d'emplois et métiers a ainsi permis, dans une approche classique en sociologie des organisations, d'évaluer les coûts cachés (financiers et humains) pouvant altérer les conditions de travail, la productivité ou la qualité des missions de ces services déconcentrés, ainsi que la perception de leur adéquation territoriale.

La Direction de l'action territoriale (DAT) a été étroitement associée à la conduite de la mission et ses étapes dans le cadre du dialogue social. Elle a apporté un grand nombre de données nourrissant la mission, et notamment celles concernant les ressources humaines ou l'évolution des moyens de fonctionnement (BOP 354 et 723).

La première partie du rapport s'attache à mesurer les évolutions de la structure d'emploi des DRAC et à relever les stratégies qu'elles ont mises en œuvre pour réallouer les gains obtenus par la mutualisation des emplois à l'occasion de leur fusion.

La deuxième partie apporte un éclairage sur les problèmes structurels auxquels sont confrontés les directions et les agents des DRAC fusionnées. En s'appuyant sur l'enquête auprès du panel, elle dresse un panorama des difficultés d'ordre socio-organisationnel rencontrées par les DRAC dans leur processus de fusion depuis janvier 2016. Elle explore les conséquences organisationnelles de la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

La troisième partie présente, par discipline et familles de métiers, l'appréciation par les agents de l'adéquation des moyens (matériels, organisation, RH) à leur exercice professionnel. Elle apporte un éclairage sur les acquis professionnels issus de la fusion, mais aussi sur les principales difficultés récurrentes ou persistantes dans le quotidien des personnels et des services.

Remerciements

La mission remercie l'ensemble des agents auditionnés et leur direction pour leur accueil et le temps qu'ils ont bien voulu consacrer aux entretiens et à la communication des informations nécessaires à la production de ce bilan.

I - Des effectifs préservés et une structure d'emploi en évolution.

Ce chapitre n'a pas pour objectif de dresser la cartographie des emplois en DRAC, mais de montrer les dynamiques à l'œuvre en termes d'effectifs et de stratégie de recrutement. Les observations doivent être appréhendées comme des indicateurs de l'évolution des services déconcentrés du ministère de la culture dont les directrices et directeurs sont autorités d'emploi.

A - Une préservation d'emploi singulière parmi les ATE, qui masque de profonds changements :

Les services de l'administration territoriale de l'État (ATE) ont connu un mouvement de réduction de leurs effectifs depuis l'engagement de la RéATE de 2010, jusqu'à l'année 2022 qui en marque le point d'arrêt. Cet effort de non renouvellement des agents des services déconcentrés de l'État partant à la retraite a conduit à la réduction de près de 12 000 ETPT en un peu plus de dix ans. Il s'est principalement porté sur les directions départementales interministérielles (DDI)¹.

En décembre 2013 les DRAC comptaient 2 346 agents sur un plafond d'emploi de 2 394 ETPT. La RGPP a conduit à la réduction de 65 emplois en 2014. Depuis la fusion, cet effectif global n'a pas diminué, il a même singulièrement progressé pour atteindre 2 386 agents (en décembre 2023) et un plafond d'emploi de 2 400 ETPT (PLF-2024).

En outre, elles n'ont pas eu à mettre en œuvre une péréquation nationale de leurs emplois à l'instar de celles engagées à l'occasion de la RéATE par d'autres ministères.

Durant cette période de stabilité, les DRAC, investis de l'autorité d'emploi, ont bénéficié pour leur réorganisation d'une pyramide des âges vieillissante et favorable au renouvellement des postes, d'un taux de vacances d'emploi élevé (entre 3 et 4% / an) en moyenne nationale, d'un taux de rotation entre 11 et 12% /an (supérieur de plus de 2 points à la moyenne des APU).

Si on observe le taux de rotation des DRAC fusionnées et non fusionnées entre 2016 et 2023, aucune corrélation ne peut apparaître entre le niveau de rotation et la fusion des services. Ce taux de rotation peut cependant être très différent d'une DRAC à l'autre.

Ainsi pour les DRAC Grand-Est, ARA et Occitanie - au plafond d'emploi similaire - sur les trois dernières années de la période observée, c'est une moyenne de 30 nouveaux collègues de travail que les agents de chacune de ces DRAC auront accueillis chaque année.

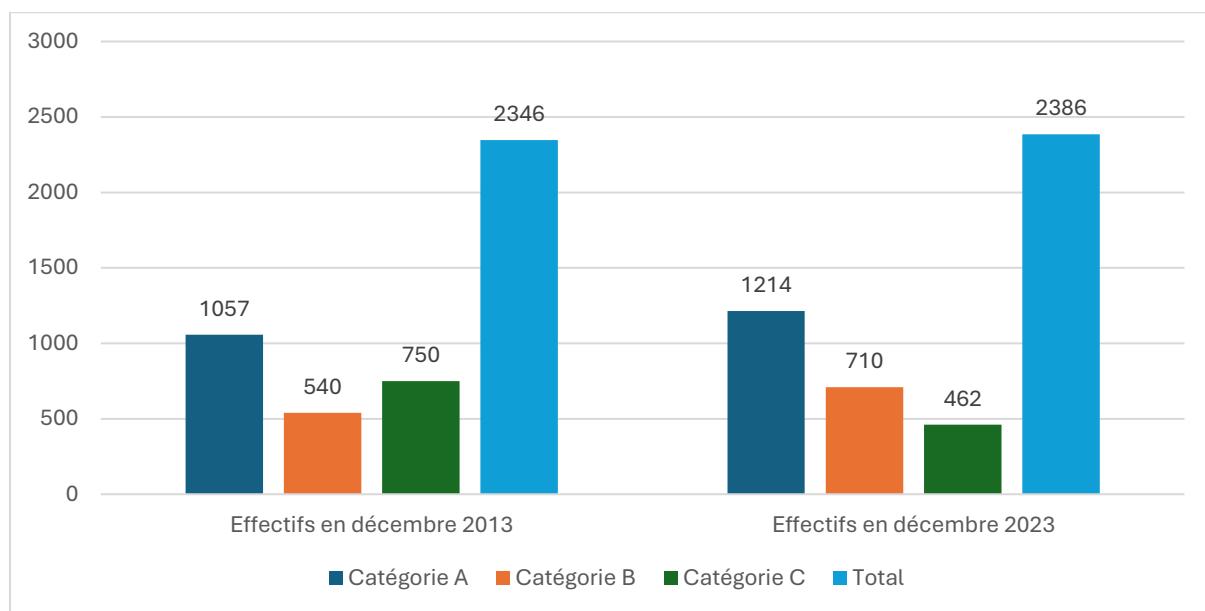
En Normandie avec un taux de rotation moyen de 7,8% sur ces mêmes années les agents auront proportionnellement eu à accueillir 2 fois moins de collègues ; cependant si on mène cette observation par service, on peut constater le complet renouvellement des agents de l'antenne de la CRMH sur le site de Rouen entre 2017 et 2020.

¹ - 11 763 ETPT entre 2012 et 2020, tout ministère, tout programme et tout niveau (régional et départemental confondus). Cour des comptes, « Les effectifs de l'administration territoriale de l'État – exercices 2010-2021 »

La stabilité globale des effectifs que montrent les chiffres, va à l'encontre des ressentis fréquemment énoncés par les agents auditionnés dans le cadre de l'étude (infra), mais ceux-ci s'expliquent d'une part en raison de ce taux de rotation élevé et d'autre part parce que cette stabilité masque une évolution de la structure d'emploi par catégorie, par filière et quelquefois par service.

1 – Une transformation des effectifs par catégorie d'emplois : une diminution des C, une progression des A et B.

Entre les fins d'années 2013 et 2023², les effectifs présents ont progressé de 1,67% (40 ETP). On note pour cette période une évolution de leur répartition marquée par une diminution du nombre d'agents de catégorie C (- 288 ETP) et une augmentation des effectifs de catégorie A et B.



Personnels par catégorie d'emploi en 2013 et en 2023

Les effectifs de catégorie A progressent de 157 postes, répartis entre les filières administrative (attachés et ICCEAC) et scientifique (AUE, CSVT, Ingénieur d'étude ou de recherche).

Les agents de catégorie B voient leur nombre progresser de 170 ETP, répartis entre les filières administrative (secrétaire administratif) et technique (technicien des services culturels).

2 – Une modification de la répartition des emplois entre les filières, au bénéfice des corps d'encadrement administratif.

Pour la filière administrative, la période observée (2013/23) est marquée par une baisse de 16% des effectifs. Elle est essentiellement liée à la diminution de 2013 à 2023 de - 47 % des effectifs d'adjoints administratifs de catégorie C (ADJA). On observe à contrario, sur

² Les tableaux couvrent parfois la période 2013/2023 et parfois 2017/2023 en fonction des données disponibles ; la mission n'a pas pu disposer d'un état par corps permettant de tracer la période antérieure à 2017.

la même période, une augmentation de + 36% du nombre de secrétaires administratifs de catégorie B (SA).

Il faut voir dans cette évolution la traduction de la disparition des métiers d'assistants(es) et de secrétariat en DRAC, mouvement par ailleurs observé dans d'autres administrations. Il est révélateur que les adjoints administratifs (ADJA) auditionnés lors de l'étude aient, dans leur très grande majorité, indiqué avoir la charge de missions similaires à celles des secrétaires administratifs (SA) ou avoir vu le remplacement d'un(e) adjoint administratif(ve) partant à la retraite par un(e) SA.

Filiaires	dec 2017		dec 2023					Evolution
	Pourcentage	Effectif	Pourcentage	Effectif	Titulaire	Non titulaire	Poste vacant	
DATE		40		40	40	0	0	0
Administrative								
Ad.civil		1	0,04%	1	1	0	0	0
ICCEAAC	6,1%	138,7	5,6%	132	112	20	1	-6,7
Attaché	7,4%	170	10,7%	253,4	224,6	28,8	9	83,4
SA	14,6%	334,4	17,3%	412,1	376,3	35,8	14	77,7
ADJA	23,5%	538,2	16,6%	393,7	378	15,7	10	-144,5
S/total	51,7%	1182,3	50,2%	1192,2	1090,9	100,3	34	9,9
Technique								
ISCP	4,8%	109	6,7%	158,4	122,4	36	2	49,4
TSCBF	10,0%	227,9	11,3%	269,3	229,4	39,9	7	41,4
ATAE	0,7%	16,9	0,9%	21,5	16,5	5	1	4,6
AASM	0,6%	14,8	0,5%	10,8	10,8	0	0	-4
S/total	16,1%	368,6	19,4%	460	379,1	80,9	10	91,4
Scientifique								
AUE	8,6%	196,2	9,1%	215,6	198,9	16,7	13	19,4
CSV	7,8%	179,2	8,0%	189,3	173,3	16	10	10,1
IR	0,5%	11,8	0,4%	9	9	0	0	-2,8
IE	5,6%	127,7	5,8%	138,2	103,2	35	12	10,5
AI	0,8%	18,6	0,3%	8	4	4	0	-10,6
TERE	1,5%	33,4	0,6%	13,4	13,4	0	0	-20
S/total	24,8%	566,9	24,1%	573,5	501,8	71,7	35	6,6
Documentation								
COBI	1,1%	25,7	1,0%	24	23	1	0	-1,7
CHED	3,5%	80,6	3,1%	74,6	66,4	8,2	3	-6
SECDOC	1,0%	22,3	0,6%	13,8	11,8	2	0	-8,5
S/total	5,6%	128,6	4,7%	112,4	101,2	11,2	3	-16,2
Total		2286,4		2378,1	2113	264,1	82	91,7

Évolution des effectifs par filière entre décembre 2017 et décembre 2023.

Pour les agents de catégorie A de la filière administrative (ICCEAAC et attachés), la progression de 76,7 ETP (titulaires et contractuels) correspond principalement à la croissance du corps des attachés, qui est devenu, sur la période, le premier vivier d'emplois de catégorie A en DRAC avec 10,7% des effectifs des DRAC.

Il apparaît néanmoins qu'un certain nombre d'attachés (titulaires ou contractuels) et d'autres agents de corps scientifiques ou de documentation (CVT, AUE, COBI) doivent être affectés sur des missions de conseillers. On dénombre en effet 210 conseillers en DRAC – dont 189 en métropole hors Corse et toutes filières confondues - alors que le corps des ICCEAC représentait 132 agents titulaires ou contractuels en DRAC en 2023.

Pour la filière scientifique, ce sont principalement les corps des techniciens de recherche (- 20 ETP) et des secrétaires de documentation (- 8,5 ETP) de catégorie B qui connaissent la baisse d'effectifs la plus notable sur la période. Le corps d'assistant Ingénieur (- 10,6 ETP de catégorie A) disparait des effectifs en DRAC, tandis le corps des ingénieurs de recherche connaît une baisse de - 2,8 ETP. Sur la même période, on observe des progressions importantes dans les corps de catégorie A des architectes urbanistes de l'État (+ 19,4 ETP), des conservateurs du patrimoine (+ 10,1 ETP), des ingénieurs des services culturels du patrimoine (+ 49,4 ETP) et des ingénieurs d'études (+ 10,5 ETP).

Dans la filière technique, le corps des techniciens des services culturels (catégorie B), affectés majoritairement en UDAP, connaît une progression de 41,4 ETP (105 ETP depuis 2013, soit une augmentation de près de 70% des effectifs).

Sur la période envisagée, les corps de catégorie A ont progressé, et de manière plus marquée dans les DRAC fusionnées³. On note une progression plus soutenue du corps des attachés (+ 83,4 soit +17%) par rapport aux autres corps de catégorie A scientifiques et techniques cumulés.

3 – Un recours à des agents contractuels pour couvrir les besoins liés à la pyramide des âges et l'absence de régularité de certains concours.

Les DRAC qui faisaient peu appel aux contractuels et se distinguaient par une structuration des entrées externes très différente de celle du ministère - avec une prévalence d'entrée à l'issue de concours⁴ -, ont connu une inflexion très notable de leur recrutement ces dix dernières années.

Ainsi sur la première moitié de la période, en 2017, les contractuels ne représentaient que 4,5% des effectifs, principalement sur des emplois de catégorie A. En décembre 2023, ils représentaient 11% des effectifs ; la répartition par catégorie d'emploi de ces agents est globalement plus importante sur les catégories A et B que les proportions observées pour les différentes catégories d'emploi des agents titulaires.

La baisse d'attractivité des emplois est une raison quelquefois avancée par les directions pour expliquer le recours aux contractuels, comme c'est le cas pour le corps des AUE. Mais c'est plus généralement un moyen de pallier l'irrégularité des concours et d'éviter que certains services se trouvent en difficulté lorsque les vacances de postes ne suscitent pas de candidature d'agents titulaires⁵. C'est notamment le cas pour les emplois de catégorie B et C de la filière administrative.

³ La cartographie d'emploi réalisée en 2017 notait déjà cette progression différenciée des corps d'encadrement dans les DRAC fusionnées (+30 ETP).

⁴ En 2017 les entrées en DRAC représentaient : sur concours 48%, sur détachements 37% et sur contrat 6,25%. En 2022 les entrées en DRAC représentaient : sur concours 5,8%, sur détachements 25% et sur contrats 22,10%.

Au national en 2017 les concours représentaient 32% des recrutements, les contrats 27% et les détachements 22%.

⁵ Analyse de l'exécution budgétaire 2023 mission « administration générale et territoriale de l'État », Cour des comptes avril 2024 pages 39 à 40, masse salariale et ETPT contractuel au sein du programme 354.

L'absence de concours peut également expliquer dans certaines filières, comme celle du corps des ICCEAC, que la voie contractuelle soit devenue, avec le détachement ou le recrutement dans le corps des attachés⁶, la source principale de recrutement en DRAC. Si cette modalité de recrutement renoue pour ce corps de « deuxième temps de carrière » avec les modalités historiques de son émergence dans les services déconcentrés du ministère de la culture, elle interroge légitimement les cadres vieillissants de ce petit corps d'emploi (voir infra).

Le tableau des effectifs par corps sur la période couvrant la fusion illustre ces mouvements.

4 - Un contexte de renouvellement des personnels, lié au vieillissement de la pyramide des âges, qui expose les DRAC à une fragilisation leurs expertises

Lors de l'enquête de terrain, tous les agents en charge des ressources humaines ont insisté sur le défi que représentent pour eux ces recrutements dans un contexte de vieillissement et de départs à la retraite massifs en DRAC mais aussi d'attractivité d'emploi dégradée⁷. De ce point de vue, la baisse de l'attractivité de la fonction publique et l'évolution du rapport au travail ont des effets en DRAC comme dans les autres administrations, quelle que soit la spécificité des sujets travaillés.

Ce renouvellement générationnel, la perte des savoirs et de la longue expérience accumulée par ces agents représente un risque pour le maintien de l'expertise, de la légitimité des services. Dans les services patrimoniaux où certaines compétences se construisent à l'épreuve d'un long apprentissage, c'est une partie des savoirs et des savoir-faire qui fondent l'expertise de l'État qui peut ainsi être fragilisée.

Ainsi, l'absence de GPEC associée à une cartographie d'emploi entrave la politique ministérielle de recrutement et expose les services déconcentrés du ministère, dont la légitimité est fondée sur la qualité de l'expertise de leurs agents.

Le vieillissement de la pyramide des âges peut en outre exposer ponctuellement ou mettre en tension un secteur d'activité en raison du faible nombre d'agents. C'est particulièrement le cas des UDAP dont l'effectif moyen est à peine supérieur à 7 agents. Cette difficulté est par ailleurs renforcée pour ces services par l'isolement géographique et l'absence de solution pratique de mutualisation des moyens administratif ou technique.

B - La nouvelle répartition des emplois, fruit de l'évolution récente des besoins ou de la fusion des services.

A l'échelon national, la répartition des effectifs par grands services et métiers, sur la période couvrant les dix dernières années, montre une progression très nette des effectifs en

⁶ Les emplois culturels d'encadrement de la fonction publique territoriale sont détachés dans le corps d'emploi des attachés et l'on observe également des attachés sur des fonctions de conseillers ACT en DRAC. Les données disponibles lors de la réalisation de l'étude ne permettaient pas une cartographie précise de ces emplois d'attachés.

⁷ Les cohortes d'agents nés entre 1954 et 1961 pouvant faire valoir leur droit sur la période observée représentaient un peu plus de 25% des effectifs (ouverture des droits et limite d'âge).

UDAP ainsi que du nombre de conseillers toute spécialité confondue, tandis que les effectifs en SRA et en CRMH restent stables.

1 – La répartition des effectifs par services

Fin 2023, les UDAP représentent les plus gros contingents avec 33% des effectifs (+ 48 ETP depuis 2013). La famille des services regroupant la création, les industries culturelles et créatives et l'action culturelle territoriale, avec 18,7% des effectifs, arrive au deuxième rang alors qu'elle occupait le troisième rang en nombre d'agents en 2013 et en 2017.

	Effectifs	ETP/nb de départements	UDAP	Créat. + ACT + ICC	SRA	CRMH	Secrétariat-Gal	UDAP	Créat. + ACT + ICC	SRA	CRMH	S-Général
ARA	242,4	20,2	32%	16,9%	15%	16,1%	16,9%	1	2	5	4	2
BFC	153,4	19,2	31%	17,6%	16%	16,3%	13,0%	1	2	4	3	5
Bretagne	108,5	27,1	38%	17,5%	15%	14,7%	15,7%	1	2	4	5	3
CVL	116,3	19,4	38%	15,5%	15%	16,3%	14,6%	1	3	4	2	5
Grand-Est	254,2	21,2	32%	19,3%	13%	14,6%	15,3%	1	2	5	4	3
HDF	176,8	35,4	24%	28,3%	14%	15,3%	17,0%	2	1	5	4	3
IDF	228,9	28,6	39%	19,7%	9%	16,2%	14,9%	1	2	5	3	4
N.Aquitaine	275	22,9	33%	16,0%	15%	16,0%	13,8%	1	2	4	2	5
Occitanie	257,4	19,8	35%	14,0%	15%	17,1%	13,2%	1	4	3	2	5
Normandie	142,6	28,5	26%	20,3%	14%	15,4%	18,2%	1	2	5	4	3
PACA	141,4	23,6	38%	15,6%	13%	16,3%	12,7%	1	3	4	2	5
PDL	119,4	23,9	31%	21,8%	13%	12,6%	11,7%	1	2	3	4	5
Total métro hors Corse	2216,3	23,1	33,0%	18,3%	13,9%	15,7%	14,8%	1	2	5	3	4
Corse	20,2	10,1	40%	0%	25%	9,9%	39,6%	1	X	3	4	2
Guadeloupe	25,2	25,2	20%	36%	20%	15,9%	27,8%	3	1	3	5	2
Guyane	21,6	21,6	9%	32%	28%	9,3%	13,9%	5	1	2	4	3
La Réunion	25,2	25,2	16%	24%	12%	15,9%	31,7%	3	2	5	4	1
Martinique	25,2	25,2	12%	24%	28%	7,9%	31,7%	4	3	2	5	1
Mayotte	6,2	6,2	0%	65%	0%	16,1%	32,3%	X	1	X	3	2
National	2339,9	23,2	32,2%	18,7%	14,3%	15,5%	15,6%	1	2	5	4	3
Rappel 2013	2361	23,4	29,00%	15,56%	14,15%	15,23%	20%	1	3	5	0	2
Rappel 2017	2291	22,7	27,96%	15,25%	14,05%	14,83%	18%	1	3	5	0	2

Pourcentage des effectifs par services en 2023

Si les secrétariats généraux connaissent un repli très significatif dans presque toutes les DRAC - ils représentent, en 2023, 15,6% des emplois, alors que leurs effectifs en représentaient 20% en 2013 et 18% en 2017 -, il faut le lier à la baisse (supra) des agents de catégorie C ; elle a accompagné la modernisation des fonctions financières des services déconcentrés.

Parallèlement à cette baisse, la croissance en effectif du corps des attachés doit être mise en lien avec le développement des emplois de coordination budgétaire et administrative rattachés hiérarchiquement aux SG, mais affectés dans les différents pôles. Les fusions se sont révélées consommatrices en emplois de coordination transversale entre les services distants et entre les différents métiers, comme ont pu en témoigner les chefs de service auditionnés dans le cadre de l'étude (infra).

Les effectifs des CRMH et des SRA restent similaires à ceux qui pouvaient être comptabilisés en 2013. Malgré la progression du corps des attachés dans les secrétariats généraux et des conservateurs du patrimoine en CRMH, les SRA sont toujours les services où les catégories A sont le plus fortement représentées.

Comme en 2017 les CRMH restent les deuxièmes services en nombre d'agents dans les DRAC Aquitaine, Centre Val-de-Loire et PACA. Ces spécificités régionales sont directement liées aux enjeux patrimoniaux.

Pris dans leur ensemble, les services patrimoniaux représentent les deux tiers des effectifs des DRAC. Le poids des effectifs des UDAP est le principal déterminant de ces ratios. Seules les DRAC Normandie avec 54%, et Hauts-de-France (53%) présentent un pourcentage d'agents affectés dans leurs services patrimoniaux très nettement inférieur à la moyenne nationale (63%).

2 – Des plafonds d'emploi plus favorables dans les DRAC issues de la fusion de petites directions régionales.

Les DRAC Normandie et Hauts-de-France, issues de la fusion de petites régions, bénéficient de plafonds d'emploi plus importants que les DRAC équivalentes de régions non fusionnées (4 à 6 départements). Seule la DRAC PACA regroupant 6 départements bénéficie d'un plafond d'emploi approchant celui de la DRAC Normandie mais avec un territoire plus vaste et une population plus importante (>34%).

Dans ces deux DRAC, les effectifs des secrétariats généraux sont plus de 2 points au-dessus de la moyenne métropolitaine de ces services. Ces deux directions régionales fusionnées ont par ailleurs le plus grand nombre de conseillers par nombre de départements des DRAC métropolitaines. Si ces DRAC présentent une proportion d'emploi en UDAP atypique dans leur rapport à l'effectif global (24% et 26 % pour une moyenne de 33%), les effectifs en nombre d'agents par département restent dans ces services à la moyenne nationale.

En Normandie les chefs de Pôles Création ICC et ACT - qui ne sont pas sur emploi de DATE – encadrent des effectifs plus faibles que ceux des SRA ou des CRMH de cette DRAC. Cet encadrement apparaît surabondant lorsque l'on compare la DRAC Normandie aux autres DRAC fusionnées⁸, même lorsqu'elles n'ont pas fusionné les pôles ACT et Création (>20 agents).

Ces singularités tendent à prouver une différence de gains de mutualisation plus important dans les petites régions fusionnées que dans les plus grandes, telles que les régions Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté.

La DRAC Nouvelle Aquitaine qui bénéficie d'un plafond d'emploi cumulé plus généreux que les DRAC Occitanie et ARA pour un nombre de départements similaires, présente un profil de répartition d'emplois dans lequel, en dehors des UDAP, les services métiers ont, à un ETP près,

⁸ En outre les agents de la DRAC Normandie bénéficient de 3 jours de congés annuels supplémentaires (sans fondement réglementaire) ce qui représente un peu plus de 2 ETP.

le même effectif, tandis que son secrétariat général présente un effectif similaire à celui de la DRAC ARA. Elle est, avec la DRAC Grand Est, l'une des deux grandes DRAC fusionnées qui présente le moins d'écart à la moyenne en nombre d'agents par départements.

La DRAC Grand-Est présente un profil très similaire à la DRAC Nouvelle-Aquitaine, son secrétariat général ne présente qu'un ETP d'écart, son SRA un nombre d'agents par département similaire, son territoire regroupant 2 départements de moins qu'en Nouvelle-Aquitaine elle dispose d'un peu plus de personnel dans ses UDAP et dans son secteur de la création et de l'action culturelle.

Les structures d'emplois de ces deux grandes DRAC fusionnées à partir de trois régions présentent très peu d'écart à la moyenne nationale. Leurs profils sont équilibrés en moyenne de répartition des agents et le sont également en nombre d'ETP par service et par département, à l'exception de leurs UDAP aux effectifs très légèrement en deçà de la moyenne nationale, mais en nette progression depuis 2017.

Les DRAC Occitanie et Bourgogne-Franche-Comté présentent le plus faible nombre d'agents rapportés au nombre de départements des grandes DRAC métropolitaines. Le plafond d'emploi de la DRAC Bourgogne-Franche-Comté est ainsi similaire à celui de la DRAC Normandie pour un territoire riche de 3 départements de plus (et une population similaire si on utilise un coefficient de dispersion territoriale). Cette DRAC présente la particularité d'avoir le plus faible nombre d'agents par UDAP de France métropolitaine en 2023, malgré un effort conséquent de redéploiement de près d'1 ETP par service depuis 2017.

La DRAC Occitanie apparaît proportionnellement moins bien dotée lorsque l'on considère la taille du territoire régional, les difficultés de déplacements, le positionnement excentré du siège de la DRAC et le taux de pauvreté régionale. Ce décalage est principalement visible sur le pôle fusionné ACT Crédit ICC, inférieur de 25% en nombre d'agents par département à la moyenne observable dans les grandes Régions.

Ainsi l'observation des trajectoires d'emploi des DRAC fusionnées permet de dégager plusieurs groupes de situation.

C'est dans la catégorie des 3 DRAC de grande taille fusionnées à partir de deux régions que l'on observe les plus grands écarts négatifs à la moyenne en nombre d'agents par services. A l'inverse c'est dans les 2 DRAC de petite taille fusionnées à partir de deux régions que l'on observe les plus grands écarts positifs à la moyenne en nombre d'agents par services. Les grandes DRAC fusionnées à trois, bénéficient des effets conjugués du réseau préexistant des sites des anciennes régions et d'une mutualisation leur permettant de compenser les principaux besoins et positionner leurs effectifs à la moyenne nationale.

3 – Une répartition des effectifs répondant partiellement aux enjeux territoriaux nés de la fusion des régions.

On peut considérer qu'entre le 7 février 1977 et le 1^{er} janvier 2016, les DRAC avaient atteint une adéquation de leurs moyens à leurs territoires. La fusion a profondément modifié

ces équilibres et la simple addition des moyens et des services ne répond pas nécessairement aux enjeux d'administration de leur nouveau territoire.

Les distances moyennes entre le site siège de la DRAC et les différents pôles d'équilibres régionaux, qu'ils soient préfectoraux ou métropolitains, le positionnement du chef-lieu de région par rapport au barycentre régional, le positionnement de la DRAC sur ce chef-lieu..., sont autant de facteurs impactant l'organisation et l'allocation des moyens humains ou matériels dans les DRAC fusionnées.

Certains territoires régionaux ont la taille de pays européens tels que l'Autriche ou la Belgique, comme c'est le cas de l'Occitanie ou la Nouvelle-Aquitaine ; cette étendue représente un défi pour l'accomplissement des missions et la présence attendue des agents du ministère dans toutes les localités.

Au-delà, les dimensions historiques, urbaines, économiques, sociales et culturelles des régions fusionnées ne nécessitent pas les mêmes équilibres de moyens que les régions qui les précédait sur des territoires plus restreints et/ou plus homogènes.

La mise en facteur de ces différents indicateurs⁹ (nombre de sites, temps de trajet moyen, nombre de départements, nombre de monuments, nombre d'avis ADS et progression, taux de pauvreté selon l'INSEE, ...) permet de moduler la comparaison des Directions régionales de même échelle (série 1 – grandes régions - et série 2 – petites régions - des tableaux ci-après).

Cette comparaison révèle des disparités qui n'ont pas pu être résolues par une péréquation des effectifs à l'échelon national.

	Série 1					
	ARA	BFC	GRAND EST	IDF	N - AQUIT	OCCITANIE
Durée moyenne des trajets aux préfectures	01:47:00	01:40:09	02:36:00	01:01:34	02:11:49	02:31:55
Nombre départements	12	8	10	8	12	13
Nombre sites	2	2	3	1	3	2
km2	69 711	47 784	57 441	12 011	84 036	72 724
Population	8 197 325	2 786 296	5 562 262	12 358 932	6 110 365	6 101 005
Taux de pauvreté INSEE	12,7	12,9	14,8	15,6	13,6	17,2
Nombre de MH	4 869	3 363	4 571	3 885	6 229	4 923
Indice d'éloignement ¹⁰	0,91	0,85	1,32	0,52	1,12	1,29
Indice d'éparpillement	1,1	0,8	1,0	0,8	1,1	1,2
Indice de superficie	1,096	0,752	0,904	0,189	1,322	1,144
Coefficient d'éclatement géographique (CEG)	1,049	0,787	1,059	0,491	1,194	1,223
Plafond d'emploi (PE)	242	154	255	230	281	255

⁹ Voir en annexe 2 les modalités de calcul des différents indices territoriaux et coefficient d'éclatement géographique

¹⁰ L'indice d'éloignement traduit l'importance des trajets à faire ; l'indice d'éparpillement traduit le nombre d'interlocuteurs ; l'indice de superficie traduit la surface à couvrir ; le coefficient d'éclatement géographique est une sommation de ces trois indices.

PE pondéré par nombre de sites (-0,-5,-10)	237	149	245	230	271	250
Population /PE pondéré	34 588	18 700	22 703	53 734	22 547	24 404
S-Général	41	20	39	34	38	34
Créat. + ACT +ICC	41	27	49	45	44	36
Population / [(Créat+ACT+ICC) / CEG] ¹¹	209 636	81 237	120 216	134 785	165 770	207 242
SRA	36	25	33	21	42	38
CRMH	39	25	37	37	44	44
Nbre de MH / (CRMH / CEG)	131	106	131	52	169	137
UDAP	78	47	82	89	91	89
Nombre d'avis ADS 2017	41 608	20 527	38 839	59 552	49 283	37 414
Nombre d'avis ADS 2023						
Nombre d'avis ADS 2023/ABF						

Données territoriales des DRAC des grandes Régions (cf calcul des indices et du coefficient en annexe2)

	Série 2					
	BRETAGNE	CENTRE	HDF	NORMANDIE	PACA	PDL
Durée moyenne des trajets préfectures	01:39:00	01:17:36	01:38:30	01:21:30	01:23:00	01:34:15
Nombre départements	4	6	5	5	6	5
Nombre sites	1	1	2	2	1	1
km2	27 208	39 151	31 806	29 907	31 400	32 082
Population	3 429 882	2 572 878	5 980 697	3 317 023	5 160 091	3 907 426
Taux de pauvreté INSEE	10,9	13,1	18	13,5	17,3	10,8
Nombre de MH	3 137	2 815	3 153	3 044	2 287	2 133
Indice d'éloignement	1,11	0,87	1,11	0,92	0,93	1,06
Indice d'éparpillement	0,8	1,2	1,0	1,0	1,2	1,0
Indice de superficie	0,861	1,239	1,006	0,946	0,994	1,015
Coefficient d'éclatement géographique (CEG)	0,916	1,091	1,027	0,943	1,029	1,014
Plafond d'emploi (PE)	111	116	180	145	144	120
PE pondéré par nombre de sites (-0,-5,-10)	111	116	175	140	144	120
Population /PE pondéré	30 900	22 180	34 175	23 693	35 834	32 562
S-Général	17	17	30	26	18	14
Créat. + ACT +ICC	19	18	50	29	22	26
Population / [(Créat+ACT+ICC) / CEG]	165 344	155 911	122 852	107 901	241 407	152 399
SRA	16	18	24	20	19	16
CRMH	16	19	27	22	23	15
Nbre de MH / (CRMH / CEG)	180	162	120	131	102	144
UDAP	41	44	43	37	54	37
Nombre d'avis ADS 2017	28 256	18 822	31 380	22 820	37 000	21 352
Nombre d'avis ADS 2023						
Nombre d'avis ADS 2023/ABF						

Données territoriales des DRAC des petites Régions (cf calcul des indices et du coefficient en annexe2)

¹¹ Il s'agit ici de rapporter le nombre de conseillers toutes spécialités confondues à la taille de la population en prenant en compte le coefficient d'éclatement territorial.

4 - Des disparités régionales qui nécessitent l'engagement d'une réflexion sur la répartition des effectifs et le renforcement des moyens d'observation et d'arbitrage du Secrétariat général.

A titre d'exemple, si l'on compare les effectifs de la DRAC Provence-Alpes-Côte d'Azur avec ceux de la DRAC Hauts-de-France, on observe un décalage d'une trentaine d'agents sans que les données géographiques, sociales, culturelles et économiques soient en proportion divergentes.

Les agents de ces deux DRAC auront à se projeter sur une aire territoriale similaire (31 400 et 31 806 km²). Ils seront soumis à des contraintes de déplacements similaires¹², pour répondre aux besoins de populations très proches (5 160 091 et 5 980 697 H^{bts}), voire équivalentes lorsqu'elles sont pondérées à leur éloignement (5 160 091/1,11 = 5 402 361 et 5 980 697/0,93 = 5 531 555). Alors que ces deux régions ont les taux de pauvreté les plus hauts de France métropolitaines (hors Corse) avec la Région Occitanie, on observe que la DRAC PACA dispose de deux fois moins d'effectifs sur ses pôles ACT, Crédit et ICC que la DRAC Hauts-de-France ; elle est pourtant, en raison d'un coût de la vie plus élevée, la deuxième région métropolitaine - derrière l'Île de France - en termes d'intensité de pauvreté selon l'INSEE (Cf annexe).

On peut également conduire cette comparaison entre la DRAC Normandie et les DRAC Bretagne ou Pays-de-la-Loire, dont les indicateurs territoriaux convergent, et là aussi constater un décalage important sur les effectifs des pôles ACT, Crédit et ICC ainsi que sur les effectifs des secrétariats généraux, même en considérant la surcharge d'emploi liée aux doubles sites.

En 2017 la cartographie d'emploi établissait que « *le nombre de monuments historiques par ETP en CRMH est globalement homogène en métropole, [...] la DRAC Bretagne se distingue par un nombre de MH par ETP en CRMH élevé par rapport à la moyenne, tandis que les DRAC Hauts-de-France et PACA disposent de plus d'agents par rapport au nombre de monuments historiques présents* ». Fin 2023, la Bretagne est toujours la DRAC de France métropolitaine qui a le plus grand nombre de monuments historiques par agent en CRMH (avec ou sans application du coefficient d'éparpillement), mais à l'échelon métropolitain la situation des services n'est plus homogène. L'écart observable entre les différentes CRMH va du simple au double sans prise en compte de l'éparpillement, et du simple au quadruple si l'éparpillement est pris en compte.

Ces différents constats plaident pour une étude plus fine de l'adéquation des effectifs aux territoires par services et champs métiers mais aussi par volume d'activité. Ce besoin est souligné par les équipes de directions des DRAC du panel.

« ... *la ventilation des schémas d'emploi n'a visé qu'à préserver des équilibres historiques sans rapport avec l'évolution de la population ou de l'activité* »

« ... *on a un problème de cartographie des emplois, [...] de manière dynamique avec l'économie et la croissance de population ...* »

¹² Le coefficient d'éclatement territorial de ces deux régions est similaire. Le coefficient d'éclatement territorial est composé des indices d'éloignement géographique, d'éparpillement départemental et de superficie. Cf Annexes.

Si la mesure du volume d'activité peut être aisée pour les UDAP à partir du nombre de demandes d'autorisation au titre du droit du sol (ADS) ou par le nombre de dossiers instruits par les agents pour les SRA, il peut être plus complexe à mesurer pour les autres champs métiers en DRAC.

Pour être opérante, la cartographie des emplois en DRAC doit être associée à la construction d'indicateurs territoriaux plus robustes faisant la corrélation entre les réalités sociales, historiques, géographiques, économiques et culturelles des régions et les objectifs prioritaires du ministère pour ses services déconcentrés.

L'autorité d'emploi concédée aux DRAC ne peut être exercée en pleine responsabilité sans la mise en œuvre de ces indicateurs leur permettant d'étayer leurs choix et leurs orientations auprès de l'administration centrale dans un dialogue de gestion éclairé.

II - Une organisation territoriale qui constraint les DRAC au dernier Km, réduit la disponibilité des hiérarchies et insécurise les partenaires.

L'enjeu de la fusion des DRAC était de parvenir à faire converger des équipes qui avaient construit leurs pratiques en fonction de leurs ressources et de leurs environnements, dans le but de profiter de gains de mutualisation et avoir la capacité de concilier sur des territoires agrandis une vision stratégique et une action de proximité.

Or, « *lors de la mise en œuvre de la réforme territoriale de 2015, les choix effectués en matière de pilotage et de principes d'organisation ont laissé peu de place aux adaptations locales ou à la prise en compte de spécificités ministérielles* ».¹³

En refusant de maintenir des directeurs adjoints à vocation géographique dans les sites distants et en imposant une organisation en pôles multisites, le gouvernement a constraint les équipes de direction, une partie des cadres et conseillers de spécialités à assurer une présence territoriale inadaptée, chronophage et dangereuse.

Au-delà de l'organisation par pôles métiers imposée aux DRAC fusionnées, la mise en œuvre concomitante de la loi LCAP, le renforcement des moyens de l'action culturelle territoriale accompagnant la délégation de crédits nouveaux, le renforcement du rôle des Préfets de Région dans le pilotage des moyens budgétaires ou humains¹⁴ et l'affirmation de l'échelon départemental dans la mise en œuvre des politiques de l'État sont autant de facteurs qui dans leur combinaison ont impacté l'organisation des services et les agents.

Aux difficultés socio-organisationnelles inhérentes à la fusion des services, s'ajoute ainsi un faisceau de facteurs externes plus ou moins impactant auxquels les agents des DRAC ont eu à s'adapter depuis 2016.

A – Des difficultés socio-organisationnelles, dont le « dépassement » collectif a été partiellement accéléré par la COVID et la dynamique salariale

1 - Des spécificités organisationnelles en évolution par la transformation des outils et des processus managériaux.

Les DRAC s'inscrivent dans la catégorie d'organisations du travail dites « apprenantes¹⁵ ». Elles se caractérisent par la grande autonomie procédurale dont disposent les agents (équipes de projets transversales et multiscalaires, cercles de qualité, équipes autonomes, etc...).

¹³ Rapport IGAC N° 2018-03 : « Revue des missions de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la culture », février 2018, page 24

¹⁴ Le BOP 354 « Administration générale et territoriale de l'État » agrège le BOP 224. La part variable de rémunération des directeurs régionaux est déterminée par les Préfets de Région (Cf engagement 5 du 6^{ème} CITP). Les préfets de région peuvent procéder à des redéploiements à hauteur de 3 % des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État. (Ce dispositif remplace la réserve régionale d'emplois, qui avait été créée en 2015 et n'avait rencontré qu'un succès très limité. – Cf Engagement 4 du 6^{ème} CITP, circulaire du 22 décembre 2021).

¹⁵ Voir Benhamou S. et Lorenz E. (2020), « Les organisations du travail apprenantes : enjeux et défis pour la France », n° 2020-03, France Stratégie, avril.

Elles s'opposent sur ce point aux organisations tayloriennes (division des tâches / faible autonomie) par leur capacité à reconfigurer rapidement leurs processus dans un environnement instable et par leur capacité à innover et créer de nouvelles valeurs.

Elles sont « assertives » (basées sur la communication et les échanges) et ouvertes aux changements, ce qui aurait pu représenter un atout face aux multiples défis que présentait pour elles la réforme territoriale, si leur organisation territoriale ne leur avait pas été imposée.

Face aux défis que représentaient la perte d'encadrement de proximité, voire la situation de « déshérence » conjuguée à l'éclatement des chaînes de décision¹⁶, mais aussi la célérité imposée de la réforme, les équipes de direction ont cherché à mettre en place des outils de contrôle et de management qui leur permettaient d'assurer le pilotage de leurs organisations éclatées.

Par praticité autant que par urgence, elles ont engagé une migration forcée des pratiques professionnelles pour les calquer sur les procédures connues du site siège, nourrissant ainsi les sentiments de perte des agents des sites distants.

Ce faisant, en confondant « conflit de processus » et « conflit de tâche »¹⁷, c'est-à-dire en pensant que des procédures différentes ne pouvaient pas aboutir au même résultat, elles n'ont pas su exploiter ces différences comme une richesse permettant de trouver des gains de productivité. Et en refusant la mise en débat de ces différences, elles ont raté l'occasion de mettre en place les boucles de qualité et d'autocontrôle qui leur auraient permis de substantielles économies managériales.

Par suite, elles ont multiplié les emplois intermédiaires de coordination de programmation et d'exécution budgétaire, entamant une partie des gains de mutualisation qui pouvaient être légitimement escomptés. Ainsi, les attachés recrutés sur la période (voir supra), rattachés aux secrétariats généraux, sont en grande partie placés dans les services métiers¹⁸ pour assurer la coordination, dans une relation fonctionnelle aux agents. Mais leur mission exerce une contrainte et s'apparente de fait à celle de « contremaîtres » à travers leurs outils de pilotage (rappel de l'agenda, contrôle des procédures et de la qualité).

En outre, la mission a pu constater que dans certains cas, les dispositions, peu ou mal élaborées, d'un contrôle interne à distance peuvent conduire non seulement à une perte de productivité mais également à la création de situations conflictuelles entre les agents.

Si le management par la procédure et la contrainte des agendas (commissions, programmations, appels à projets...) s'est imposé, sans que d'autres modèles organisationnels soient envisagés, c'est en partie par défaut d'accompagnement et de formation¹⁹, mais plus certainement parce que l'absence d'adjoints territorialisés ne permet pas aux DRAC d'envisager d'autres modèles plus responsabilisants et moins consommateurs de ressources.

¹⁶ Rapport IGAC N° 2018-03 : « Revue des missions de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la culture », février 2018, page 24

¹⁷ Les conflits de tâche sont des conflits qui s'illustrent par des désaccords sur les tâches à réaliser, sur les enjeux et le contenu du travail ; les conflits de processus concernent la manière d'aborder le travail, par exemple la répartition du travail et des ressources ou encore le séquencement des tâches ; ils ont une portée moindre mais leur résolution permet les gains de performance.

¹⁸ Une justification de la localisation de ces agents évoquée par les équipes de direction est d'établir des fonctions administratives internes aux services métiers dans le cas où serait actée la création de secrétariats généraux mutualisés avec les SGAR.

¹⁹ Rapport IGAC N° 2018-03 : « Revue des missions de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la culture », février 2018, page 46

En effet, les chefs de pôles, à la fois conseillers-experts des champs métiers de leur ressort et chefs de services, sont rarement investis d'un rôle territorial et n'assurent que ponctuellement une représentation transversale de la mission culture. La responsabilité administrative du site distant, quand elle leur est confiée, est le plus souvent largement déléguée au secrétariat général adjoint du site pour pallier les absences que la mobilité régionale leur impose.

Pourtant, le management de sites distants ou de sous-traitants est très largement documenté, que ce soit dans les secteurs de l'industrie, de la recherche, ou de l'ingénierie. Mais dans les DRAC existe une situation spécifique que ne connaissent pas ces secteurs : la chaîne hiérarchique partant du DRAC est concurrencée par les demandes d'autres autorités (Directions métiers du ministère, Préfets) adressées directement aux agents ou aux chefs de service ; dans ces conditions, les agents sont pris dans un conflit de loyauté, les chefs de pôles fragilisés dans leur autorité. Le DRAC est, lui, réticent à déléguer la représentation territoriale de la mission culture dans un périmètre de confiance fragilisé (cf infra).

En outre, l'essor de nouveaux interlocuteurs (grandes régions, métropoles, intercommunalités) impose des nouveaux modes de travail, des flux plus intenses d'échange ou de collaboration qui génèrent, pour un DRAC isolé et soumis à une mobilité excessive, un besoin de réassurance administrative et de maîtrise de la voix de l'État que seul le management par l'outil permet.

C'est donc aussi cet enjeu d'encadrement de l'autonomie qui a entraîné les DRAC vers un modèle organisationnel plus contraint, reposant sur des processus standardisés de production et de rendre-compte, encadrés par l'outil (tableau de gestion et de suivi, agenda de commissions, etc...). Ils ont en outre répondu ainsi aux enjeux de convergence de productivité.

2 - Une transformation des rapports à la hiérarchie et au collectif, accélérée par la crise de la COVID 19, le télétravail et le renouvellement des effectifs.

De nombreux cadres, chefs(fes) de service ont rapporté lors de l'enquête de terrain la permanence chez les agents les plus éloignés d'un sentiment de perte de sens et de défaut d'écoute de leurs difficultés. L'effet de repyramide et l'installation de nouvelles hiérarchies, la complexité des chaînes de décision et la perte de responsabilité qui pourrait y être associée, sont souvent mis en avant comme les sources principales du mal-être des agents.

Certes certains cadres - notamment les conseillers sectoriels – ont perdu un lien, décrit comme « direct », au DRAC²⁰. Cependant l'enquête révèle un dépassement de ces questions de lien hiérarchique dans leur expression.

S'ils formalisent un discours sur ces évolutions, qu'ils inscrivent dans la perte d'autonomie professionnelle des cadres de conception avec le développement de nouvelles formes de management, ils produisent aussi un argumentaire sur l'inefficience et le caractère délétère de ces nouvelles modalités de travail.

Ainsi, dans leurs propos, les enjeux associés à l'autonomie professionnelle ne s'inscrivent pas dans une posture conservatrice, mais dans la nécessité de pouvoir adapter leur exercice professionnel aux spécificités d'un territoire, d'un partenaire, ou d'un projet. L'enjeu n'est

²⁰ Voir l'étude de Marion Demonteil (CNAM, CEET) et d'Arnaud Mias (Université Paris Dauphine PSL, IRISSO) : « Conseillers et conseillères en DRAC, Profession, activité et carrière », mars 2023

ainsi plus pour eux l'accès à une hiérarchie distante, mais la possibilité de faire valoir leur expertise et la pertinence d'une approche, d'un projet ou d'un calendrier différent.

Les risques de décohésion entre expertise et direction sont également bien identifiés par les agents :

« ..., on a l'impression de deux mondes qui vivent en parallèle, [...] les directions des grands établissements sont en contact direct avec la direction sans que l'on soit toujours associés alors qu'on les accompagne toute l'année ».

Pour les agents, c'est aussi la place et la reconnaissance symbolique de l'expertise de l'État par les partenaires extérieurs qui sont fragilisées dans ces nouveaux rapports, surtout lorsque leur légitimité n'est pas construite sur un exercice régalien.

Dans ce nouvel environnement professionnel, le soutien du collectif leur semble permettre de consolider leur légitimité professionnelle, tout en leur apportant un espace de débat et de co-élaboration qui pouvait faire défaut par le passé.

De très nombreux dispositifs de partage et de croisement de spécialités ont en effet été mis en œuvre. Ainsi, un conseiller, un conservateur, un AUE... aura à charge d'animer, de coordonner une thématique régionale, de conduire un groupe de travail sur un projet, une expertise croisée.

Les directeurs ou directrices adjoints délégués insistent sur la nécessité pour eux de construire non seulement ces espaces de coordination sur des sujets transversaux, mais également des temps d'échanges et de confrontation aux difficultés communes ou aux différences pour faire vivre les collectifs de travail.

« ..., le plus difficile c'est la gestion de ces différences dans le récit collectif, [les transformer] en apports là où ils sont généralement perçus négativement ... »

Ils conçoivent la construction d'un récit commun comme un moyen de construction du corps collectif qui pourra être sollicité en tant que groupe.

« ..., là où je vois que ça marche c'est quand je lance un sujet ou que je soulève un problème, et qu'ils se réunissent spontanément et me proposent une solution, ... »

Dans le panel, les agents des pôles Création ACT ICC, surtout lorsqu'ils ont fusionné, s'accordent sur une production plus riche ou plus impactante. C'est un apport unanimement souligné de la réforme. La création d'un ou deux services métiers regroupant les conseillers de la création, de l'action culturelle territoriale et des industries culturelles favorise les interactions entre spécialités et enrichit les métiers (infra).

Pour les pôles Patrimoine, ce travail interdisciplinaire ne présentait pas les mêmes enjeux, puisqu'il est déjà en grande partie consubstantiel à la conduite du contrôle scientifique et technique. L'homogénéisation des pratiques, la construction des stratégies régionales ont principalement mobilisé des équipes par ailleurs très structurées.

Si elles peuvent être saluées, ces avancées professionnelles se heurtent aux questions matérielles de leur mise en œuvre. La taille des territoires, l'éclatement géographique des agents, mais aussi l'intensification et l'augmentation des charges de travail sont autant de défis à leur mise en œuvre.

La COVID-19 a facilité l'appropriation de ces nouveaux dispositifs managériaux, en dotant les agents de moyens informatiques adaptés à leur éloignement et en ouvrant de nouveaux canaux de coopération. Ce faisant, elle a favorisé la transformation des postures de l'encadrement intermédiaire comme peuvent en témoigner les cadres auditionnés :

« ... , le plus dur a été de lâcher prise et de faire confiance [...] avec la COVID19 et le confinement, on a bien été obligés [...] au bout du compte c'est plus efficace et il y a moins de tension ».

« ... , on a vu que ça fonctionnait et que les agents avaient une volonté de faire, [...] et le management de proximité a été transformé ».

Le déploiement de ces nouveaux moyens a permis une spécialisation des temps d'échanges dématérialisés et redonné une place centrale aux questions relatives aux métiers et à la territorialisation de l'action.

Pour les équipes de direction, ils ont aussi permis une évolution très notable de leur CODIR. Dans le panel, une seule DRAC fusionnée a rétabli un comité de direction tournant sur ses sites, les autres se montrant très attachées à l'élargissement de l'auditoire que la visioconférence autorise.

Lorsqu'il est tournant sur les différents sites, le CODIR est appréhendé comme un temps de territorialisation et d'échange qui serait débarrassé des contingences de gestion. Moins fréquents mais aussi plus opérationnels que les réunions de directions qui existaient avant la fusion dans chacun des sites, ils sont de ce fait, jugés plus productifs par les agents.

Le CODIR tournant est aussi un acte symbolique qui construit un rapport d'équité entre les sites. Il offre, dans une proximité vécue, l'occasion de retrouver des moments de présence physique et de sociabilité que le télétravail et le renouvellement des personnels a malmenés.

En effet bien que les agents soulignent tous les apports du télétravail dans leur quotidien professionnel, et particulièrement comme un moyen de concilier leur vie personnelle avec une charge de travail croissante, les effets délétères de distanciation sont unanimement regrettés.

« ... , le télétravail a mis beaucoup de distance entre les agents, [...] on est souvent seul et c'est quelquefois difficile de joindre des personnes, ... »

« ... , avec les déplacements et le télétravail, je suis réellement présent une journée et demie par semaine [...] , à X il y a eu beaucoup de départs, il m'arrive de croiser des agents que je ne connais pas, ... »

Sur la période observée, les DRAC ont bénéficié d'un très important taux de renouvellement de leurs effectifs. Pour l'encadrement, le télétravail peut être un obstacle dans l'intégration des nouveaux agents. En effet s'il est rare que le nouveau collègue de travail reprenne le travail de son prédécesseur, ces recrutements amènent à minima un besoin d'accompagnement, de formation ou d'acculturation aux processus internes, le plus souvent assurés par le collègue de bureau.

Or, dans les DRAC fusionnées, ces mouvements ont été principalement mis au profit de la conduite du changement en permettant des recrutements qui ont accéléré la transformation des pratiques et le dépassement des postures.

B – Une organisation en pôles multisites dont la coordination constraint les équipes à des déplacements régionaux chronophages.

1 - Chef de pôle, chef de site : des fonctions inégalement investies, et une légitimité inégalement installée.

Il n'existe pas deux DRAC identiques et tout comme les autres services déconcentrés de l'État qui pourraient apparaître plus systématiques dans leur organisation, elles ont aussi des divergences de fonctionnement. On peut néanmoins isoler 2 grandes familles au sein desquelles des variantes peuvent exister.

Une organisation en 2 pôles, regroupant un pôle Patrimoine (avec soit un coordinateur de pôle, soit un DRAD sur emploi DATE ou pas), les UDAP étant rattachés hiérarchiquement au DRAC ; et un pôle regroupant Création (C), Industries culturelles et créatives (ICC), Action culturelle et territoriale (ACT).

Une organisation en 3 pôles, regroupant un pôle Patrimoine, un pôle Création et un pôle Action culturelle et territoriale, une variante étant apportée par le rattachement des Industries culturelles [pôle C + ICC et pôle ACT] ou [pôle C et pôle ACT + ICC]

Au sein de ces familles, certains des DRAD et/ou chefs de pôles²¹ ont en charge un site distant, ils ou elles sont assistés(ées) dans cette tâche par un(e) SG adjoint(e). Toutefois, ils ne sont pas investis d'une autorité hiérarchique sur les agents rattachés à un autre pôle métiers.

Dans les faits, la responsabilité et l'animation de sites sont investies de manière inégale selon la taille de la région et les contraintes de déplacements qui sont imposées par la délégation.

« ... j'ai tout délégué à la SG adjointe, [...] on se voit une demi-journée par semaine pour les affaires courantes, le reste du temps je cours la région, [...] avant la COVID je faisais une réunion de site interservices, depuis j'ai arrêté, [...] avec le télétravail, c'est compliqué et les collègues ne voient pas d'apport hors du pôle, ... »

Le ou la DRAD ne peut pas asseoir sa légitimité de responsable de site sur une délégation territorialisée de la mission culture. Lorsque le directeur ou la directrice déléguée est appelé(e) à intervenir sur un sujet transversal en représentation du DRAC, c'est généralement cantonné à un évènement ou un dossier.

Ce défaut de légitimité n'est pas corrigé à l'occasion des comités de direction. Dans le cas d'un CODIR tournant, la présence du DRAC prend le pas sur la direction du site où il se rend ; dans le cas d'un CODIR dans le chef-lieu ou par visio-conférence, la représentation des différents échelons territoriaux (antenne régionale et UDAP) et des différents pôles repositionne le DRAD sur son champ métiers.

Dans ces conditions, la présence d'un membre du comité de direction sur un site distant ne nourrit pas d'attente de la part des agents qui ne seraient pas rattachés au pôle qu'il dirige.

« ... c'est bien pour les collègues du pôle, pour nous ça n'apporte pas grand-chose, [...] on voit avec la SG adjointe au besoin ou avec les collègues à distance, ... »

²¹ Les chefs de pôle peuvent être sur des emplois fonctionnels de DATE mais ce n'est pas le cas dans toutes les DRAC fusionnées. Dans certaines DRAC, des emplois de coordinateur de pôle patrimoine ont été créés (DRAC Centre Val de Loire, DRAC Bourgogne-Franche-Comté), renforçant le caractère hétérogène des organisations au plan national et la difficulté d'adressage pour l'administration centrale (infra).

« ..., le CODIR est tournant, c'est l'occasion de faire remonter les sujets de terrain qu'on ne peut pas partager avec le chef de pôle du site qui n'est pas sur nos métiers, ... »

Dans les DRAC, si le CODIR a lieu uniquement au chef-lieu ou en visio-conférence, un sentiment d'abandon est exprimé par de nombreux agents de catégorie C ou B qui n'avaient pourtant pas de liens hiérarchiques directs avec la direction avant la fusion et n'assistaient pas aux comités de direction. Ce sentiment de « relégation », de « moindre importance » n'est pas compensé par la présence du DRAD responsable de site.

En outre, la légitimité institutionnelle dans le champ métiers des chefs de pôle peut aussi être fragilisée. L'observation des échanges entre les directions métiers de l'administration centrale et « *leur correspondants* » territoriaux offre un éclairage sur ce point.

Lorsque les directions centrales s'adressent préférentiellement aux DRAC, aux DRAD ou aux chefs des différents services métiers, elles reconnaissent un interlocuteur « *de niveau, [...] en capacité, ...* ». Cette reconnaissance est à chaque fois un acte d'installation ou de déni de légitimité et c'est pour les chefs de pôles que cette disharmonie d'adressage a le plus d'effet.

La réunion régulière des chefs de pôles ACT par la DG2TDC - facilitée par l'absence d'encadrement intermédiaire - a indéniablement favorisé l'installation de ces nouvelles directions métiers en DRAC.

Mais, seul chef d'un service dont l'organigramme est généralement organisé en « râteau », le chef de pôle Crédit ou ACT est aussi expert sur les sujets de son domaine d'exercice. Aussi il est moins tentant pour les directions centrales de chercher un adressage direct auprès des agents de son service.

Quand ils existent, ces franchissements hiérarchiques sont inscrits dans une continuité historique²². Les conseillers n'y voient pas de conflits de hiérarchie ou de loyauté et inscrivent ces relations dans la continuité de celles qui pouvaient exister avant la fusion et la création des pôles, ils savent se positionner dans ces échanges directs et en rendre compte. Si les chefs de pôle Crédit souhaitent un plus grand respect de la déconcentration, ils y reconnaissent un jeu d'acteurs historique et personnalisé.

Il n'en va pas de même pour les pôles Patrimoine. D'une part les chefs de pôle Patrimoine ne sont plus réunis par la DGPA, comme ils ont pu l'être les premières années de la réforme, et d'autre part ils font face à une plus grande diversité de directions métiers au sein de la DGPA, mais également de services (et non plus de personnes) spécialisés, ce qui peut fragiliser la synthèse dont ils sont chargés. En outre, une partie de leur pôle – les UDAP – ne leur est pas rattachée hiérarchiquement.

Dans ce contexte les DRAC sont obligés de construire des dispositifs managériaux de rétablissement de légitimité – hiérarchique et/ou fonctionnelle – pour maintenir la cohésion des pôles.

²² L'adressage direct et le fléchage budgétaire sont régulièrement critiqués par les DRAC. La rigidité budgétaire, le poids des grands établissements et l'influence politique et médiatique de certains artistes ou directions d'établissements limitent la capacité des DRAC à influer sur les décisions de la DGCA. Pour les ICC, on observe une quasi-direction des agents par les directions centrales (livre et lecture notamment). À ce sujet voir notamment « Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant » Cour des comptes, rapport public thématique mai 2022.

La délégation sur leur champ métiers et la conduite des thématiques régionales permettent cette installation en autorité ou en légitimité, mais elles nécessitent la déresponsabilisation partielle de la hiérarchie intermédiaire.

Pour les cadres de spécialités, il peut être alors difficile d'admettre que leur niveau de hiérarchie et de compétence technique qui a été en mesure de conduire un exercice régalien de l'État pendant plus de 40 ans, soit du jour au lendemain dans l'incapacité de le poursuivre, en expertise et en stratégie.

Dans bien des cas, aucun argument de complexité ou de compétence ne peut justifier une tutelle scientifique regrettée par les DRAD qui la conduisent à la demande de leur hiérarchie.

« ..., on ne peut pas se contenter d'être en embuscade partout où il y a un conflit entre les services, ou une difficulté de synthèse, [...] il y a d'autres enjeux, ... »

Si les besoins de coordination et de portage des sujets transversaux existent et qu'ils peuvent être embrassés avec succès et satisfaction, la réussite ne semble reposer que sur la qualité des cadres recrutés et leur capacité propre à concevoir et à en mettre en œuvre les moyens.

Aussi parce que «, *la fusion n'a pas toujours été l'occasion de poser les postures et les sujets en complémentarité, ...* » ou que « ... *l'on n'a pas travaillé sur les métiers, la délégation et la responsabilité pour rationaliser le qui fait quoi, pour quel coût ou quel temps agents, ...* », de nombreux cadres ne voient pas d'apports à hauteur des moyens mobilisés par ce nouvel échelon hiérarchique.

« ..., on ne constate pas de gains de coordination sur les sujets transversaux, [...] plusieurs sites, c'est plusieurs équipes, plusieurs informels, plusieurs visions, [...] faire chorale c'est une force, mais c'est là que l'on a le plus de fragilité, ... »

Cette inégale réussite apparaît plus marquée dans les petites régions fusionnées, où le débat d'opportunité n'est pas clos pour des agents qui n'en perçoivent pas les plus-values, notamment parce que les échelles territoriales permettent une plus grande proximité entre eux et le maintien de relations interpersonnelles jugées plus productives.

2 - Des directions régionales prises au piège du dernier kilomètre.

Là où un(e) Directeur (trice) Régional(e) des Affaires Culturelle avait à incarner et opérer la synthèse de la mission culture sur 3 ou 4 départements, la fusion les positionne sur des territoires 2 à 3 fois plus grands. Cette contrainte territoriale est aussi partagée par de nombreux chefs de services, agents chargés de territoires élargis, ou de thématiques régionales (infra). Or parallèlement, la montée en puissance comme acteurs de la politique culturelle des grands élus locaux, l'agrandissement des Régions, le développement de l'intercommunalité et de la contractualisation de l'action culturelle territoriale ont renforcé les attentes de partenaires plus nombreux.

Dans ce contexte, la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019, en positionnant le département comme échelon de mise en œuvre des politiques de l'État, fragilise les services déconcentrés dépourvus d'un véritable échelon départemental.

Parce que les partenaires et les grands élus avaient construit des habitudes de travail dans la proximité, l'éloignement géographique et l'organisation issue de la réforme territoriale de 2015 sont pour eux générateurs d'insécurité. Le recours à la voie préfectorale s'inscrit alors dans un processus sociopolitique de réassurance, voire d'affirmation d'un « droit d'accès ». Il traduit également la volonté stratégique des partenaires de placer les sujets culturels dans un espace politique de négociation plus large avec le préfet de département.

Bien que les DRAC soient rattachées hiérarchiquement au préfet de région, la circulaire ouvre un accès à la fois symbolique et politique aux directrices et directeurs régionaux via les préfets de département. Elle les constraint à une proximité que leur organisation et leur éloignement territorial ne leur permettent pas d'assurer dans les conditions antérieures.

Dans ce nouveau jeu de rôles où « *la relation avec le préfet de région est dépendante de la satisfaction des préfets des départements* » et de leur capacité à se déplacer ou à intervenir, les directrices et directeurs régionaux sont confrontés à une difficulté de disponibilité humaine à laquelle s'ajoute celle des moyens qui y sont associés.

Si cette réalité expose les DRAC et les enferme dans un rôle de représentation, elle est aussi, par rétroaction, impactante pour les organisations et plus particulièrement dans les grandes régions fusionnées.

Elle nécessite, pour assurer le besoin de projection territoriale des directrices et directeurs régionaux, la création d'emplois de chauffeurs²³, de personnels de cabinet et de communication, réduisant d'autant les gains de mutualisation qui pouvaient être attendus des fusions.

Elle réduit le temps de disponibilité interne de la direction, des chefs de pôles et des chefs de services pour assurer leurs missions managériales.

Elle restreint la circulation de l'information en la concentrant sur les chefs de pôles et éloigne les DRAC des équipes, tout en augmentant leurs besoins en communication de données pour préparer les rendez-vous ou répondre aux sollicitations préfectorales.

Elle monopolise des moyens de fonctionnement, des véhicules de service (en nombre et en adéquation aux territoires) et génère des frais de déplacement qui sont plus importants que la somme de ces mêmes frais antérieurement à la fusion.

Pour autant, ce cadre relationnel nouveau avec les préfets de département est aussi perçu positivement par les agents et les directions qui en soulignent à la fois l'apport en marges de négociation mais également en protection et garantie des politiques publiques qu'ils ont à mettre en œuvre.

« ... , quand ça devient compliqué, les préfets et sous-préfets sont des alliés et on peut s'appuyer sur eux, ... »

²³ Les DRAC des grandes régions fusionnées du panel ont indiqué cumuler entre 70000 et 100000 km par an et soulignent le manque d'accompagnement à la mobilité quasi quotidienne de leur emploi.

« ..., dans les négociations ils [les préfets] ont un fusil à plusieurs coups, là où nous on peut être vite à dépourvu, ... »

3 - Une territorialisation ou une spécialisation des compétences, parfois inadaptée, qui expose les agents et ne répond pas aux enjeux territoriaux.

Confrontés à la nécessité de créer une cohérence régionale et souhaitant favoriser le croisement des pratiques des conseillers dans les pôles Création et ACT et, les DRAC et leurs directrices et directeurs délégués ont multiplié les chefs de filât thématiques et ont, dans certaines petites régions, pris le parti de redéployer les conseillers sectoriels à l'échelle régionale sur un champ plus restreint de spécialité.

Les DRAC justifient le choix managérial du chef de filât par la remédiation interne qu'il est censé permettre dans ces services, où la différence d'origine professionnelle entre conseillers de spécialités et conseillers de l'action territoriale peut faire obstacle à la collaboration. Pour les conseillers de l'Action Culturelle Territoriale, coordonner un sujet transversal est alors une source de légitimité et de distinction. Mais pour les agents, le dépassement des antiques d'opposition professionnelle repose davantage sur la formation d'un service. Là où un cadre exerçait seul, plusieurs agents interviennent dans la spécialité. Les attentes des partenaires et la contractualisation forcent à l'interdisciplinarité et à la relation au collectif.

Lorsqu'il y a redéploiements, des conseillers, qui couvraient deux spécialités (musique et danse par exemple) peuvent en avoir perdu une, mais exercer l'autre sur un territoire plus vaste (voire régional). Cette disposition renforce l'individualisation de l'expertise sans répondre aux attentes souvent plus transdisciplinaires des partenaires et nécessite le déplacement de plusieurs « hyperspécialistes », là où un seul intervenait.

Dans les deux configurations, l'échelle territoriale ne fait pas toujours l'objet d'une attention suffisante et entraîne un surcoût de fonctionnement et une exposition plus importante aux risques routiers.

Quelquefois le redécoupage régional des circonscriptions entre les agents peut aussi provoquer une dégradation de l'emploi. Ainsi, des agents, dont le territoire d'intervention a été étendu, ne peuvent plus accompagner les partenaires d'une manière similaire. Ces agents en nourrissent le sentiment de dégradation qualitative de leur travail, voire de perte de sens de l'action publique.

Parallèlement le développement de « l'intercommunalité culturelle » et le suivi des contractualisations génèrent de nouveaux besoins de proximité et d'expertise sur des territoires qui ne sont pas équipés de moyens de transport collectif.

Pour les pôles Patrimoine, le repyramide hiérarchique peut aussi être une source excessive de déplacements qui ne trouvent pas leur pleine justification dans la complexité de conduite du contrôle scientifique et technique (CST).

Lorsque le chef de pôle intervient en expertise ou en autorité dans un dossier, son intervention peut entraîner des surcoûts importants et des pertes d'efficacité.

« ..., [le chef de pôle] se déplace avec le CRMH mais ils ont besoin de l'adjoint puis de l'ingénieur parce qu'ils ne connaissent pas le dossier,...] au bout du compte on prend une décision qu'on aurait pris seul avant la fusion, ... »

Or, lorsque l'arbitrage est porté par un échelon hiérarchique en capacité d'expertise (chef de pôle), l'agent confronté à la difficulté préfèrera laisser son rôle à sa hiérarchie plutôt que de risquer d'être déjugé. Il pourra même être encouragé dans ce déport prudentiel en raison de la sensibilité politique d'un sujet et/ou un signalement préfectoral²⁴.

A l'inverse - de manière constante dans les organisations -, lorsque l'autorité n'est pas fondée en expertise ou qu'elle est trop distante, le collectif prend sur lui la nécessaire synthèse et l'arbitrage qui en découle, parce qu'il sait ne pas pouvoir faire appel à une « autorité de savoirs ».

« ..., on a le sentiment d'un échelon de trop, [...], on perd beaucoup d'énergie sur des choses que l'on faisait localement, ... ”

Si les agents voient quelques apports méthodologiques à la conduite collective ou au croisement des pratiques professionnelles du CST, ils indiquent que la collégialité existait avant les fusions et qu'elle s'inscrivait, tout comme les déplacements communs, dans les bonnes pratiques professionnelles.

Toutes ces dérives, déjà abondements relevées²⁵ génèrent des frais de déplacements et des besoins en véhicules (achat, entretien et fluides) que les dotations ne permettent plus de couvrir, notamment en raison de l'augmentation de leurs coûts, mais également des choix prioritaires portés par les SGAR dans la gestion du BOP 354.

Toutes les directions du panel de l'étude ont signalé la situation alarmante de parcs de véhicules vieillissants, dont le nombre est réduit et dont les règles de remplacement ne garantissent pas l'exercice des missions. Les DRAC qui ont les territoires les plus vastes, les moins densement peuplés et les moins bien desservis en réseaux de transports, sont les plus exposées à ces difficultés

Les missions régaliennes nécessitant un contrôle de terrain ne sont que partiellement départementalisées. Si les UDAP exercent de nombreuses missions du contrôle scientifique et technique sur les monuments historiques, ces missions ne portent pas sur les décors portés et les objets dont le CST des travaux de restauration est généralement confié aux conservateurs (CVT) des Conservations régionales des monuments historiques. Or les services régionaux de l'archéologie sont tout comme les CRMH positionnés sur les sites siège et partiellement sur les sites annexes des DRAC fusionnées.

²⁴ Situation favorisée par la « préfectoralisation » introduite par la circulaire du 12 juin 2019, et la transformation des jeux relationnels et décisionnels avec les élus.

²⁵ Rapport sur la réorganisation des directions régionales des affaires culturelles, IGAC- 2016. Rapport IGF, IGA, IGAC N° 2018-03 : « Revue des missions de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la culture », février 2018

« ..., pour les véhicules c'est Ubu, [...] on touche à l'essence des métiers, [...] on n'arrive pas à faire entendre la spécificité de nos besoins, [...] le verdissement de la flotte nous conduit dans une impasse, ... »

« ..., j'ai du préventif sur des départements de montagne à 3 heures de routes, je peux pas y aller en Zoé [...] il m'arrive de plus en plus souvent de prendre mon véhicule personnel, ...²⁶ »

L'organisation des DRAC n'apparaît plus adaptée aux enjeux cumulés du développement de l'action culturelle territoriale, de la transition écologique, et plus globalement de la départementalisation de la mise en œuvre des politiques de l'État.

4 - Des enjeux communs mais potentiellement plus contraignants dans les grandes DRAC.

La fusion a transformé l'organisation et le fonctionnement des services, elle a transformé les rituels de transmission, les métiers, les rôles et les postures, mais les principaux enjeux collectifs auxquels sont confrontées les DRAC et leurs agents trouvent leur origine hors des services.

Ainsi, le développement de l'action culturelle territoriale, des appels à projets ou des fonds d'interventions, mais aussi la transformation du positionnement territorial des partenaires favorisée par la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, n'auront pas le même impact sur le quotidien d'une équipe rayonnant sur 5 ou 12 départements parce que le nombre d'antennes de la DRAC ne compense pas l'absence d'adjoints territorialisés.

L'action territoriale des opérateurs nationaux CNC, CNL, ANCT, ... ne présentera pas les mêmes contraintes de suivi dans des régions d'échelle différente mais pourvues d'une même représentation unique.

Perdre la maîtrise de l'adéquation des moyens quotidiens de fonctionnement et de déplacement n'aura pas le même impact pour des structures ayant à se projeter sur des territoires ruraux sous-aménagés et sous-équipés en moyens de transport.

L'accumulation des charges d'évaluation, la multiplication des canaux de sollicitation numériques et la charge mentale qui y est associée, ne pèsent pas de la même manière sur le quotidien d'agents soumis à de fortes contraintes de déplacements et à une chaîne hiérarchique complexifiée.

Enfin, la gestion bâimentaire pourra se révéler plus compliquée, lorsque certains grands édifices patrimoniaux transformés en bureaux sont à la charge des DRAC et qu'ils ne peuvent être entretenus sur les crédits du BOP 175 (tels que le Palais du Rhin). Elle pourra aussi être complexifiée par l'éclatement géographique des UDAP ou des antennes territoriales qui ne n'ont pas été relocalisés dans une cité administrative.

²⁶ L'évolution du statut des biens archéologiques avec la loi LCAP simplifie les règles de propriété des biens archéologiques mais cette nouvelle responsabilité pèse aussi sur les services.

III – Les métiers, les services : une revue des impacts et des principales transformations issus de la fusion.

A - Les services patrimoniaux.

La mission n'a pas eu l'occasion d'auditionner des conseillers et des agents des services des musées dans le panel. Les transformations issues de la fusion, notamment la constitution de collectifs de conseillers et conseillères des musées et l'expression d'une collégialité d'expertise ne sont donc pas présentées ci-après. Sur la période observée leurs effectifs sont stables.

Les chefs de pôles Patrimoine expriment une satisfaction vis-à-vis de ces nouveaux collectifs ainsi que de la place renforcée qu'elle procurerait aux agents face aux grandes directions métiers de ces pôles.

1 - Les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP)

a/ Les effectifs et la dynamique d'emploi

La cartographie des emplois dressée peu après la fusion constatait une baisse des effectifs entre 2013 et 2017 dans les UDAP (-15 ETP), baisse essentiellement due à la rétractation des effectifs administratifs de catégorie C (près de 70 ETP), mais compensée par la plus forte présence des agents de catégorie B issus du concours de TESC. Depuis, la progression des effectifs technique et scientifique de catégorie B et A+ s'est poursuivie.

En 2017 seules les DRAC Bretagne, Ile de France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur présentaient des indicateurs au-dessus de la moyenne nationale. En 2023, seules 3 DRAC métropolitaines présentaient des indicateurs en dessous de la moyenne nationale pour le nombre d'AUE par département²⁷.

Ces 3 DRAC (ARA, BFC, Occitanie) présentent pourtant une croissance de plus de 11% de leurs effectifs en UDAP depuis la fusion. La DRAC Occitanie avec une proportion d'effectifs en UDAP supérieure à la moyenne nationale ne parvient pas à atteindre la moyenne nationale du nombre d'agents par UDAP. Sur la même période seules 2 DRAC métropolitaines (BFC et ARA) n'ont pas pu faire progresser le nombre d'agents dans leurs UDAP au-dessus de la moyenne observée en 2017. On n'observe pas de corrélation entre progression du nombre d'agents et fusion des DRAC.

La diversité de la progression des effectifs est liée – au-delà de la hausse du nombre de dossiers à traiter - à des différences de stratégie d'emploi conduite dans chacune des DRAC. Elles se sont efforcées de prendre en compte l'hétérogénéité du volume d'activité entre UDAP à l'échelon de chaque région, avec la contrainte du nombre d'UDAP, de l'effectif minimum permettant leur fonctionnement et des possibilités de redistribution d'ETP, tout service confondu. En effet, on ne peut pas avoir de territoire dépourvu d'UDAP, quand bien même l'activité en nombre de dossiers instruits est notablement plus faible que la moyenne

²⁷ Voir annexe 5 : effectifs par services

nationale. Il en est ainsi des départements les plus ruraux affectés d'une déprise démographique. Ainsi, il serait utile d'intégrer dans le plafond d'emploi de chaque DRAC un effectif-socle par catégorie d'UDAP afin de garantir l'exercice régalien sans risque de rupture.

	fin 2017						fin 2023				
	Nb ETP	% ETP sur le PE ²⁸	Nb de dpts	Nb agents / dpt	Nb AUE	Nb AUE /Dpt	Nb ETP	% ETP sur le PE	Nb agents / dpt	Nb AUE	Nb AUE /Dpt
Bretagne	38,3	34,35 %	4	9,58	12	3	41	37,8%	10,25	13	3,25
Ile de France	75,1	32,16 %	8	9,26	24,5	3,06	89	38,9%	11,13	26	3,25
PACA	47,8	33,08 %	6	7,97	15	2,5	54	38,2%	9,00	17	2,83
Hauts de France	36,6	20,17 %	5	7,32	11,8	2,36	43	24,3%	8,60	13	2,60
Grand Est	72,3	28,18 %	10	7,23	16	1,6	82	32,3%	8,20	17	1,70
Nouvelle Aquitaine	84,24	32,78 %	12	7,02	20	1,67	91	33,1%	7,58	22	1,83
Normandie	32,8	22,31 %	5	6,56	10	2	37	25,9%	7,40	10	2,00
Pays de la Loire	32,7	27,25 %	5	6,54	9,9	1,98	37	31,0%	7,40	11	2,20
Centre Val de Loire	39,1	33,85 %	6	6,52	10	1,67	44	37,8%	7,33	11	1,83
Occitanie	80,96	31,5 %	13	6,23	18	1,38	89	34,6%	6,85	22	1,69
ARA	68,4	28,15 %	12	5,7	20	1,67	78	32,2%	6,50	22	1,83
Bourgogne Franche Comté	40,8	25,99 %	8	5,1	11	1,38	47	30,6%	5,88	10	1,25
Guadeloupe	5	16,31 %	1	5	1	1	5	19,8%	5,00	1	1,00
Corse	8	44,44 %	2	4	2	1	8	39,6%	4,00	2	1,00
Réunion	4	11,76 %	1	4	1	1	5	19,8%	5,00	1	1,00
Martinique	4	13,33 %	1	4	1	1	3	11,9%	3,00	1	1,00
Guyane	2	7,69 %	1	2	1	1	2	9,3%	2,00	1	1,00
Mayotte	0	0	1	0	0	0	0	0,0%	0,00	0	0,00
Total et moyenne	672,1	27,96 %	101	6,65	184,2	1,82	755	32,3%	7,48	200	1,98

Évolution des effectifs des UDAP entre décembre 2017 et décembre 2023

Cette rigidité relative de la répartition de l'emploi en UDAP a pour effet une plus grande difficulté de répartition équitable des ressources humaines rapportée à la charge de travail dans les régions qui cumulent la double contrainte d'un territoire étendu aux contrastes démographiques forts.

C'est le cas notamment de la région Occitanie qui affiche un ratio d'ETP en UDAP sur le plafond d'emploi supérieur de 2 points à la moyenne nationale (31,5% en 2017 et 34,6% en 2023), mais dans le même temps un nombre d'agents par UDAP plus faible que la moyenne nationale et une situation de sous-effectif rapporté à la charge de travail dans les départements les plus densement peuplés.

Au sein des 4 plus grandes DRAC (N-Aquitaine, ARA, Gd-Est, Occitanie) en termes d'effectifs - hors Ile de France -, seule la DRAC Grand-Est présente un nombre d'agents par UDAP significativement supérieur à la moyenne nationale (8,20 pour 7,48 en moyenne nationale). Avec une progression de 10 agents dont un AUE²⁹, elle reste néanmoins parmi les DRAC les moins bien dotées en nombre d'AUE par département et se distingue en ce sens dans sa stratégie d'emploi par sa prévalence pour les emplois de technicien et d'ingénieur des services culturels.

²⁸ PE : plafond d'emploi

²⁹ Cf tableau en annexe 6

b/ Des services confrontés à des difficultés, qui fragilisent les rapports humains au travail.

Les UDAP regroupent la plus grande part des agents des DRAC³⁰, ils sont aussi les services des DRAC qui sont dans la plus grande proximité aux administrés et les plus contraints (avec les Services régionaux de l'archéologie) aux délais réglementaires d'instruction des autorisations du droit du sol. Aussi pour les services des ressources humaines des Secrétariats généraux, le suivi des effectifs et le recrutement en UDAP sont un enjeu majeur en raison du vieillissement des effectifs des différents corps d'emploi qui les composent.

« ..., on a de vraies difficultés à recruter des chefs d'UDAP, [...] il n'y a pas assez de sortie de concours et peu ou pas de candidature interne, ... »

« ..., avec les vacances de postes, [...], on a eu beaucoup de problèmes de relation liés à la charge de travail, ... »

Si de nombreux Secrétariats généraux des DRAC du panel ont indiqué avoir fait appel à des mesures d'accompagnement managérial telles que du coaching ou des formations, ils reconnaissent aussi la difficulté d'exercice et la nécessité de dépersonnaliser les enjeux managériaux.

« ..., quand vous perdez deux agents sur sept c'est presque 30% de votre capacité à faire, [...] ça n'est plus une question d'organisation, ... »

Dans ce contexte, la description des métiers dans les fiches de postes ou les organigrammes devient un enjeu croisé potentiellement conflictuel, avec un sentiment de dégradation de l'emploi.

« ..., sur l'organigramme tous les ingénieurs sont désignés instructeurs, [...] c'est pas la fiche RIM, instructeur c'est catégorie C, ... »

« ..., on a besoin de cette souplesse, mais les agents n'ont pas été recruté pour ça... »

Au-delà de la problématique structurelle du nombre d'agents dans les services, les chefs(fes) de service font état d'un « rapport au temps » dégradé avec l'augmentation du nombre de dossiers à instruire.

« ..., pour retrouver de l'attractivité, il faudrait retrouver des journées qui ne se passent pas uniquement derrière un écran, ... »

Cette dégradation affecte la possibilité d'accompagnement des pétitionnaires sur des opérations de réhabilitation ou de densification jugées plus complexes et plus nombreuses, mais réduit aussi la disponibilité pour embrasser toute la diversité des sujets qui pouvaient être suivis par le passé. Les agents regrettent ainsi ne pas avoir la possibilité d'être assez en lien avec les grands opérateurs publics de l'aménagement et du logement ou d'être en perte de légitimité vis-à-vis de partenaires par ailleurs bien accompagnés par les opérateurs de l'État (ANCT, CEREMA, ...).

³⁰ Hors Ile de France et départements d'outremer

Ils partagent aussi le sentiment que le rôle et l'expertise des UDAP en matière de politique de l'architecture, du patrimoine et du cadre de vie ne sont pas ou plus positionnés à la hauteur des enjeux de société dont ces services sont les garants.

La réforme de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques a favorisé l'augmentation du nombre d'architectes du patrimoine, mais leur inégale répartition territoriale et l'hétérogénéité de leurs compétences techniques ne permettent pas de répondre aux besoins des maîtres d'ouvrages. Les collectivités territoriales n'ont pas suffisamment organisé leur maîtrise d'ouvrage, notamment à l'échelon intercommunal, pour assurer le suivi sanitaire des édifices et l'allotissement des travaux de gros entretien. Les besoins d'accompagnement et de suivi sanitaire des édifices protégés demeurent donc très importants, le CST compensant les carences de l'organisation du bloc communal et de l'offre privée d'assistance.

L'efficience des services s'inscrit ainsi dans une double nécessité : pouvoir consacrer un temps long au conseil ou à l'accompagnement en expertise, dans une approche intégrée du monument, de son environnement urbain ou paysager et des enjeux de la transition écologique, et pouvoir assurer une cadence d'instruction de plus en plus soutenue.

La dématérialisation des dossiers d'autorisation du droit du sol sur « plateau » et la nécessité de remplacement de l'outil « Gestauran » ont été pensé par le ministère comme une opportunité d'optimisation de l'instruction. Mais « Patronum », parce qu'il est un outil encadrant les tâches, fait entrer une partie des missions des UDAP dans un environnement de travail taylorien.

Le primat de la machine et la perte de sens qui peut y être associée, sont bien identifiés par les agents, et ils sont perçus comme une dégradation de l'emploi parce que les gains de temps ne sont pas encore perceptibles.

Les conditions de déploiement de l'outil « Patronum », contraintes par une mise œuvre accélérée, une saisie manuelle partielle de dossiers « papier » et une infrastructure réseau inadaptée au volume de données dématérialisées, fragilisent les services. L'indisponibilité chronique de l'infrastructure aux heures de travail et certains jours contraint nombre d'Architectes des Bâtiments de France à instruire des dossiers en soirée et pendant leurs journées de repos hebdomadaire.

Quand ces tensions de mise en œuvre seront estompées, celles liées au volume de dossiers à traiter et au sentiment de perte de sens demeureront un risque : l'engagement des agents repose sur un équilibre de tâches entre instructions peu valorisantes et expertises de terrain.

Le suivi de l'utilisation de l'outil (suivi du nombre de dossiers à instruire par rapport aux délais restants) est proposé par les agents comme moyen de prévention des risques psychosociaux.

Signe de la nécessité de cette vigilance : le télétravail, qui est globalement plébiscité par les agents, n'est pas appréhendé de la même manière dans ces petits services où il est associé à une dégradation du lien à l'équipe et à une certaine forme de désengagement de « la première ligne ».

c/ Des agents qui identifient peu ou pas d'apport dans la réforme territoriale.

Les agents du panel, lorsque le service n'est pas sur le site siège de la DRAC, s'accordent sur un éloignement plus important et une augmentation des sollicitations et du rendre-compte dans un contexte de travail qui serait mal appréhendé par leur direction.

S'ils reconnaissent que les DRAC s'investissent dans la défense des services et des politiques régaliennes, les agents voient peu d'apports métiers à la création des pôles Patrimoine. Concernant le chef de pôle, ils reconnaissent la nécessité de la mutualisation et de la fluidité de l'information entre les services patrimoniaux, mais pointent une augmentation des sollicitations sans toujours trouver en retour des avancées dans leur quotidien³¹.

Ainsi sur le champ métier, ils évoquent les difficultés qu'ils rencontrent dans le suivi administratif, la programmation et le financement des études et des procédures des SPR et des PDA. Ils regrettent le défaut, à l'échelon de leur territoire et de la région, de stratégies partagées avec les autres services patrimoniaux des DRAC.

« ..., on manque de boussole, on n'a pas défini une politique de protection ou une stratégie claire de conservation restauration, ... »

« ..., lors des collèges, on nous demande de nous positionner en stratégie régionale, [...] on n'est pas sur ce qui est attendu sur le terrain [par les partenaires] en pédagogie et en accompagnement ... »

C'est sur le quotidien de gestion et de fonctionnement que les critiques sont principalement concentrées. Elles relèvent du suivi bâtiementaire, principalement dans les grandes régions, plus marquées par ces enjeux en raison de l'éclatement territorial et de la multiplicité des sites, mais également en raison de la perte de maîtrise de la programmation des travaux (supra).

Mais elles portent également sur la promotion des agents, plusieurs témoignages font état d'une proportionnalité en défaveur des UDAP qui serait à vérifier, mais qui montre, à tout le moins, un défaut de transparence dans l'information des agents pour plusieurs DRAC du panel.

Tous les agents des UDAP font état de très bon rapport avec le corps préfectoral, auprès duquel ils reconnaissent un soutien affirmé. Ils notent, comme leurs collègues, un changement de posture depuis la circulaire du 12 juin 2019, avec une volonté plus affirmée de construire et d'incarner une expression unifiée de l'État devant les partenaires.

« ..., ils sont sur le régalien, on se sent appuyés, [...] on a la même culture de négociation, ... »

Mais pour ces agents en prise quotidienne avec les usagers, la légalité des décisions prises ne suffit plus à établir leur légitimité, notamment en l'absence d'une forme de constat partagé à l'échelon local ou intercommunal.

³¹ Voir annexe 6 la récurrence des mots employés par les agents lors des auditions.

Les agents regrettent ainsi que la contractualisation de l'action culturelle avec les EPCI ne soit pas aussi l'occasion de formaliser une coopération sur les enjeux du patrimoine et de la transition. Et ce défaut de positionnement contractuel sur les politiques du patrimoine et de la promotion de la qualité architecturale et urbaine renforce le sentiment de décalage entre les UDAP et leur tutelle régionale.

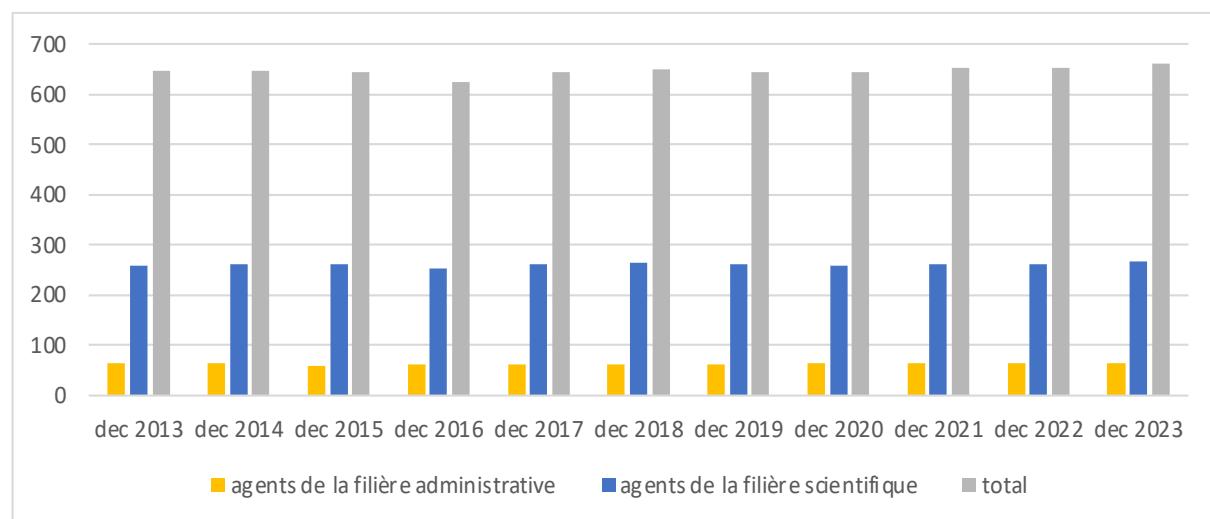
2 - Les Services régionaux de l'archéologie.

a/ Des effectifs et une dynamique d'emploi en phase avec la maîtrise du volume d'activité.

Les effectifs en SRA sont stables sur la période observée (+ 7,3 ETP sur 10 ans), mais la structure de l'emploi a fortement évoluée.

La filière administrative connaît un repli des effectifs de catégorie C, mais dans une proportion inférieure à la moyenne, tout service confondu. Ces emplois d'adjoints administratifs sont compensés par des emplois de secrétaires administratifs (catégorie B).

Les effectifs de la filière scientifique connaissent quant à eux une légère augmentation mais au bénéfice des corps des conservateurs (+ 21,4 ETP) et des ingénieurs d'études (+ 25,6 ETP). Le corps des assistants ingénieurs (catégorie A) n'est plus représenté en DRAC tandis que le corps des techniciens de recherche (- 21,8 ETP) connaît une baisse des deux tiers de son effectif de 2013.



On observe sur ces services une augmentation des effectifs des corps de conception et d'expertise et une diminution du nombre d'agents des corps de catégorie B.

S'il y a une relative stabilité du nombre d'ETP, l'activité en progression des services a pu être maîtrisée grâce à la modification de la structure d'emploi et la progression des corps de conception et d'expertise (47 ETP sur dix ans CVT +IE).

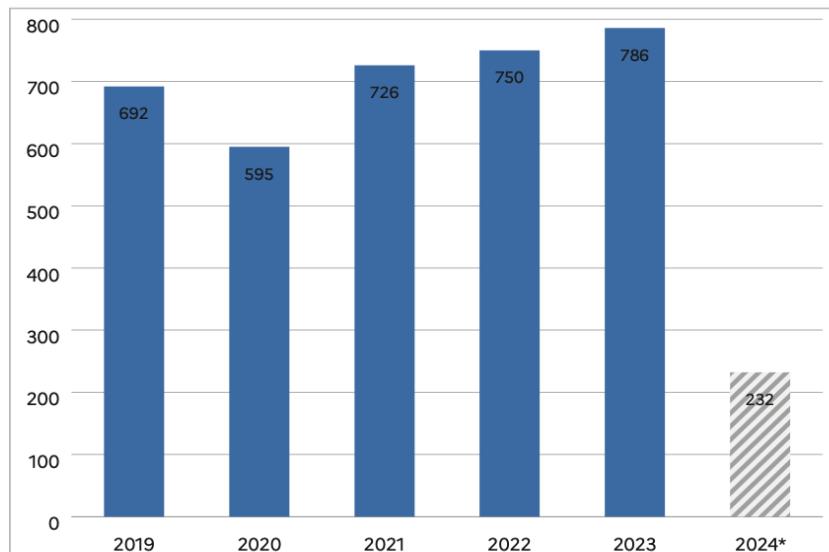
La publication des données chiffrées de l'archéologie préventive en juin 2024 offre un panorama de l'activité nationale et régionale des services sur une grande partie de la période post fusion (2019 à 2023) et permet cette mise en relation.

Le nombre de prescriptions de diagnostic connaît peu de variations annuelles et sa moyenne est d'un peu plus de 3 500 par an. Le nombre de prescriptions de fouilles et d'autorisations de fouilles a retrouvé et dépassé légèrement leurs niveaux d'avant la crise sanitaire, il est accompagné par une progression proportionnelle des autorisations de fouilles.

NOMBRE DE PRESCRIPTIONS DE FOUILLES (2019-2024)

Sources: Drac et Drassm.

*Les données 2024 sont à jour au 1er mai 2024. En attente de consolidation.

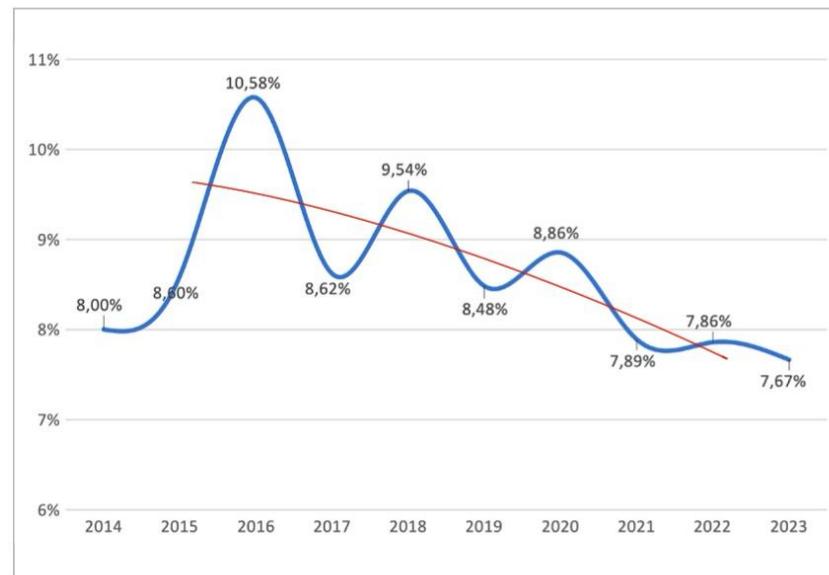


La proportion des dossiers d'aménagement reçus faisant l'objet d'une prescription de diagnostic donne une illustration de cette régulation de l'activité de prescription et de suivi des fouilles, lorsqu'elles ont fait l'objet d'une autorisation.

PROPORTION DES DOSSIERS D'AMÉNAGEMENT REÇUS FAISANT L'OBJET D'UNE PRESCRIPTION DE DIAGNOSTIC (2014-2023)

Il s'agit de la proportion des dossiers d'aménagement reçus par les Drac faisant l'objet d'un arrêté de prescriptions de diagnostic. Le domaine public maritime et la zone contiguë ne sont pas pris en compte. Ces données sont actualisées chaque début d'année pour l'année précédente.

Sources: Drac.

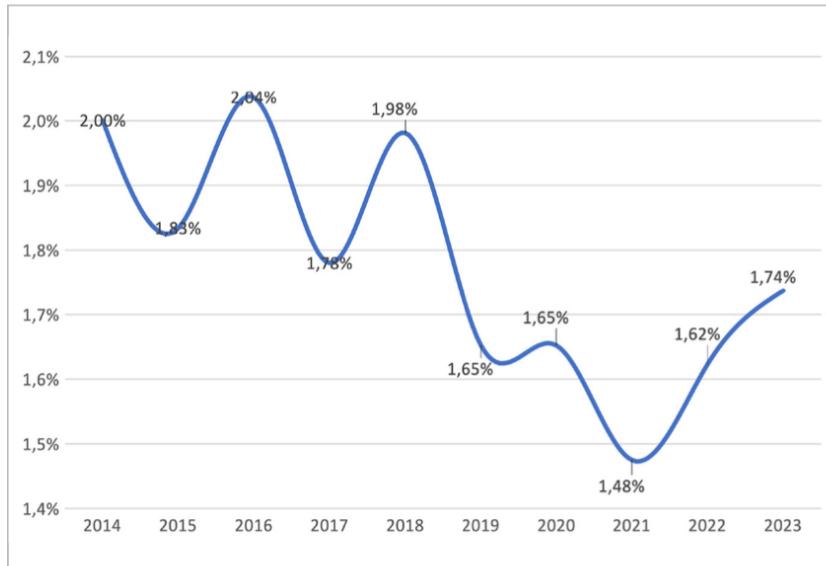


Le nombre équivalent de prescriptions de diagnostic masque ainsi une progression de 27,5 % des dossiers reçus, qu'il s'agisse de demandes d'autorisation de travaux ou de demandes anticipées d'un diagnostic. ($3500 = \frac{45632}{7,67\%} = \frac{33081}{10,58\%}$)

PROPORTION DES DOSSIERS D'AMÉNAGEMENT REÇUS FAISANT L'OBJET D'UNE PRESCRIPTION DE FOUILLE PRÉVENTIVE (2014-2023)

Il s'agit de la proportion des dossiers d'aménagement reçus par les Drac faisant l'objet d'un arrêté de prescriptions de fouilles. Le domaine public maritime et la zone contigüe ne sont pas pris en compte. Ces données sont actualisées chaque début d'année pour l'année précédente.

Sources: Drac.



b / Des agents qui sont confrontés à des difficultés et peinent à trouver des apports professionnels ou personnels dans la fusion.

Lors des auditions, les agents se sont peu exprimés sur la charge de travail en lien avec la réforme territoriale, le constat partagé étant que la fusion n'a pas rajouté des tâches supplémentaires, mais que les nouvelles fonctions de contrôle et de coordination, qui nécessitent des moyens humains, ont dû être gagnées sur les effectifs de tous les services. Si la loi LCAP³² est mise en avant pour l'augmentation du travail d'instruction et de contrôle des procédures d'appels d'offre des opérateurs de fouilles, c'est pour la concomitance de sa mise en œuvre avec la fusion.

En lien avec la régulation de l'activité³³, les relations avec les opérateurs de fouilles mais également celles construites avec les collectivités ou le corps préfectoral sont peu ou pas affectées par la réforme.

Dans les relations entre les anciens SRA d'une même région, la nécessité d'une stratégie régionale peut être délégitimée par les rattachements scientifiques et universitaires induits par des territoires historiques. La structuration d'un projet de service se heurte souvent à ces réalités et les services régionaux sont appréhendés par les agents comme une addition de SRA.

³² Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

³³ Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive, rapport de Madame Martine Faure, députée en mission auprès de la Ministre de la Culture et de la Communication, mai 2015.

Les agents et leur encadrement pointent la faiblesse de la cohésion intersites et une forme d'isolement professionnel.

Si ces problématiques d'encadrement multisites sont communes, elles sont plus marquées dans les grandes régions.

« ... , au bout de 8 ans c'est toujours une confédération de SRA plutôt qu'un seul service, ... »

« ... , on ne constate pas de gains en coordination sur les sujets transversaux,...] on reste sur un discours descendant sans confrontation aux difficultés communes, [...] le paradoxal c'est qu'ils bossent mais ça ne produit pas, ... »

Pour les agents, les éléments qui permettraient d'infléchir leurs perceptions négatives ne sont pas assez nombreux, et les conditions matérielles de l'exercice professionnel deviennent des irritants qui ne trouvent pas de compensation. Les récriminations se concentrent sur les applications informatiques, l'infrastructure réseau et les moyens de transport.

Ainsi, dans leur ensemble, les agents des SRA du panel ont manifesté leurs difficultés de déplacements sur leur territoire d'exercice. Lorsque le nombre de véhicule est suffisant pour pouvoir planifier des déplacements, ils soulignent leur vétusté ou leur inadaptation aux contraintes territoriales de leur activité.

« ... , on a perdu x véhicules sur le parc, [...] avant il m'arrivait rarement de prendre mon véhicule personnel, [...] maintenant c'est presque systématique quand j'ai un déplacement non programmé, ... »

Marginalisée, l'utilisation du véhicule personnel fait rarement l'objet d'une autorisation. Les agents s'exposent ainsi personnellement sur des trajets pour assurer des missions régaliennes. Ils avancent pour expliquer cet usage une mise en situation d'obligation.

Ils expriment aussi par ce biais une forme de résistance à l'autorité jugée distante et peu à l'écoute de leur quotidien « *de première ligne* », ainsi qu'une expression souvent bravache de rejet des fusions et du contingentement ou de la transformation des moyens.

3 – Les Conservations régionales des monuments historiques.

a/ Des effectifs stables à l'échelon national mais un léger tassement de l'emploi dans les CRMH des grandes régions fusionnées.

Depuis 2017, la part de l'effectif global des DRAC affectée en CRMH a peu évolué. 4 DRAC métropolitaines ont un pourcentage d'ETP en CRMH rapporté à leur effectif total légèrement plus bas que la moyenne nationale. La DRAC de la Région Pays de la Loire se distingue de ce paysage homogène par l'effectif le plus faible et le plus éloigné de la moyenne pour un nombre de MH/agent supérieur à la moyenne.

4 DRAC (Bourgogne, Bretagne, Centre-Val de Loire, Ile-de-France) voient le nombre de MH/agent baisser sur la période. Ce nombre augmente significativement en Nouvelle Aquitaine, pourtant la plus riche en nombre de monuments historiques sur le territoire le plus vaste de France métropolitaine. Cette augmentation est également marquée sur les autres grandes DRAC fusionnées (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est, Occitanie, PACA) mais le nombre de MH/agent reste dans ces régions en deçà de la moyenne.

DRAC	CRMH							
	ETPT	Effectifs	% ETP	Nb MH	Nb d'objets MH	Coef. d'éclat. géographique	Nb de MH par agent en 2023	Rappel Nb de MH par agent en 2017
ARA	242,4	39	16,1%	4750	29638	1,049	121,8	112,56
BFC	153,4	25	16,3%	3647	26289	0,787	145,9	154,42
Bretagne	108,5	16	14,7%	3122	19476	0,916	195,1	219,41
CVL	116,3	19	16,3%	2824	16499	1,091	148,6	150,34
Grand-Est	254,2	37	14,6%	4560	24052	1,059	123,2	109,82
HDF	176,8	27	15,3%	3174	30833	1,027	117,6	111,44
IDF	228,9	37	16,2%	3889	18813	0,491	105,1	128,59
N.Aquit	275	44	16,0%	6163	21443	1,194	140,1	116,16
Occitanie	257,4	44	17,1%	4923	33046	1,223	111,9	109,08
Normandie	142,6	22	15,4%	3044	18734	0,943	138,4	107,72
PACA	141,4	23	16,3%	2320	16821	1,029	100,9	90,4
PDL	119,4	15	12,6%	2142	14433	1,014	142,8	137,92
total metro hors Corse	2216,3	348	15,7%	44558	270077		128,0	129,0

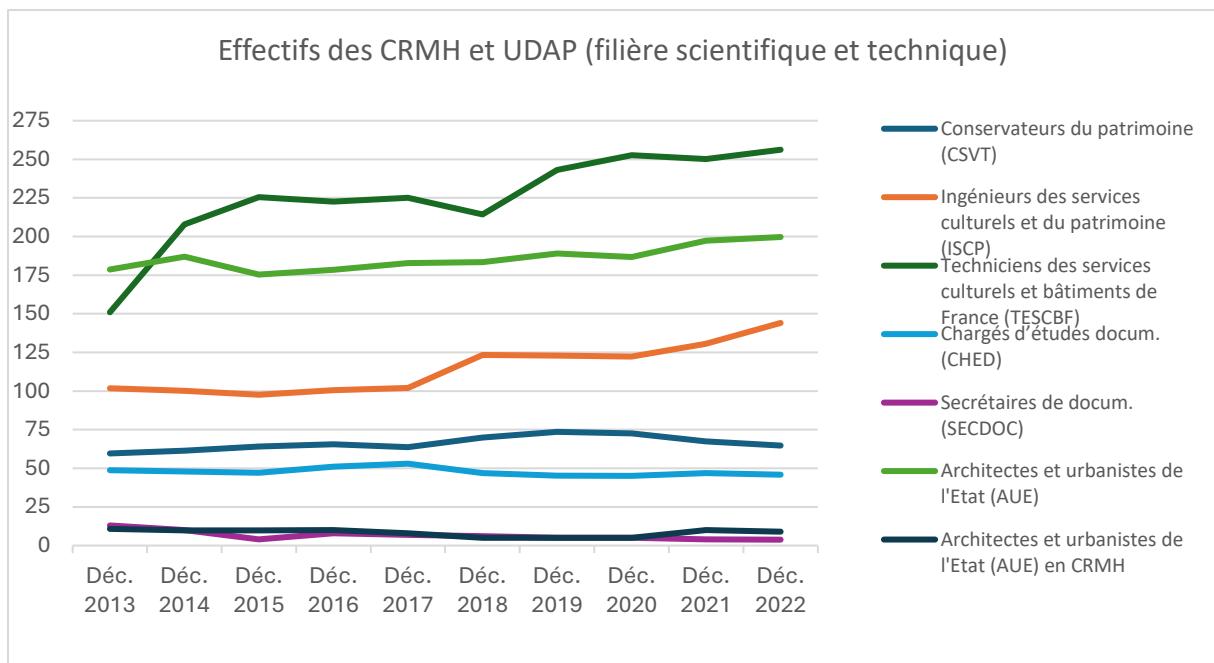
Effectif des CRMH en décembre 2023

Les ajustements d'effectifs n'ont pas fait l'objet de remarque par les agents du panel lors de l'enquête. Certaines équipes de direction ont marqué leur souhait de renforcer ces équipes tout en pointant les limites de leur plafond d'emploi.

En DRAC Normandie, le renouvellement complet de l'équipe de la CRMH de Rouen et la vacance du poste d'adjoint expliquent le tassement visible dans les effectifs. Il est par ailleurs renforcé par la localisation de la coordinatrice budgétaire du pôle Patrimoine près du CRMH et son positionnement de quasi adjoint.

La comparaison des effectifs des CRMH est d'un intérêt limité dans la mesure où la programmation et la gestion financière sont des activités majeures de ces services qui ont toujours été très liées avec les secrétariats généraux des DRAC ; suivant les DRAC, la répartition des agents peut varier. Le niveau de délégation auprès des UDAP et leur implication dans le CST peuvent aussi modifier l'organisation de ces services.

La structure d'emploi sur la période montre une progression des corps scientifique et technique (CVT et ISCP) dans ces services (supra), reflet d'une spécialisation et d'un rééquilibrage des fonctions financières avec les secrétariats généraux.



b/ Une complexification de la chaîne hiérarchique, fragilisant l'opérationnalité des services.

Moins soumis que les agents des SRA à des déplacements inopinés parce qu'ils peuvent s'appuyer le cas échéant sur les UDAP, les agents des CRMH du panel se sont peu exprimés sur les contraintes de déplacement. Ils valorisent la possibilité de programmer des journées de « terrain » en covoiturage avec les UDAP et quelquefois leurs collègues conservateurs de l'archéologie ou conseillers.

Ces bonnes pratiques, consubstantielles de la collégialité du CST, existaient avant la fusion des DRAC, mais l'intervention arbitrale des chefs de pôle tend à dégager les agents de leur responsabilité de synthèse. Et lorsqu'elle intervient en substitut d'expertise, elle apparaît comme une dérive. Elle est alors bien identifiée comme telle par les agents qui y voient une consommation inutile d'effectifs et de moyens, (supra II- 3). Cette dérive est accentuée par la « préfectoralisation » et la volonté des DRAC de garder en miroir un niveau décisionnel régional.

Les principales récriminations des agents des CRMH sont naturellement liées dans ce contexte au nouveau positionnement de l'arbitrage, alors que s'ajoutent de nouveaux dispositifs d'interventions nationaux (Fond Incitatif et Partenarial, Mission Patrimoine en Péril) qui offrent un cadre de programmation budgétaire renouvelé au plus près du terrain et des propriétaires les plus fragiles³⁴.

³⁴ La création du Fonds incitatif et partenarial (FIP) et l'intégration de la mission Patrimoine en péril (MPP dite mission Bern) à la stratégie ministérielle ont été développées en réponse à la faiblesse des moyens des petites communes. Le FIP est dédié prioritairement aux communes de moins de 2 000 habitants : à la condition d'un financement régional de 15 %, le taux de participation de l'Etat, en moyenne de 30 %, peut être porté jusqu'à 80 %.

La MPP, « mission Bern », invite le grand public à signaler les monuments en situation de péril. Elle s'appuie sur les relais associatifs départementaux qui mobilisent les partenaires et opèrent ces signalements. Elle multiplie de ce fait les besoins en informations des partenaires ainsi que du corps préfectoral auxquels doivent répondre les agents des CRMH.

La convergence des actions de l'État et la coordination des dispositifs de relance en ruralité voulues à l'échelon départemental³⁵ multiplient les attentes de justification des interventions financières ou de rendre compte de leur avancement (au national, au régional et au départemental), pour des opérations de restauration dont le niveau de complexité et le montant ne justifiaient pas auparavant un tel niveau d'engagement collectif.

Si la multiplication des dispositifs n'a pas permis, comme le remarque la Cour des comptes, de faire progresser les interventions financières déconcentrées³⁶, ils sont décrits par nombre d'agents comme chronophages, alors que les CRMH sont mobilisés par les opérations du plan cathédrale et le CST des opérations qui ont été engagées dans le cadre du Plan de relance.

Et dans ce contexte la présence hiérarchique n'apparaît pas toujours comme facilitante, mais souvent génératrice de besoins supplémentaires d'information.

« ..., on ne pose pas la question de la bonne maille territoriale de nos politiques, ni du bon degré de représentation de l'État par champs métiers, ... »

« ..., avec la préfectoralisation on voit que l'on manque d'emplois de synthèse plus près des territoires, ... »

Les agents voient peu d'apports métiers ou dans leur quotidien avec les fusions. Comme dans les autres champs métiers des DRAC, les personnels voient dans la fusion une perte d'efficience et une multiplication de tâches administratives de saisie et de rendre-compte chronophages, qui les éloignent de « *leur métier* ».

« [Le chef de pôle] devrait nous soulager, mais on nous en demande toujours plus en notes ou en réunions, [...] c'est à se demander comment on fonctionnait avant, [...] je préférerais que ces emplois soient utilisés ailleurs, ... »

Le travail de convergence des procédures n'a pas toujours été bien vécu par les agents, renforçant le sentiment de dégradation que la perte d'autonomie budgétaire et la rétrogradation hiérarchique avaient fait naître³⁷.

La crispation des agents autour du déploiement de l'application « Patronum » - finalement repoussé - doit être appréhendé comme un élément révélateur d'un sentiment de perte de sens lié au surcroît de sollicitations d'une administration administrante.

« ... , ils ont réussi l'exploit de rendre pénible un travail fondamentalement intéressant, ... »

³⁵ Notamment le dispositif « petites villes de demain » piloté par les préfets (qui sont les délégués départementaux de l'ANCT) pour les communes de moins de 20 000 habitants et « villages d'avenir », plus récemment, qui s'adresse aux communes de moins de 3 500 habitants.

³⁶ « La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental » - juin 2022 - Cour des comptes – page 24

³⁷ Un chef de service de CRMH N-1 avant la réforme, est N-2 ou N-3 après la réforme, là où un chef d'UDAP demeure N-1. Cette rétrogradation non accompagnée est avancée comme origine des mouvements sur le site de Rouen en DRAC Normandie.

B – Les services de la Création, de l'Action territoriale et des Industries culturelles et créatives.

Ces services sont rassemblés en un ou deux pôles en fonction de l'organisation de la DRAC. Les métiers sont principalement ceux des conseillers/ères et ceux de leurs collaborateurs/trices.

1 - Des effectifs qui ont connu une croissance du fait du développement de l'Action culturelle et territoriale.

Le corps de « deuxième carrière » des ICCEAC connaît sur la période un repli dû à l'absence de concours et à la pyramide des âges. La croissance externe qui est observée est le fait de recrutement dans le corps des attachés ou de contractuels (supra). Les recrutements ont principalement contribué au développement de l'ACT, dans le cadre du développement des contractualisations territoriales et de l'essor des compétences culturelles des intercommunalités.

Dans trois DRAC (Hauts-de-France, Ile-de-France et Normandie), les effectifs de conseillers par département sont supérieurs à 3 pour une moyenne nationale à 2. L'Occitanie a le nombre d'agents par département le plus faible et le pourcentage d'agents sur l'effectif total parmi les plus bas. Ces agents ont aussi un des territoires le plus vaste à couvrir. C'est dans les petites régions fusionnées que le nombre d'agents rapporté au territoire est le plus important.

Pour les ICCEAC, la réduction des effectifs au sein de leur corps et sa possible disparition, nourrissent une inquiétude renforcée par l'absence de concours. Ils reconnaissent la voie contractuelle comme une étape avant le concours et ne nourrissent pas de questionnement sur ces recrutements.

	Population	Taux de pauvreté INSEE	Effectifs	Action Cult. et Territoriale	Création + ICC	ACT + Crat +ICC	% ETP	Conseillers / départ.
ARA	8197325	12,7	41	8	12	20	17%	1,67
BFC	2786296	12,9	27	3	7	10	18%	1,25
Bretagne	3429882	10,9	19	2	8	10	18%	2,50
CVL	2572878	13,1	18	4	8	12	15%	2,00
Grand-Est	5562262	14,8	49	5	16	21	19%	2,10
HDF	5980697	18	50	9	7	16	28%	3,20
IDF	12358932	15,6	45	6	19	25	20%	3,13
N.Aquit	6110365	13,6	44	7	15	22	16%	1,83
Occitanie	6101005	17,2	36	7	12	19	14%	1,46
Normandie	3317023	13,5	29	5	11	16	20%	3,20
PACA	5160091	17,3	22	4	6	10	16%	1,67
PDL	3907426	10,8	26	3	5	8	22%	1,60
total metro hors Corse	65484182	14,2	406	63	126	189	18%	2,13

Effectifs des pôles Creation ICC et ATC

Sur la période les effectifs des agents administratifs (SA, ADJA) sont stables dans ces services. Le repli du nombre d'agents de catégories B et C de la filière administrative (66,8 ETP) apparaît essentiellement porté par les secrétariats généraux.

a/ Conseillers en DRAC, des métiers en évolution, fragilisés par des charges de travail inégalement réparties et la multiplication des dispositifs ou des intervenants.

La profession des conseillers et conseillères en DRAC a connu sur la période deux transformation majeures : celle du développement de l'ACT qui a modifié les capacités internes d'expertise, et la création des pôles dans le cadre de la fusion. Si le renouvellement de l'expertise par le croissement des disciplines et l'apport de nouveaux agents a profondément transformé les capacités collectives, il a également transformé les postures. L'organisation de la collégialité, le partage des compétences, là où par le passé un conseiller pouvait être le seul à détenir une expertise, sont ainsi unanimement reconnus comme un apport de la fusion des DRAC.

Pour les agents, passé le deuil de « *la perte d'accès direct au DRAC* », avoir un chef de pôle permet de faire équipe. Cette cohésion apparaît plus manifeste lorsque les pôles ACT et création sont fusionnés et lorsque le nombre d'agents ne permet plus la mise en œuvre de gestion autonome et déléguée³⁸; néanmoins elle se heurte à la distanciation des équipes et aux capacités managériales de l'encadrement.

« ..., on a moins besoin d'autorité intellectuelle que de bons manageurs, de bons leaders, ... »

« ..., c'est dur de penser un collectif quand c'est désincarné, plusieurs équipes c'est aussi plusieurs informels, ... »

Aussi, au-delà de la gestion du collectif, les récriminations se portent principalement sur la répartition des charges de travail et l'inefficience d'une mobilité qui ne leur apparaît plus adaptée à la nouvelle territorialisation de l'action de l'État.

Les portefeuilles de compétences et de territoires des conseillers varient fortement selon les DRAC. Certaines spécialités qui pouvaient être associées avant la fusion comme le théâtre et l'ACT ou la musique et la danse ont pu être dissociées avec plus ou moins de légitimité organisationnelle, contraignant les agents concernés à plus de mobilité (voir supra).

Les spécialités sont inégalement représentées selon les territoires. Le théâtre, la musique, la danse, les arts plastiques, les musées, le livre et la lecture, l'éducation artistique et l'action territoriale sont systématiquement présents, mais certaines régions ont installé d'autres spécialités comme la DRAC ARA qui a créé un poste de conseiller pour l'Action culturelle patrimoniale.

³⁸ En Normandie pendant une courte période avant la désignation des chefs des pôles Création et ACT, les équipes ont fonctionné avec des délégations. On retrouve ces innovations managériales dans de très nombreuses grandes entreprises sans que ces dispositifs soient nécessairement inscrits dans une démarche de projet.

Au-delà, la plupart des conseillers ont en charge une thématique ou une mission qui s'ajoute à leur travail principal par facilité territoriale ou disciplinaire. Ces missions supplémentaires répondent à des besoins spécifiques mais peuvent aussi être liées à la volonté managériale de construire le collectif en distribuant des rôles de chef de file, de référent ou de coordonnateur thématique (*supra*). Ces mandats, pour utiles qu'ils soient, sont à la fois valorisants et décriés par les agents pour leur caractère chronophage ou artificiel. Ils nourrissent pour les agents, avec l'essor des tâches administratives, un sentiment de repli de l'expertise-conseil qui fonde leur métier et nourrit leurs capacités d'évaluation de leurs dossiers.

« ... , on a imposé la mobilité comme facteur d'intégration, au lieu de mettre le sens, le projet commun au centre, ... »

Impulser et accompagner des projets, évaluer un contenu sont des tâches qui nécessitent une connaissance approfondie de certaines spécialités, mais aussi une connaissance fine du terrain et des partenaires. Pour les agents, cette expertise-conseil qu'ils décrivent aussi comme un savoir-faire d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de développement, est consubstantielle à leur engagement professionnel. Le maintien du lien avec le terrain, la présence lors des représentations et des évènements, fragilisés par la transformation des périmètres d'activité et l'essor des tâches administratives³⁹, se font au prix de nombreux sacrifices personnels pour beaucoup d'agents.

« ... , la prise avec le réel, le lien avec le terrain, les structures, fait passer beaucoup de choses que dans d'autres contextes personne n'accepterait, ... »

« ... , les sollicitations sont incessantes, [...] il faudrait desserrer l'étau dans lequel on est, ... »

Ici aussi, la convergence des actions de l'État et la coordination des dispositifs de relance en ruralité voulue à l'échelon départemental⁴⁰ multiplie les attentes de justification des interventions financières ou de rendre compte de leur avancement (au national au régional et au départemental).

La multiplication des appels à projet, dans le cadre de la relance, et leurs indicateurs d'évaluation ont été abondamment évoqués par les agents du panel. Ils y voient une menace pour leur métier, le développement de la prévalence de l'instruction administrative sur l'expertise-conseil étant à leur yeux symptomatique des transformations de l'action publique culturelle.

« ... , on vient nous chercher sur des sujets chronophages puis on passe à autre chose, [...] c'est au détriment du fond des politiques que l'on mène, [...] ça vient parasiter ce que l'on fait sur le terrain, ... »

« ... , on vit une évolution très rapide de nos métiers avec moins d'expertise et plus d'administratif et de dossiers à instruire, plus de demandes des préfets sur les structures, ... »

³⁹ Les conseillers qui interviennent dans le spectacle vivant – théâtre, musique et danse – sont ceux qui sont les plus incités à assister à des représentations en soirée la semaine ou le week-end.

⁴⁰ La contractualisation de l'EAC et du développement culturel à l'échelon intercommunal, le plan « Tiers lieu » inclus dans les axes du dispositif « Petites ville de demain » piloté par les préfets pour l'ANCT, ...

L'exercice professionnel vécu sous contrainte apparaît aussi menacé par la concurrence interne des opérateurs nationaux⁴¹ ou externe des collectivités qui souhaitent s'autonomiser (ARA, Occitanie, ...), porter une délégation de compétence (Bretagne) ou simplement étayer une divergence d'appréciation.

Les rivalités professionnelles internes entre l'Action culturelle territoriale et les autres spécialités (en particulier théâtre, musique, danse et musées), ne sont pas apparues dans l'audition des agents du panel, contrairement à ce qui a pu être rapporté⁴² par le passé. Apport de la fusion et de la constitution de ces collectifs interdisciplinaires, nombre d'agents⁴³ ont décrit leurs métiers comme artificiellement séparés ou, à tout le moins, comme des métiers permettant un parcours professionnel de spécialisation progressive.

« ..., on devrait prendre exemple sur les archéo, qu'ils soient médiévistes ou paléontologues, ça ne les empêche pas de s'épauler et d'être chacun sur un territoire, ... »

« ..., il faut repenser les métiers, avec des portefeuilles plus larges en lien avec le territoire et une capacité d'intervention plus transversale, ... »

b / Les supports administratifs, une disparition progressive du métier d'assistant(e).

Selon les DRAC le besoin de mutualisation des agents administratifs, qui assurent à la fois une mission d'accompagnement administratif des partenaires dans leur démarches et d'assistance d'un ou plus généralement de plusieurs conseillers, a pu conduire à la constitution de regroupement sous l'autorité fonctionnelle d'un(e) coordonnateur budgétaire rattaché au secrétariats général et l'autorité hiérarchique du ou de la chef(fe) de pôle. Pour les agents, cette séparation peut être plus ou moins artificielle en fonction des liens professionnels construits avec le conseiller et de l'implication de l'agent dans le suivi d'un territoire, mais aussi en fonction de l'éloignement du siège de la DRAC.

De plus, pour ces agents le déploiement conjugué des outils informatiques de production (nationaux) ou d'encadrement du travail (locaux et nationaux) représente un risque important de perte de sens du travail, dans ce contexte de distanciation.

La possibilité du maintien d'un lien avec le terrain peut alors devenir un élément de distinction et de différenciation : *« mon travail n'est pas routinier, [...], je ne suis pas devenue une machine à remplir des colonnes sur une plateforme, [...] j'ai un contact régulier avec les secrétaires de mairie pour ... ».*

⁴¹ Les programmes d'aides financières du Centre national de la musique s'adressent à l'ensemble de la filière et il propose un service de conseil et d'orientation pour les porteurs et les porteuses de projets. Selon la Cour des comptes, le renforcement de son rôle pendant la crise de la COVID-19 a pour partie contribuer à brouiller les rôles et affaiblir le positionnement des services déconcentrés.

⁴² « Conseillers conseillères en DRAC, Profession, activité et carrière » Marion Demonteil, CNAM, CEET et Arnaud Mias Université Paris-Dauphine, IRISSO.

⁴³ Plusieurs conseillers ou conseillères de la Création (théâtre, musique, danse, ...) ont exprimé un souhait de reterritorialisation et d'interdisciplinarité tout en conservant une spécialisation pouvant être mobilisée par leurs collègues.

L'outil démarche-simplifiée est appréhendé comme une aide dans l'accompagnement des pétitionnaires, mais aussi comme un facteur de déshumanisation et potentiellement de perte de sens.

« ..., les usagers sont contents d'avoir quelqu'un au téléphone quand c'est possible, [même si] avec démarche simplifiée c'est plus facile, mieux renseigné, on a moins de déchets par manque d'informations, ... »

« ..., la plateforme traite les dossiers, mais je n'hésite pas à appeler les gens pour réparer un dossier, [...] c'est à nous de recréer le lien, ... »

L'amélioration régulière des formulaires et la simplification des procédures⁴⁴ sont saluées par les agents qui y ont trouvé le moyen d'un apaisement dans les relations avec les demandeurs.

Les principales difficultés dans le quotidien professionnel sont en lien avec la qualité de l'infrastructure réseau, la multiplication des applications métiers et leur faible interopérabilité qui nourrissent une charge mentale et une fatigue de multi-saisie⁴⁵.

Le télétravail, s'il est plébiscité par nombre d'agents, est aussi critiqué pour l'isolement professionnel ou le repli sur soi qu'il peut provoquer. Il est aussi évoqué comme facteur de perte de sens du travail.

« ..., on est souvent seul et c'est difficile de joindre des personnes, [...] ça permet de gagner du temps sur les déplacements et d'économiser un peu, ... »

Pour les agents récemment recrutés, l'environnement professionnel apparaît très qualitatif. Les emplois sont appréciés pour la souplesse organisationnelle qui est laissée aux agents et la qualité des relations au travail, notamment celles avec la hiérarchie, jugée meilleure que dans d'autres administrations de l'État. La diversité des métiers en DRAC est appréhendée comme une possibilité d'évolution professionnelle qui ne serait pas similaire dans d'autres administrations.

C/ Les Secrétariats généraux, lien fonctionnel transversal indispensable, acteur d'un management par le chiffre et l'outil.

Ces services ont connu une très forte contraction de leurs effectifs entre 2013 et 2017. Sur cette période, la baisse dans ces services (- 92 ETP) est plus importante que la baisse des plafonds d'emplois entre 2013 et 2014 (- 65 ETP). Ce sont les emplois de catégorie C qui ont le plus baissé en nombre. Depuis cette période, avec un effectif représentant 14,8 % des agents en métropole (hors Corse), le nombre d'ETP au sein des secrétariats généraux est en très légère progression (+ 0,4%) depuis 2017 (supra). La structure d'emplois de ces services a

⁴⁴ Instruction du secrétaire général du ministère de la culture en septembre 2021.

⁴⁵ Les effets du « multitasking » dans les environnements professionnels informatisés, c'est à dire littéralement la conduite de plusieurs tâches simultanément sur plusieurs applications métiers sont bien documentés dans leur dimension délétère pour les employés.

plus évolué que les structures d'emploi des autres services en DRAC en raison de la très forte baisse des agents du corps des ADJA et de la progression des corps des SA et des attachés.

Ce sont les services budgétaires et financiers qui représentent la part la plus importante des effectifs (>30%) au sein des secrétariats généraux. Ils ont beaucoup évolué en organisation et en encadrement depuis la fusion, avec le recrutement d'attachés en charge des missions de coordination budgétaire auprès des services métiers. Ces agents assurent de fait une autorité fonctionnelle sur les assistants et agents en charge du suivi de la programmation dans les différents secteurs d'activité des DRAC⁴⁶.

Leur positionnement entraîne une intégration horizontale de services métiers qui fonctionnaient en tuyaux d'orgue et une forme de management indirect, par la coordination de la programmation, par la conduite de la procédure budgétaire et le cadencement de son calendrier (supra).

Il entraîne aussi une mutation des fonctions administratives et budgétaires des services métiers, dans ce qui peut être assimilé à un transfert partiel des charges de travail et d'une perte partielle d'autonomie via l'outil (démarche simplifiée, arpège, chorus, ...) qui nécessiterait une évaluation spécifique pour être quantifié en ETP. Cette évaluation permettrait de mesurer le coût masqué de ces transferts au détriment des fonctions d'expertises scientifique et technique des services métiers⁴⁷.

Chevilles ouvrières des fusions, les agents des Secrétariats généraux reconnaissent que les principales difficultés organisationnelles ont été surmontées. La crise de la covid 19 a permis à la fois des repositionnements managériaux (supra) et une mutation des pratiques collectives avec les outils numériques (outils de travail collaboratif, visioconférences, etc...).

Leur vision positive de la fusion et de la place renouvelée des SG au sein des DRAC les distingue de leurs collègues. Cette différence de rapport au quotidien professionnel post fusion est très perceptible dans la récurrence des mots employés par les agents de catégorie A des SG comparativement aux autres cadres des DRAC, lorsque qu'on leur demande un minimum de 3 mots-clés pour décrire leur quotidien professionnel.

Leurs sources de mécontentement sont principalement externes et liées aux moyens de fonctionnement (catégorie A), elles peuvent aussi être liées à leur rôle d'interface avec les services métiers (B et C). Ainsi certains d'entre eux indiquent des difficultés régulières en lien avec le télétravail, regrettant l'absence de cadres d'astreinte en capacité de répondre.

« ..., il y a de plus en plus d'agents qui se mettent en off pour bosser, du coup ils ne sont plus joignables, ... c'est souvent bloquant, ... »

⁴⁶ Ce corps a connu la plus forte croissance des corps de catégorie A sur la période (+ 83,4 ETP), dont les % sont affectés aux secrétariats généraux. Au total avec 253,4 agents, le corps des attachés est devenu le premier corps de catégorie A en DRAC alors qu'avec 170 agents en 2017, il était le troisième, derrière le corps des AUE et le corps des CVT.

⁴⁷ Il conviendrait aussi d'évaluer en comptabilité d'emplois la création des fonctions de cabinet.

Lorsqu'ils ont la charge de la préparation du dialogue social et de la gestion des effectifs, les agents font part de leur satisfaction quant à la qualité des échanges avec les OS et à une gestion assouplie permettant de recruter des contractuels et d'assurer des titularisations sur poste lorsque les agents ont réussi un concours.

« ... , les nouveaux n'ont pas de nostalgie, ils font avec et ça facilite les changements [...] la fusion sera achevée quand les vieux seront partis, ... »

« ... , on a un enjeu d'accompagnement des nouveaux arrivants afin qu'ils ne restent pas isolés sur des sites distants et que l'on puisse construire avec eux, ... »

A ces sujets, leurs principales difficultés se concentrent sur la gestion des départs à la retraite qui peuvent provoquer des vacances difficilement supportables dans certains services. Il se plaignent d'une absence de capacité de projection et de prévision des dates de départ qui obèreraient leur capacité de gestion. Au-delà ils expriment leur difficulté à trouver des candidats sur certains emplois d'encadrement, par carence de concours ou de candidats (pour les corps d'ICCEAAC et d'AUE dont les pyramides des âges laissent prévoir de très nombreux départs en retraite dans les 5 ans).

L'absence de GPEC et la faible mobilité interrégionale qui ne permettent pas de nourrir la trajectoire des agents sont aussi identifiées par les agents en charge des ressources humaines comme des obstacles difficilement surmontables, pour maintenir un bon niveau de compétence. Selon eux, les recrutements s'exercent trop dans le périmètre régional, alors qu'auparavant le vivier était national, de sorte qu'il y a un déficit de cadres ayant l'expérience de situations régionales diverses.

S'ils sont peu nombreux à s'exprimer sur le pilotage et la gouvernance des DRAC, contrairement aux autres agents, lorsqu'ils le font, c'est pour pointer des difficultés qui seraient liées selon eux à l'absence d'incarnation de la direction dans les sites distants.

« ... , les équipes sont seules sur des territoires trop grands, [...] l'incarnation de la direction est un problème majeur, il faudrait un vrai adjoint à X. »

Le deuxième champ de difficultés concerne les moyens et budget de fonctionnement. Les BOP 354 et 723 concentrent les récriminations.

« ... , en matière de moyens de fonctionnement, les dysfonctionnements ne viennent pas du ministère, le 354 nous met à l'os, [...] on n'est pas identifié comme prioritaires et on se fait siphonner, ... »

« ... , la moitié des dépenses de fonctionnement sont des dépenses forcées, la moindre réduction impacte les déplacements et nos métiers qui sont sur le terrain, [...] on est en première ligne sur des choix que l'on ne maîtrise pas, ... ».

La perte de maîtrise des moyens de fonctionnement fragilise le positionnement des secrétariats généraux et leurs rapports aux services métiers.

Annexe 1 :

Les DRAC du panel,

Pour dresser un paysage des différentes situations au travail, les travaux se sont portés sur un échantillon représentatif d'agents couvrant l'intégralité des services des directions, d'un panel de 4 DRAC fusionnées, auquel une DRAC non fusionnée a été ajoutée à toute fin de comparaison.

Ces 4 directions régionales sont représentatives des différents modèles d'organisation que l'on peut observer dans les DRAC fusionnées. Elles mettent ainsi en œuvre 2 grands modèles d'organisation avec une variante de rattachement des Industries culturelles au sur-ensemble « Création » ou « Action culturelle et territoriale ».

Modèle 1	Modèle 2	Modèle 2 Bis
<p>Organisation en deux pôles : un pôle fusionnant, Action Culturelle et Territoriale, Création, Médias et Industries Culturelles » et un pôle Patrimoines fusionnant Architecture MH Archéologie Archives et Musées</p> <p>Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes</p>	<p>Organisation en 3 pôles : un pôle Action Culturelle et Territoriale, un pôle Création, Médias et Industries Culturelles, et un pôle Patrimoines fusionnant Architecture MH Archéologie Archives et Musées</p> <p>Normandie</p>	<p>Organisation en 3 pôles : un pôle Action Culturelle et Territoriale et Industries Culturelles, un pôle Création, et un pôle Patrimoines fusionnant Architecture MH Archéologie Archives et Musées</p> <p>Grand-Est</p>

La DRAC Bretagne présente l'originalité d'être structurée en 4 pôles : pôle patrimoine, pôle transmission, publics et territoires, pôle industries culturelles et économie de la culture et pôle création. Il s'agit essentiellement d'un regroupement par famille de métiers. En DRAC Normandie, les chefs de pôle ne sont pas sur des emplois de directeur de l'administration territoriale de l'État (DATE).

Les directions régionales du panel couvrent des territoires aux échelles très contrastées⁴⁸. Au-delà de la population ou de la surface, le nombre de sites et le positionnement géographique du siège de la DRAC, central ou éloigné du barycentre régional, est un facteur de charges impactant.

Si l'on applique aux nombres d'agents dans les services le coefficient d'éclatement géographique rapporté à la population, on peut par exemple observer que les DRAC ARA et Occitanie disposent d'une proportion égale d'agents rapportée à la population pour leurs pôles Création Action territoriale et Industries culturelles. Le même exercice rapporté au nombre de monuments historiques montre un rapport similaire pour toutes les DRAC du panel, sauf pour la DRAC Bretagne qui proportionnellement aurait besoin de 6 agents supplémentaires au sein de sa CRMH pour parvenir au même ratio d'agents par nombre de monuments.

⁴⁸ Pour un aperçu des portraits culturels des régions des DRAC du panel : Auvergne-Rhône-Alpes <https://atlasculture.fr/fiches-regions/1> Bretagne : <https://atlasculture.fr/fiches-regions/3> , Grand-Est: <https://atlasculture.fr/fiches-regions/6> , Normandie: <https://atlasculture.fr/fiches-regions/14> , Occitanie : <https://atlasculture.fr/fiches-regions/16> .

Annexe 2 :

Coefficient d'éclatement géographique.

Pour assurer un parangonnage géographique, deux séries distinctes de DRAC ont été isolées en fonction de la surface, du nombre de départements de la région et du temps devant être consacré aux déplacements.

Le coefficient d'éclatement géographique (CEG) est le produit de trois indices. Il est distinct pour les deux séries de DRAC métropolitaines.

Un indice d'éloignement $x = \frac{\text{moyenne de la durée des trajets aux préfectures de la région}}{\text{moyenne des trajets aux préfectures de la série}}$

Un indice d'éparpillement $y = \frac{\text{nombre de départements de la région}}{\text{moyenne du nombre de départements de la série}}$

Un indice de superficie $z = \frac{\text{surface de la région}}{\text{moyenne de la surface de la série}}$

$$\text{CEG} = (X+Y+Z) / 3$$

Annexe 3 :

Niveau de vie, taux et intensité de pauvreté (INSEE 2023).

	Niveau de vie annuel en euros (source Insee)			Rapport interdécile D9/D1	Taux de pauvreté (en %)	Intensité de la pauvreté (en %)
	1 ^{er} décile (D1)	Médiane	9 ^e décile (D9)			
Ile-de-France	11 020	23 860	48 990	4,4	15,6	22,6
Auvergne-Rhône-Alpes	12 090	22 480	40 760	3,4	12,7	19,6
Bretagne	12 740	21 750	36 090	2,8	10,9	18,1
Pays de la Loire	12 750	21 620	35 550	2,8	10,8	18,1
Grand Est	11 480	21 610	38 420	3,3	14,8	20
Centre-Val de Loire	11 990	21 560	36 040	3	13,1	19,2
Bourgogne-Franche-Comté	12 110	21 480	36 570	3	12,9	18,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10 730	21 350	39 180	3,7	17,3	21,5
Nouvelle-Aquitaine	11 870	21 290	36 470	3,1	13,6	19,2
Normandie	11 910	21 200	35 550	3	13,5	18,7
Occitanie	10 890	20 740	36 680	3,4	17,2	20,4
Corse	10 520	20 670	37 810	3,6	18,5	21,3
Hauts-de-France	10 890	20 110	34 950	3,2	18	18,9
Martinique	8 800	17 880	37 400	4,3	29,8	23,6
La Réunion	8 240	15 440	36 130	4,4	38,9	23,8
France métropolitaine, Martinique et La Réunion	11 380	21 650	39 430	3,5	15,1	20,3
Guadeloupe	7 200	15 720	35 280	4,9	34,5	24,8
Guyane	4 320	11 040	33 720	7,8	52,9	40,4
Mayotte	0	3 120	21 240	ns	77,3	87,3

Annexe 5 :

Effectifs des services en décembre 2023.

	Effectifs	PE	UDAP				Pôle(s) Cr/éation +ACT+ICC				SRA				CRMH			
			effectifs	AUE	% ETP	AUE / départ	effectifs	ACT	Sectoriel	ACT + Créat	% ETP	ETP / départ.	effectifs	% ETP	ETP / départ.	effectifs	% ETP	
ARA	242,4	242	78	22	32%	6,50	1,83	41	8	12	20	17%	1,67	36	15%	3,00	39	16,1%
BFC	153,4	154	47	10	31%	5,88	1,25	27	3	7	10	18%	1,25	25	16%	3,13	25	16,3%
Bretagne	108,5	111	41	13	38%	10,25	3,25	19	2	8	10	18%	2,50	16	15%	4,00	16	14,7%
CVL	116,3	116	44	11	38%	7,33	1,83	18	4	8	12	15%	2,00	18	15%	3,00	19	16,3%
Grand-Est	254,2	255	82	17	32%	8,20	1,70	49	5	16	21	19%	2,10	33	13%	3,30	37	14,6%
HDF	176,8	180	43	13	24%	8,60	2,60	50	9	7	16	28%	3,20	24	14%	4,80	27	15,3%
IDF	238,9	231	89	26	39%	11,13	3,25	45	6	19	25	20%	3,13	21	9%	2,63	37	15,3%
NAquit	275	281	91	22	33%	7,58	1,83	44	7	15	22	16%	1,83	42	15%	3,50	44	16,0%
Occitanie	257,4	255	89	22	35%	6,85	1,69	36	7	12	19	14%	1,46	38	15%	2,92	44	17,1%
Normandie	142,6	145	37	10	26%	7,40	2,00	29	5	11	16	20%	3,20	20	14%	4,00	22	15,4%
PACA	141,4	144	54	17	38%	9,00	2,83	22	4	6	10	16%	1,67	19	13%	3,17	23	16,3%
PDL	119,4	120	37	11	31%	7,40	2,20	26	3	5	8	22%	1,60	16	13%	3,20	15	12,6%
total metro hors Corse	2216,3	2234	732	194	33%	7,63	2,02	406	63	126	189	18%	1,97	308	13,9%	3,21	348	15,7%
Corse	20,2	18	8	2	40%	4,00	1,00	0	0	0	0	0%	0,00	5	25%	2,50	2	9,9%
Guadeloupe	25,2	27	5	1	20%	5,00	1,00	4	1	3	4	16%	4,00	5	20%	5	4	15,9%
Guyane	21,6	22	2	1	9%	2,00	0,50	6	0	6	6	28%	6,00	6	28%	6	2	9,3%
La Réunion	25,2	28	4	1	16%	4,00	1,00	6	2	4	6	24%	6,00	3	12%	3	4	15,9%
Martinique	25,2	25	3	1	12%	3,00	1,00	5	1	2	3	12%	3,00	7	28%	7	2	15,7%
Mayotte	6,2	7	0	0	0%	0,00	0,00	2	1	1	2	32%	0,00	0	0%	0	1	16,1%
National	2339,9	2361	754	200	32,2%	7,47	1,98	429	68	142	210	18,3%	2,08	334	14,3%	3,31	363	15,5%
rapport2013	2361	684,7	29%	6,78	29%	183,6	11,32%	1,82	323,5	14,15%	3,20	15,23%	359,7	15,23%				
rapport2017	2291	669,2	27,96%	6,63	27,96%	196,9	12,01%	1,95	321,6	14,05%	3,18	14,83%	354,8	14,83%				

Annexe 6 :
Effectif par corps dans les UDAP au 1^{er} juin 2024

DRAC	Département	AUE	ISCP / AI	TSCBF / SA	ADJA	TOTAL
ARA	01 AIN	2	0	2	2	6
	03 ALLIER	1	2	1	2	6
	07 ARDECHE	1	0	2	1	4
	15 CANTAL	1	0	2	2	5
	26 DROME	2	0	3	1	6
	38 ISERE	2	2	2	1	7
	42 LOIRE	2	0	4	1	7
	43 HAUTE LOIRE	2	0	2	2	6
	63 PUY DE DOME	3	1	3	2	9
	69 RHONE	3	2	5	1	11
	73 SAVOIE	2	0	4	0	6
	74 HAUTE SAVOIE	1	1	2	1	5
	sous-total ARA	22	8	32	16	78
BFC	21 COTE D'OR	2	2	3	1	8
	25 DOUBS	2	0	4	1	7
	39 JURA	1	1	2	1	5
	58 NIEVRE	1	1	2	1	5
	70 HAUTE SAONE	1	1	1	1	4
	71 SAONE ET LOIRE	1	2	3	1	7
	89 YONNE	1	1	3	1	6
	90 TERRITOIRE DE BELFORT	1	0	2	2	5
	sous-total BFC	10	8	20	9	47
	22 COTES D'ARMOR	3	1	3	3	10
Bretagne	29 FINISTERE	3	2	5	1	11
	35 ILLE ET VILAINE	3	2	2	3	10
	56 MORBIAN	4	1	4	1	10
	sous-total Bretagne	13	6	14	8	41
CVL	18 CHER	1	0	4	1	6
	28 EURE ET LOIR	2	1	2	2	7
	36 INDRE	1	1	3	1	6
	37 INDRE ET LOIRE	3	2	4	2	11
	41 LOIR ET CHER	2	0	4	1	7
	45 LOIRET	2	1	3	1	7
	sous-total CVL	11	5	20	8	44
CORSE	2A CORSE DU SUD	1	1	2	0	4
	2B HAUTE CORSE	1	1	1	1	4
	sous-total Corse	2	2	3	1	8
GE	08 ARDENNES	1	2	1	3	7
	10 AUBE	1	3	3	1	8
	51 MARNE – REIMS	2	2	2	2	8
	52 HAUTE MARNE	1	2	2	1	6
	54 MEURTHE ET MOSELLE	2	2	6	0	10
	55 MEUSE	1	1	4	0	6
	57 MOSELLE	2	1	4	2	9
	67 BAS RHIN	4	2	6	1	13
	68 HAUT RHIN	2	0	5	2	9
	88 VOSGES	1	1	3	1	6
	sous-total GE	17	16	36	13	82
	sous-total GUADELOUPE	1	0	3	1	5
	sous-total GUYANE	1	1	0	0	2
HDF	02 AISNE	2	1	3	2	8
	59 NORD	3	2	2	2	9
	60 OISE	3	1	5	1	10
	62 PAS DE CALAIS	3	0	4	1	8
	80 SOMME	2	1	3	2	8
	sous-total HDF	13	5	17	8	43
DRAC	Département	AUE	ISCP / AI	TSCBF / SA	ADJA	TOTAL
IDF	75 PARIS	7	3	5	9	24
	77 SEINE ET MARNE	3	3	3	5	14
	78 YVELINES	5	2	4	4	15
	91 ESSONNE	2	0	4	2	8
	92 HAUTS DE SEINE	3	1	1	1	6
	93 SEINE SAINT DENIS	2	1	2	1	6
	94 VAL DE MARNE	2	1	2	1	6
	95 VAL D'OISE	2	3	2	3	10
	sous-total IDF	26	14	23	26	89
MARTINIQUE	sous-total MARTINIQUE	1	0	1	1	3
NA	16 CHARENTE	2	0	2	2	6
	17 CHARENTE MARITIME	3	2	4	3	12
	19 CORREZE	1	1	2	1	5
	23 CREUSE	1	0	2	2	5
	24 DORDOGNE	2	1	5	1	9
	33 GIRONDE	4	1	5	2	12
	40 LANDES	2	1	1	2	6
	47 LOT ET GARONNE	1	1	2	3	7
	64 PYRENEES ATLANTIQUES	2	1	4	2	9
	79 DEUX SEVRES	1	2	1	2	6
NORMANDIE	86 VIENNE	2	1	3	1	7
	87 HAUTE VIENNE	1	2	3	1	7
	sous-total NA	22	13	34	22	91
	14 CALVADOS	3	1	5	0	9
	27 EURE	1	3	2	1	7
	50 MANCHE	2	0	3	2	7
	61 ORNE	1	3	1	1	6
	76 SEINE MARITIME	3	0	3	2	8
	sous-total NORMANDIE	10	7	14	6	37
	09 ARIEGE	1	1	2	0	4
OCCITANIE	11 AUDE	2	2	2	0	6
	12 AVEYRON	1	1	2	2	6
	30 GARD	3	2	1	2	8
	31 HAUTE GARONNE	3	1	6	1	11
	32 GERS	1	0	3	2	6
	34 HERAULT	3	4	1	2	10
	46 LOT	1	1	3	3	8
	48 LOZERE	2	1	1	1	5
	65 HAUTES PYRENEES	1	0	2	2	5
	66 PYRENEES ORIENTALES	2	0	4	1	7
PACA	81 TARN	1	2	1	2	6
	82 TARN ET GARONNE	1	2	1	3	7
	sous-total Occitanie	22	17	29	21	89
	04 ALPES DE HAUTE PROVENCE	1	1	2	1	5
	05 HAUTES ALPES	1	1	2	1	5
PDL	06 ALPES MARITIMES	4	2	2	4	12
	13 BOUCHES DU RHONE	6	3	5	1	15
	83 VAR	3	2	1	4	10
	84 VAUCLUSE	2	1	3	1	7
	sous-total PACA	17	10	15	12	54
PDL	44 LOIRE ATLANTIQUE	3	3	1	2	9
	49 MAINE ET LOIRE	3	1	2	3	9
	53 MAYENNE	1	1	1	1	4
	72 SARTHE	2	2	1	2	7
	85 VENDEE	2	2	2	2	8
LA REUNION	sous-total PDL	11	9	7	10	37
	sous-total REUNION	1	1	2	0	4
	TOTAL	200	122	270	162	754

Annexe 6 :

Les agents auditionnés ont tous été sollicités pour exprimer un minimum de trois mots caractérisant leur emploi .

1 - Les mots récurrents des agents des Unités départementales de l'architecture et du patrimoine.



Les mots récurrents des agents des UDAP expriment la difficulté liée à l'augmentation du nombre de dossiers à instruire, le stress associé à la temporalité de l'instruction.

Ils manifestent un sentiment de méconnaissance de leur quotidien professionnel et les défauts d'anticipation des difficultés de déploiement de l'application « Patronum ».

2 - Les mots récurrents des agents des services régionaux de l'archéologie.



Les mots récurrents des agents des Services régionaux de l'archéologie traduisent leur engagement pour une discipline scientifique qui est aussi une passion, mais aussi un sentiment d'inefficacité dans leur quotidien professionnel, de surcharge et de pression.

La question de la mobilité et de la qualité des moyens de déplacements mis à disposition est une problématique récurrente.

3 - Les mots récurrents des agents des conservations régionales des monuments historiques.



Les mots récurrents des agents des services des Conservations régionales des monuments historiques font état de leur rôle en matière de stratégie de programmation et de coordination du CST et de l'utilité de ce rôle.

Ils traduisent le poids grandissant du rendre compte, la surcharge d'un quotidien professionnel.

4 - Les mots récurrents des agents des services de la Création, de l'Action culturelle territoriale et des Industries culturelles.



Les mots des agents des services de la Création, de l'Action culturelle et territoriale et des Industries culturelles traduisent le parallèle entre leur engagement en expertise et en accompagnement des partenaires et la surcharge que cet engagement peut produire alors que le poids du rendre-compte et des tâches administratives augmente.

Le champ lexical du partage et de l'accompagnement est particulièrement présent : rencontre, diversité, variété, conseil, convivialité, dialogue.

5 - Les mots récurrents des agents des Secrétariats généraux.



Les mots des agents des Secrétariats généraux, traduisent la variété des sujets et des domaines qu'ils ont à entrevoir ou à connaître en lien avec les différentes disciplines ou champs métiers.

Le cadre de travail est agréable et le champ lexical en témoigne : bienveillance, content, dialogue, chance, plaisir, confiance, ...

Annexe 7 :

Les entretiens avec les agent ont été conduits suivant une trame de questions ouvertes destinée à permettre un entretien libre.

1) DRAC

- a) Quel regard portez-vous sur le résultat de la fusion des DRAC.
- b) Quels sont pour vous les principaux points positifs, et à l'inverse négatifs.
- c) Avez-vous une/ des attentes particulières dans le cadre de cette mission, ou un questionnement que vous souhaiteriez voir éclairé dans le cadre des échanges qui vont être conduits ?

2) Équipes de direction, cadres et encadrants de la DRAC

- a) Quelles sont les grandes spécificités de ce territoire ?
- b) Quelles est l'organisation de la DRAC (organigramme de la direction, relations avec les directeurs de pôles, réunions régulières, dialogue social...)
 - i) Voyez-vous des spécificités organisationnelles que l'on ne retrouverait pas dans d'autres DRAC fusionnées ?
 - ii) Pensez-vous que la DRAC soit appelée à évoluer ou à innover sur son fonctionnement ?
- c) Quel est le climat social ?
 - i) Selon vous, la fusion a-t-elle modifié le climat social ?
 - ii) Et plus généralement la qualité de vie au travail ?
- d) Depuis la fusion, quels sont les apports et ou les difficultés de travail au quotidien ?
 - i) Quel est votre perception des moyens professionnels alloués ? (Informatique, déplacements, ...)
 - ii) Au bilan, avez-vous le sentiment d'une amélioration de votre quotidien depuis la fusion ?
 - iii) Selon (Oui / Non), en quoi ?
Quels adjectifs (3) emploieriez-vous pour le qualifier ?
- e) Quel regard portez-vous sur les modalités de recrutement, gestion RH depuis la fusion ?
 - i) Vous appuyez-vous sur la plateforme régionale d'appui interministériel à la GRH ? D'autres ressources en ligne (27^{ème} Région, MOOC, labs territoriaux ...)
 - ii) De quelles améliorations pensez-vous avoir besoin ? (Si oui => décrire et pour quel type d'emploi ?)
- f) Pensez-vous que les DRAC fusionnée sont mieux équipées, plus agiles ou plus innovantes pour élaborer leurs stratégies territoriales avec leur personnel ?
 - i) A ce sujet quels outils mis en œuvre ne pouvaient l'être antérieurement ?
 - ii) Y voyez-vous des apports secondaires (émulation / sentiment d'appartenance / groupe de travail et social-learning...)
 - iii) Avez-vous le sentiment d'un nouvel élan ou d'un apport à la construction partenariale depuis la fusion ? En quoi ?
 - iv) Avez-vous construit de nouvelles modalités d'information, de contact ou de travail avec les partenaires depuis la fusion ?

- g) Vos relations métier en interne et avec les autres services de l'État ont-elles évolué depuis la fusion ? (Administration centrale, DREAL, Rectorat, DDT(M), DSPP...).
 - i) Ont-elles un caractère spécifique ?
 - Oui / Non => les qualifier dans leurs interactions au sein de la DRAC
 - ii) Bénéficiez-vous de l'apport de pairs en interne / dans votre réseau professionnel ?
 - iii) Quels sont pour vous et votre service les apports métiers de la fusion ?
- h) La déconcentration / la délégation vous paraît-elle satisfaisante, si non pourquoi ?
- i) La circulation de l'information répond-elle à vos attentes (métiers / RH / ...) ?

3) Agents

- a) Votre quotidien de travail a-t-il évolué depuis la fusion de la DRAC ?
 - Quels adjectifs (3) emploieriez-vous pour le qualifier ?
- b) Depuis la fusion quelles sont les apports et ou les difficultés de travail au quotidien ?
 - i) Quel est votre perception des moyens professionnels alloués ? (Informatique, déplacements, ...)
 - ii) Au bilan, avez-vous le sentiment d'une amélioration de votre quotidien depuis la fusion ?
 - iii) Selon (Oui / Non) en quoi ?
- c) Pensez-vous que la mobilité des agents soit plus ou moins facilitée dans la communauté professionnelle élargie de la DRAC fusionnée ?
- d) Quelles relations qualifiez-vous de nouvelles, au sein de la DRAC fusionnée ?
 - i) Pour quelle(s) raison(s)
 - ii) Quels sont ses sujets majeurs partagés ?