

# LA DÉLOCALISATION DES EMPLOIS PUBLICS

Nicole de Montricher  
Jean-Claude Thœnig



# LA DÉLOCALISATION DES EMPLOIS PUBLICS

NICOLE DE MONTRICHER  
JEAN-CLAUDE THENIG

## RÉCENTES PUBLICATIONS DE LA DATAR À LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

DE ROO (Priscilla), LABORIE (Jean-Paul), LANGUMIER (Jean-françois),  
*La Politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, 1985, 149 pages.

DE ROO (Priscilla), *Atlas de l'aménagement du territoire*  
(avec la collaboration de J.-P. LABORIE), 1988, 368 pages, cartes.

BRUNET (Roger), GIP-RECLUS, *Les villes européennes*, 1989, 83 pages, cartes.

*Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*,  
présentation de Jacques CHÈREQUE, 1990, 152 pages, cartes.

BRUHAT (Thierry), *Vingt technopoles, un premier bilan*, 1990, 214 pages.

MAILFERT (Alain), *Recherche et territoire*, 1991, 158 pages, cartes et graphiques, co-édition MRT.

*La Réhabilitation des friches industrielles*, 1991, 45 pages, bibliographie.

DE GAUDEMAR (Jean-Paul), *Formation et développement régional en Europe*, 1991, 278 pages, cartes.

*En Europe, des villes en réseaux*, présentation de Michel DELEBARRE, 1991, 115 pages,  
cartes et graphiques.

WALLON (Emmanuel), *À continent ouvert, les politiques culturelles en Europe centrale et orientale*,  
co-édition Ministère de la Culture, 1992, 161 pages.

*Livre blanc du bassin parisien*, 1992, 135 pages, cartes.

DAMETTE (Félix), SCHEIBLING (Jacques), *Le bassin parisien, système productif et organisation urbaine*,  
1992, 104 pages, cartes et graphiques.

LATARJET (Bernard), *L'aménagement culturel du territoire*, 1992, 127 pages.

WACHTER (Serge), *Redéveloppement des zones en déclin industriel*, 1992, 202 pages.

*L'amélioration des services en milieu rural*, présentation d'André LAIGNEL, 1993, 40 pages.

© La Documentation française - Paris, 1993  
ISBN 2. 11.002945. 5 - ISSN 1152-4928

Conception graphique et réalisation : Équipage

## PRÉFACE

---

*Les "délocalisations" sont devenues à nouveau un sujet de débat public depuis 1991, lorsque le Gouvernement a donné une nouvelle impulsion à une politique de transfert en province d'activités, initiée dans les années 60.*

*L'élargissement permanent du champ d'intervention de l'État, la croissance des effectifs d'agents publics et de fonctionnaires, le mode de gestion centralisé des administrations se sont conjugués pour conduire à une très forte concentration des fonctions et des moyens, notamment humains, à Paris et en Ile de France.*

*Les gouvernements successifs se sont efforcés de modérer cette dynamique sans parvenir à des résultats globalement significatifs.*

*Aujourd'hui l'Ile de France concentre, sur deux pour cent du territoire, vingt pour cent de la population vivant sur le sol français, mais quarante pour cent des cadres et professions intellectuelles supérieures, cinquante pour cent de la recherche publique. Maîtriser la croissance de la région-capitale devient dans ces conditions chaque jour plus nécessaire.*

*Cette situation ne laisse pas d'étonner lorsque l'on considère que la puissance publique recrute la majorité de ses serviteurs en province, les uns "montant à Paris" pour y faire carrière, les autres plus prosaïquement pour y trouver un travail trop rare dans la région dont ils sont originaires et gardant le désir de "retourner au pays" le plus tôt possible.*

*Les services gestionnaires de personnels et de ressources humaines regorgent de demandes de mutation lentement ou jamais satisfaites, faute d'emplois vacants ou même existants dans les localités convoitées.*

*Pourquoi alors tant d'interrogations ou de remarques à l'égard des délocalisations ?*

*Les raisons sont nombreuses.*

*Elles tiennent pour une large part aux rigidités statutaires de l'administration qui posent des verrous réglementaires à la mobilité d'un corps à l'autre, d'un ministère à l'autre, d'un service de l'État à une entreprise publique ... La difficulté à mettre en œuvre une bourse efficace des emplois publics en est l'illustration.*

*Elles se rapportent aux carrières, d'autant plus satisfaisantes qu'elles se déroulent non loin des autorités qui influencent les promotions et attribuent les responsabilités.*

*Elles résultent enfin de ce qu'après quelques années, même les provinciaux les plus attachés à leur terroir finissent par nouer des liens affectifs et personnels dans la ville où ils travaillent, y établissent leur foyer et se trouvent donc confrontés à de réelles difficultés pour changer d'affectation : travail du conjoint, poids des crédits au logement, études des enfants, sans compter les*

*inquiétudes que crée une telle perspective quant à la reconversion professionnelle, au cadre de vie, à l'insertion dans la société locale.*

*La résultante de ces incertitudes, de ces aspirations contradictoires, c'est souvent l'immobilité, le refus des changements, l'hostilité.*

*Il suffirait pourtant d'assez peu de choses pour modifier la perception des transferts et en rendre la pratique plus satisfaisante tant pour les personnes que pour les administrations concernées qui peuvent y trouver, à condition de bien préparer leur mouvement, une occasion de se moderniser.*

*A cet égard, l'implication des ministres eux-mêmes, de leurs cabinets, des directeurs d'administrations centrales, des cadres est une condition indispensable pour réussir. Leur engagement personnel et sans équivoque dissipe le doute quant au bien-fondé du projet. Il lui confère prestige et exemplarité, suscitant ainsi l'adhésion du plus grand nombre et des meilleurs.*

*La qualité de la préparation et de la réalisation du transfert, celle de l'accueil local, l'attractivité naturelle et de notoriété des villes d'implantation constituent d'autres atouts non négligeables.*

*Ces conditions sont parfois réunies. Les délocalisations se réalisent alors avec efficacité et discrétion, les plans sociaux d'accompagnement et les efforts des collectivités territoriales contribuant à cette nécessaire fluidité.*

*Tel n'est pas le cas en d'autres circonstances. Le consentement au projet est alors formulé du bout des lèvres, avec la ferme intention de n'en rien faire. Les obstacles se multiplient. Le temps passe, les positions se figent.*

*Les trois cas étudiés par Nicole de Montricher et Jean-Claude Thœnig illustrent bien ce que l'on constate fréquemment : des décisions imposées, des arbitrages en chaîne, une lenteur de mise en œuvre édifiante et enfin le "sacrifice" de services périphériques offerts comme tributs à un aménagement du territoire dont chacun reconnaît la nécessité ... à condition que les autres y pourvoient.*

*Comment s'étonner alors que les personnels concernés par les "délocalisations" se sentent laissés pour compte, disqualifiés à l'égard de leurs collègues dont les fonctions plus nobles ne peuvent s'exercer ailleurs qu'à Paris ?*

*Ainsi abordé, l'exercice est frustrant pour tous. Qui saurait se satisfaire d'aussi lourdes réticences ? Et cependant qui pourrait admettre qu'il soit laissé libre cours à un mouvement naturel qui draine vers la capitale la jeunesse et l'intelligence des français, condamnant des régions entières au dépeuplement, au vieillissement, à la dépendance ? Qui saurait admettre et encore moins assumer le coût des infrastructures nécessaires à l'Ile de France, les trajets quotidiens domicile-travail, les banlieues sans âme, le dualisme croissant entre ceux qui détiennent richesse, dynamisme, vie culturelle, prestige social et ceux qui nourrissent ce mouvement sans en profiter ?*

*Les élus locaux qui connaissent les conséquences sociales et économiques de cette situation ne s'y trompent pas. C'est pourquoi ils approuvent le mouvement entrepris et réclament même son amplification.*

*La décentralisation a donné une voix et un poids aux collectivités territoriales. En face d'elles, l'État doit être présent, avec des services qualifiés, nombreux,*

*autonomes, issus de la "délocalisation" mais aussi de la déconcentration qui constitue non une alternative, mais un indispensable complément.*

*La DATAR œuvre à l'un et l'autre thème, apportant sa contribution à la modernisation du service public et cependant consciente des limites de l'exercice auquel elle participe.*

*La tâche à laquelle il faut s'attaquer maintenant, avec tous les partenaires concernés, est le plus difficile : il s'agit de penser l'État moderne, de le situer entre Europe et régions, de concevoir son organisation en faisant évoluer le noyau central du pouvoir vers une polycentrisme qui revitalise et équilibre la France en analysant les atouts des sites retenus et en renforçant leur personnalité, leur vocation.*

*Il serait en effet déraisonnable d'émettre des services aux dimensions réduites dans toutes les villes candidates. De même que dans la vie biologique, il faut s'assurer de la compatibilité entre l'organe greffé et le tissu qui le reçoit. Il faut que le greffon s'harmonise à son environnement pour s'épanouir et engendrer ou entretenir une dynamique de développement durable.*

*C'est pourquoi il faut tendre vers une projection de l'administration qui tienne compte des atouts et des complémentarités des territoires, qui exalte leurs vertus et leurs potentiels, en se gardant de "placages" inintelligibles, voire stériles. L'ambition de la DATAR consiste à bâtir un schéma directeur de l'administration publique en liaison avec les travaux déjà accomplis sur l'armature urbaine, les réseaux de villes, les implantations universitaires et de recherche de sorte que le mouvement entrepris prenne tout son sens.*

*Je sais gré aux auteurs de la présente étude d'avoir exprimé dans une langue claire, concise les réflexions que leur ont inspirés les cas examinés en offrant aux lecteurs le recul nécessaire pour passer de l'approche quantitative et passionnelle des transferts à leur appréciation qualitative et nuancée.*

*Jean-Pierre Duport  
Délégué à l'Aménagement du Territoire  
et à l'Action Régionale*

# REMERCIEMENTS

---

*Nous tenons à remercier la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale qui nous a fait confiance pour la réalisation de cette étude (convention n° 473, 12 mars 1991).*

*Nous tenons également à rendre hommage aux responsables des services étudiés ainsi qu'à leur personnel : tous nous ont reçus longuement et n'ont pas hésité à ouvrir leurs dossiers. Qu'ils reçoivent ici l'expression de notre gratitude car sans leur participation active ce travail n'aurait jamais pu être réalisé. Naturellement les analyses et les jugements présentés dans le texte n'engagent que les auteurs.*

# SOMMAIRE

---

AVANT-PROPOS .....	9
I - LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE .....	11
II - PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE .....	21
Objectifs et hypothèses de recherche .....	23
Description des trois services étudiés .....	25
Méthodologie de l'étude .....	29
III - PRISE DE DÉCISION EN PRATIQUE .....	31
IV - LA MISE EN ŒUVRE .....	43
CONCLUSION .....	59
DOCUMENTS UTILISÉS .....	65





## AVANT PROPOS

---

Le rééquilibrage des activités entre Paris et la province est au cœur des préoccupations gouvernementales depuis le milieu des années 50. Pour tenter de freiner, voire d'inverser le processus qui tendait à faire de la France "Paris et le désert français", a été mise en place dès 1955 une procédure d'agrément des locaux nécessaires à l'établissement ou à l'extension d'activités industrielles ou tertiaires en Ile-de-France. C'est ainsi qu'est née la politique de délocalisation administrative : c'est une politique d'aménagement du territoire qui contraint les administrations centrales à s'implanter hors de l'Ile-de-France en leur imposant de gager toute extension de locaux ou même tout renouvellement de bail par le déménagement de services (surfaces et emplois) en province. Notre étude a pour objet l'identification et la mesure des effets propres à cette politique.

A l'origine, il s'agit exclusivement de décongestionner le tissu urbain parisien, sans rien changer dans l'organisation ni la composition du personnel. Comme le notait Georges Dupuis en 1980, "la délocalisation... n'est en rien une décentralisation du pouvoir... on pourrait presque formuler une sorte de loi : la délocalisation ne sera réussie que si le changement d'implantation n'a pas d'effet. (1) La fonction sera exercée à partir d'un site non parisien. Sur la base du volontariat, on propose au personnel de suivre son poste. S'il refuse cette offre, il est affecté dans un autre service de l'administration centrale en région parisienne. Par la suite, les objectifs de cette politique se sont quelque peu brouillés. Face à la crise économique, le pouvoir politique l'a utilisée comme instrument de création d'emplois. Plus récemment, il a voulu en faire un levier pour la modernisation du service public. Enfin et surtout, la politique de délocalisation administrative constitue un puissant moyen de communication parce qu'elle a toujours un fort impact symbolique. En pratique elle reste limitée dans la mesure où il s'agit exclusivement d'emplois tertiaires dont le volume tend plutôt à diminuer depuis 1984, notamment à la suite de décisions gouvernementales cherchant à restreindre le nombre des fonctionnaires.

---

(1) Georges Dupuis "La décentralisation des administrations centrales" in IFSA "La décentralisation géographique des services publics administratifs à compétence nationale", Paris, *Economica*, 1981



I

LA POLITIQUE  
DE DÉLOCALISATION  
ADMINISTRATIVE



# LA POLITIQUE DE DÉLOCALISATION ADMINISTRATIVE

---

La politique de délocalisation administrative est une politique volontariste conçue par la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale). La DATAR a été créée en 1963 avec la mission d'équiper la France pour en faire un pays moderne. Cet objectif avait deux volets : créer des infrastructures lourdes (voies de communication, ports...) et promouvoir une répartition plus équilibrée des emplois et des fonctions sur l'ensemble du territoire, l'un des principaux problèmes étant la surconcentration des activités en région parisienne. A l'origine, la DATAR s'est trouvée dans une situation difficile parce qu'elle était localisée au Ministère de la construction alors que Paul Delouvrier, Délégué du district de Paris, était en relation directe avec la Présidence de la République. Depuis cette époque, la DATAR a toujours tenté d'être rattachée au Premier Ministre de façon à disposer de l'autorité nécessaire à l'exercice de sa fonction interministérielle. C'est en effet un premier trait de cette administration : elle conçoit des politiques mais elle a peu de moyens pour les mettre en œuvre. Le décret du 15 janvier 1963 (modifié en date du 25 mars 1985) prévoit que la DATAR donne un avis sur les budgets d'équipements des ministères, étudie leur coordination et la cohérence des investissements avec la politique générale d'aménagement du territoire. Elle est tenue informée de l'exécution de ces actions par d'autres services publics et ministères.

Lieu de réflexion et de conception, la DATAR a posé comme hypothèse de base, dès 1963, que le développement du pays passe par l'essor des villes. C'est pourquoi ont été mises en place la politique des métropoles d'équilibre et celle des villes nouvelles. Ce choix correspondait à des théories économiques et géographiques inspirées en particulier par François Perroux. En même temps il traduisait une stratégie socio-politique consistant pour l'Etat à prendre appui sur les grands maires urbains plutôt que sur les seuls services de l'Administration ou sur les notables. Aujourd'hui encore, la DATAR considère avec faveur la politique des "réseaux de villes". Par contre il semble que la volonté de contournement des autres élus locaux soit actuellement révisée. Ils sont de plus en plus souvent associés à l'étude des projets qu'ils sont ensuite invités à soutenir financièrement.

Le fonctionnement de la DATAR est décentralisé en ce sens que les chargés de mission ont des instructions qui, émanant du Premier Ministre, leur sont transmises par le Délégué à l'Aménagement du Territoire. Dans ce cadre, ils disposent d'une grande

liberté d'action. Ces instructions peuvent concerner, par exemple, l'implantation d'un certain nombre d'emplois dans une région précise et dans un certain délai. Chaque chargé de mission dispose d'une double compétence territoriale et fonctionnelle (par exemple, secteur tertiaire et Franche-Comté). Au début des années 80, la priorité absolue a ainsi successivement été donnée aux zones en difficulté (celles qui sont ensuite devenues les "pôles de conversion"), puis aux sites ayant des difficultés d'emploi, enfin seulement, aux "villes nouvelles". A partir des structures de chaque administration, un fonctionnaire de la DATAR élabore des projets de délocalisation.

C'est au moment de la définition du plan de localisation de chaque ministère que s'engagent les discussions. En général, le chargé de mission concerné essaye d'abord de prendre contact avec le sous-directeur auquel est rattaché le service dont le déménagement est proposé. S'il fait preuve de mauvaise volonté, le représentant de la DATAR s'adresse au Directeur d'administration centrale. Dans l'hypothèse d'une nouvelle difficulté, les services du Premier Ministre autorisent la saisie du cabinet ministériel. Le représentant de la DATAR fait lui-même ou commande des études de localisation qui tiennent compte des équilibres de l'ensemble du territoire. Dans le secteur tertiaire, on privilégie l'irrigation de l'ensemble du territoire plutôt que la constitution de "pôles". On observe cependant quelques exemples de villes qui, ayant réussi à dépasser le seuil critique, ont acquis une certaine spécialisation, généralement sous l'impulsion d'une équipe locale fortement épaulée au niveau national. Par exemple, Nantes réunit plusieurs administrations centrales en relation avec l'étranger et plusieurs services qui manient des fichiers importants, et Lyon est devenue une place financière et bancaire.

Le projet d'implantation étudié par la DATAR est soumis au ministère intéressé. S'ouvre alors une négociation qui, souvent, se termine par un arbitrage du Premier Ministre. Dans sa thèse, Sylvie Trosa cite le cas de la Régie Renault qui, en 1963, voulait s'installer à Sandouville en Seine Maritime, alors que les responsables de l'aménagement du territoire auraient préféré la Bretagne parce que s'y posaient par ailleurs des problèmes d'emploi. Georges Pompidou, alors Premier Ministre, arbitra en faveur de la Régie. (2)

Officiellement, la décision en matière d'implantation des administrations publiques est prise dans le cadre du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT). En général, il est présidé par le Premier Ministre. Les réunions de ce Comité sont préparées par la DATAR.

Malgré la position institutionnelle fragile de la DATAR, la politique de délocalisation administrative se caractérise par son aspect coercitif. La gestion de la politique se matérialise en effet dans le cadre de la procédure d'agrément des locaux mise en œuvre par le Comité de décentralisation.

Ce Comité se compose d'un président nommé par le Premier Ministre, huit membres représentant l'Etat et sept personnalités choisies en fonction de leur connaissance des problèmes d'aménagement du territoire. Le mandat des personnalités qualifiées est de

---

(2) Sylvie Trosa, "Délégation à l'Aménagement du Territoire", Thèse de science administrative soutenue à l'Université de Paris I, 1991

trois ans, renouvelable une seule fois. Ces personnes sont souvent choisies parmi les membres des chambres de commerce et d'industrie. (3)

Pour le secteur public, l'agrément est exigé sans limite de seuil, y compris dans les villes nouvelles de la région d'Ile-de-France. Cette procédure constitue une contrainte lourde assortie d'une sanction conséquente. En effet, l'administration des Domaines refuse de louer ou d'acheter des locaux en région parisienne pour le compte d'un ministère si elle ne dispose pas de l'accord du Comité de décentralisation. Chaque dossier est instruit par un chargé de mission de la DATAR et par un représentant du Préfet d'Ile-de-France qui, tous deux, rapportent devant le Comité. Concrètement, si les administrations veulent de nouveaux locaux (ou le renouvellement d'un bail) elles doivent équilibrer leur demande par la délocalisation d'un certain nombre de m<sup>2</sup> et d'emplois en province.

Comme le note le rapport du Comité de décentralisation pour 1989, on doit souligner "la résistance de l'appareil d'Etat et des organismes sous tutelle à tout effort de programmation et de redéploiement géographique de leur développement, qui se traduit par des résultats très insuffisants en matière de plans de localisation soumis au comité en 1989". Les résultats semblent tarder. En effet, "le Comité a pu observer que pour la plupart des ministères, la production concrète d'un document n'est pas forcément le gage d'une réflexion d'ensemble sur la localisation de ses structures, ... au travers de demandes ponctuelles d'agrément parfois répétées pour un même organisme (France Télécom ou l'Education Nationale par exemple) on voit progresser les surfaces occupées dans Paris, sans qu'individuellement chaque demande soit un enjeu d'aménagement". Pourtant, chaque administration a l'obligation de présenter un plan de localisation. Dans une lettre du 3 octobre 1988, le président du Comité de décentralisation rappelle au Ministère de l'Education Nationale l'objet d'un tel document :

- "faciliter l'examen des dossiers soumis ponctuellement au Comité en fournissant un cadre global de référence et (d')éviter les contretemps et désagréments liés au dépôt de dossiers urgents traités dans des conditions inadaptées
- favoriser un dialogue en amont pour une meilleure participation des administrations à la politique d'aménagement du territoire et de localisation des activités".

(3) En 1990, le Comité de décentralisation était composé de la façon suivante :

A. Personnalités qualifiées

M. Jacques Voisard, Président du comité, Président de la MEITO (mission pour l'électronique, l'informatique et la télématique de l'Ouest), M. Michel Cartier, Directeur adjoint de l'aménagement et des équipements à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, M. Jean Chemain, Directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, M. Michel Colot, Ingénieur général des Ponts et Chaussées, M. Adrien Corbière-Médecin, Directeur du développement de la Chambre de commerce et d'industrie de Nice et de la Côte d'Azur, M. Pierre Debos, Trésorier payeur général du Territoire de Belfort, M. René Uhrich, Directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin, Directeur de l'ADIRA (Association pour le développement de l'industrialisation du Bas-Rhin).

B. Représentants des Ministres, du Secrétariat général du gouvernement, du Préfet de la région Ile-de-France et du Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles

Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget : Membre titulaire : M. Michel Lehalle, Membre suppléant : Mme Annie Darmedru ; Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales : Membre titulaire : M. Richard Lagrange, Membre suppléant : Mme Annick Anniel ; Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer : Membre titulaire : M. Jean-Noël Herman, Membre suppléant : M. Jean Gibiat ; Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale : Membres titulaires et rapporteurs auprès du comité : M. Bruno Duthoit (p.i.), M. Bernard Fraudin ; Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire : Membre titulaire : Mme Marie-Madeleine Gadier, Membre suppléant : Mme Marine Minet ; Ministère chargé de la Recherche et de la Technologie : Membre titulaire : Mme Martine Veyret ; Secrétariat Général du Gouvernement : Membre titulaire : M. Maurice Meda, Membre suppléant : M. Antoine Jarrige ; Préfecture de la région Ile-de-France : Membre titulaire et rapporteur auprès du comité : Mme Catherine Beylau ; Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles : Membre titulaire : en 1990, M. Gilles Carrez, Membre suppléant : M. Michel Bourgain.



Plutôt que d'élaborer des plans généraux de localisation à long terme, les administrations présentent fréquemment des demandes d'agrément pour des opérations spécifiques de faible envergure. Dans ce cas, si le rapporteur trouve que les engagements ne sont pas suffisants, il propose un ajournement du dossier. C'est un moyen de pression extrêmement efficace parce que l'administration fait généralement sa demande en urgence, une fois que les négociations pour l'achat ou la location d'un site sont déjà très avancées. Tout retard dans l'obtention de l'agrément risque donc de les faire échouer. Cette contrainte conduit l'administration à présenter un nouveau texte dans un délai d'un mois. Comme le précise le rapport du Comité de décentralisation pour 1989, "le plus souvent, l'ajournement d'un dossier vise à obtenir d'un pétitionnaire des engagements supplémentaires ou plus rigoureux dans leur formulation, précisant davantage les localisations autres envisagées, l'échéancier des opérations, etc".

Les décisions du Comité de décentralisation sont en général prises par consensus, sans qu'un vote soit nécessaire. Les intérêts y sont pourtant très conflictuels, en particulier parce que le président du Comité de décentralisation reçoit, lui aussi, des instructions du Premier Ministre. Le jeu entre le délégué à l'Aménagement du Territoire et le président du Comité de décentralisation s'avère donc souvent ambigu. Pour réussir à coopérer, ils se partagent les deux aspects de la politique, l'un incarnant une action très volontariste, et l'autre une intervention plus négociée. Il apparaît d'ailleurs qu'ils échangent leurs rôles. Au début des années 80, la rigidité était personnifiée par le délégué. Au début des années 90, c'est plutôt le président du Comité qui représente l'intransigeance. Par ailleurs, le préfet de l'Ile-de-France essaie toujours de son côté d'obtenir des implantations dans les villes nouvelles autour de Paris. Au début des années 80, cette attitude se heurtait souvent à celle de la DATAR qui favorisait la province. Les positions sont moins tranchées en 1990. De plus, la méthode d'intervention s'est infléchie ces dernières années. Aujourd'hui la DATAR comme le Comité de décentralisation tendent de plus en plus à fonctionner par appels d'offres auprès des collectivités locales. C'est ainsi que dans son rapport pour l'année 1989, le Comité de décentralisation note, à propos de l'Institut des Sciences et Techniques du Vivant (Ministère de l'agriculture) : "Le comité insiste pour que l'étude de préfiguration de l'Institut soit conduite d'abord en faisant abstraction de la localisation possible, puis qu'elle prenne en compte avec attention et sans a priori toutes les candidatures qui pourraient émaner des collectivités locales intéressées".

Une fois que la DATAR et le ministère se sont mis d'accord sur un projet, le problème de son financement se heurte souvent aux contraintes propres au Ministère des finances. En cas de difficulté, l'affaire est soumise au Premier Ministre.

Plusieurs caractéristiques de la politique de délocalisation administrative montrent à quel point elle s'avère ambivalente ou ambiguë. Comme en témoignent les tableaux ci-dessous, l'enjeu de la politique est quantitativement mineur si on compare l'importance des surfaces en cause entre les secteurs public et privé. Ceci frappe d'autant plus que, pour le secteur privé le décret du 14 janvier 1985 a supprimé tout agrément pour les bureaux en dessous de 2000 m<sup>2</sup> par an et par site, pour les locaux industriels en dessous de 3000 m<sup>2</sup> par an et par site et enfin pour les entrepôts, en dessous de 5000 m<sup>2</sup> en Ile-de-France.

**Secteur public et parapublic****Evolution des surfaces agréées par le comité de décentralisation (en m<sup>2</sup>) 1988/1989**

	Industries		Bureaux		Entrepôts	
	1988	1989	1988	1989	1988	1989
Nature de l'agrément						
Constructions affectées	4 823	35 294	34 410	14 784	58 553	90 937
dont en villes nouvelles	4 823					
Utilisation	-	-	128 004	218 874	542	23 965
dont en villes nouvelles	-	-	-	68 195	-	14 325

(Source : Secrétariat du Comité). Rapport du Comité de décentralisation, année 1989

**Secteur privé ou concurrentiel****Evolution des surfaces agréées par le comité de décentralisation (en m<sup>2</sup>) 1988/1989**

	Locaux industriels		Bureaux		Entrepôts		Ensemble	
	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989
Nature de l'agrément								
Constructions affectées	306794	420208	109431	76574	265010	297094	681935	793876
Constructions en blanc	563261	430363	-	-	39566	89186	602827	519549
Total constructions	870055	850571	109431	76574	304576	386280	1284062	1313425
Utilisations	293244	297563	312505	435856	243365	341884	849114	1075303
Total général	1163299	1148134	421936	512430	547941	728164	2133176	2388728

(Source : Secrétariat du Comité). Rapport du Comité de décentralisation, année 1989

Par ailleurs, c'est une politique dont les objectifs manquent de précision. On note en effet une certaine approximation dans l'utilisation des termes "décentralisation" et "délocalisation". Par exemple, dans une lettre du mois de novembre 1984 au Premier Ministre, un ministre concerné fait référence à "la décentralisation...". Or, loin d'être une décentralisation, la délocalisation s'avère être seulement un déménagement. De plus, il semble que jamais n'ait été explicitée la question de savoir s'il s'agit de supprimer des emplois à Paris ou bien de contribuer à la résorption du chômage en province. Dans ce dernier cas, le fait que les postes disponibles dans les services transférés soient pourvus par des concours nationaux ne donne aucune garantie d'embauche à la population de la ville où l'administration s'implante. Malgré cet inconvénient, la priorité de la DATAR a été, dès le début des années 80, d'annoncer le transfert en nombre d'emplois peu qualifiés. Le secteur tertiaire reste considéré avec intérêt parce qu'on mesure la transformation du marché du travail à l'importance accrue des entreprises de service. Ainsi, à première vue il s'agit d'une politique coercitive forte puisque l'agrément du Comité de décentralisation est indispensable pour toute allocation de locaux en région parisienne. Mais la brutalité de cette procédure juridique est fortement atténuée par la possibilité permanente dont dispose un ministre d'engager un recours hiérarchique auprès du Premier Ministre : c'est à son niveau que se situe le pouvoir de décision et, face à l'intransigeance de la DATAR ou du Comité de décentralisation, un ministre use de son poids politique auprès du chef du Gouvernement pour essayer de faire annuler l'obligation de transfert.

La mise en œuvre de la politique est confiée à une organisation qui, le plus souvent, la désapprouve. C'est ce qui explique que la DATAR et le Comité de décentralisation, par le biais du CIAT, s'efforcent en vain d'obtenir des ministres une "politique" d'implantation. En fait les ministères n'ont aucun intérêt à la présentation d'un projet global dont la transparence les lierait. Ils préfèrent donc faire des demandes ponctuelles et urgentes qui, individuellement, ne constituent pas un réel enjeu pour le Comité de décentralisation et pour lesquelles, par conséquent, ils reçoivent plus facilement un agrément. Dans son dernier rapport, le Comité de décentralisation cite, en particulier, l'exemple suivant :

- "tout au long de 1989, France Télécom a proposé des projets d'extension ou de modification d'implantation, certes mineurs si on les considère un à un, mais dont l'addition pourrait poser des problèmes". Comme le montre le tableau suivant, le nombre des demandes présentées au Comité prouve le caractère parcellaire des stratégies de localisation des administrations centrales :

<b>Demandes d'agrément</b>	<b>1989</b>	<b>1988</b>
<b>Données Globales :</b>		
Dossiers inscrits à l'ordre du jour	198	145
Dossiers traités mais retirés de l'ordre du jour	8	2
Dossiers ayant fait l'objet d'une mesure d'ajournement	26	11
<b>Dossiers ayant donné lieu à une décision :</b>		
Décision d'agrément	155	117
Décision de renouvellement	7	12
Décisions de refus d'agrément	0	2
Décisions de refus en l'état actuel	2	1

(Source : Secrétariat du comité)

Les conditions dans lesquelles cette politique est mise en œuvre expliquent également les difficultés rencontrées pour son financement, le ministre ayant toujours ses propres priorités - souvent avec l'appui tacite du Ministère des Finances, en particulier de sa Direction du Budget où chaque administration dispose d'un correspondant qui se comporte parfois comme l'avocat des intérêts du secteur administratif qu'il a pourtant pour mission de surveiller au nom de l'Etat.

Enfin, il n'y a pas de contrôle formel sur l'exécution des engagements de délocalisation pris par les administrations. C'est la raison pour laquelle les contreparties restent souvent à l'état de projet. Une mauvaise volonté trop marquée finit cependant par provoquer l'irritation du Comité de décentralisation qui refuse alors tout nouvel agrément au Ministère fautif. Dans ce cas, le rapport des forces se mesure dans le cadre d'une nouvelle négociation, essentiellement au cours d'un arbitrage du Premier Ministre.

On voit donc qu'en France, la mise en œuvre de la délocalisation administrative se heurte à de nombreux obstacles. Cette politique constitue pourtant l'un des instruments d'intervention mis au point au cours des années 70 dans la plupart des Etats

européens qui cherchent à rééquilibrer la répartition des activités entre leur capitale et le reste du pays. En Grande-Bretagne en particulier, le rapport Hardman a étudié cette question dès 1973 : "Le rapport contient une analyse exhaustive de chaque ministère, département, service et autres organismes et institutions effectuant un travail gouvernemental. En utilisant les méthodes et les techniques de recherche les plus élaborées, des tableaux et des schémas ont été mis au point, examinant au sein de chaque département les connections inter-services dans le but de découvrir parmi les fonctionnaires ceux qui, entretenant le moins de relations avec des collègues et pouvant travailler de façon autonome ou presque, devenaient par la même des candidats tout trouvés à la dispersion.

Ainsi, il fut considéré que le Ministère de l'éducation était trop "intégré", que ses différents bureaux étaient trop interdépendants pour que l'on puisse aisément procéder à des transferts de postes. Par contre, les contributions directes et indirectes seraient installées à Plymouth ; Cardiff pourrait "récupérer" environ 5 000 emplois nouveaux dont une part importante serait constituée par les services de l'Agence nationale foncière et immobilière, Glasgow obtiendrait 1 200 emplois en accueillant les services de la Coopération du Ministère des affaires étrangères et le Ministère de la défense enverrait 11 000 personnes à Milton Keynes situé à 80 km de Londres (pour des raisons de sécurité, la dispersion ne saurait être réalisée à une distance plus grande de la capitale). Dans ce pays, le mouvement s'est ralenti de 1979 à 1988 (12 000 emplois publics transférés hors de Londres), il reprend à un rythme accéléré puisque 25 000 postes doivent être délocalisés avant 1995. Le Gouvernement explique sa décision à la fois par l'augmentation du coût de la vie à Londres, et par la difficulté d'y recruter des cadres pour la fonction publique. Il envisage enfin l'éloignement géographique comme un moyen de consolider la réforme de l'administration qu'il a entreprise, en favorisant l'autonomie des "agences" qu'il vient de créer. Le Ministère des Finances en attend d'importantes économies, réalisées à la fois sur les salaires et sur les loyers, même si l'on inclut l'indemnité de 14 500 £ versée à chaque intéressé. Ici comme ailleurs, la mise en œuvre de la politique se heurte à l'hostilité des conjoints et à celle des hauts fonctionnaires qui, s'ils bénéficient d'une promotion au moment de leur départ, considèrent qu'ils sont ensuite trop éloignés des réseaux de pouvoir pour prétendre aux emplois supérieurs restés à Londres. (4)

Où que la Grande-Bretagne, plusieurs pays ont adopté cette politique (Pays-Bas, Suède, Irlande par exemple), pour les mêmes raisons : la volonté de mieux équilibrer la répartition des emplois sur l'ensemble du territoire est devenue un objectif réalisable grâce aux progrès technologiques permettant de maîtriser les contraintes propres à la distance. Partout cependant la délocalisation des administrations centrales se heurte aux intérêts individuels des fonctionnaires qui manifestent leur hostilité avec plus ou moins de vigueur parce qu'ils ne veulent pas être les victimes d'une politique qui ne leur apporte aucun avantage. C'est pourquoi, en matière de répartition des emplois sur l'ensemble du territoire, c'est désormais sur l'articulation des compétences, entre pouvoirs locaux et autorité centrale, ainsi que sur la localisation des postes nécessaires à leur mise en œuvre, que porte la réflexion.

(4) "Go forth and relocate", article paru dans "The Economist" du 21 décembre 1991.



## II

# PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE



# OBJECTIFS ET HYPOTHESES DE RECHERCHE

---

Le secteur public constitue un important gisement d'emplois à la discrétion du Gouvernement. C'est pourquoi, dès le milieu des années 70 est née l'idée d'utiliser cette ressource pour contribuer à la mise en œuvre d'une politique globale de répartition des activités sur l'ensemble du territoire. Ainsi, dès cette époque les ministères ont été chargés d'élaborer des plans de localisation faisant une part importante aux implantations en dehors de l'Ile-de-France (5).

Toute politique publique se présente comme une relation de causalité. Si moi autorité publique, je fais A, cela me permettra d'obtenir B. Ou, pour combattre le problème L, j'adopte la solution M. Ainsi en va-t-il en matière d'aménagement du territoire en France. Cette politique gouvernementale repose sur un postulat causal, sur un rapport de cause à effet qui est le suivant : l'obligation pour des services publics d'implanter des postes de travail en province (cause) entraînera un rééquilibrage significatif de la vitalité des collectivités locales provinciales qui en seront les bénéficiaires, ainsi que du marché du travail et de l'économie de la zone concernée (conséquence). D'où l'interrogation qui préside à la présente étude : le rapport de causalité existe-t-il vraiment, non pas en soi, dans l'abstrait, mais dans les faits, sur le terrain ? Le parti ainsi pris est expérimental : il consiste à observer des décisions concrètes tout au long de leur histoire, depuis le choix fait par la DATAR jusqu'à ce qui se passe localement lorsque les postes de travail ont été transférés. Par cette perspective, il est alors possible de tester si et jusqu'à quel point les hypothèses de causalité sur lesquelles repose la délocalisation sont réalistes, réalisables, vraies, ou si, au contraire, le transfert autoritaire de postes de travail publics de Paris en province débouche sur des impacts ou induit des effets qui n'ont pas grand chose à voir avec les résultats escomptés par le décideur public. A la limite, aboutit-on à l'inverse des avantages escomptés ou bien, dans un autre registre, la délocalisation s'avère-t-elle pour l'essentiel une politique symbolique, l'important étant pour le gouvernement d'afficher à court terme sa détermination par des effets d'annonce spectaculaire, plutôt que de contribuer par ses implantations administratives à un rééquilibrage territorial effectif ?

D'une manière plus précise, les thèmes suivants président à l'étude :

- y-a-t-il une articulation qui s'établit entre une volonté globale d'aménager le territoire français par l'Etat et les décisions matérielles prises, notamment à la DATAR, pour délocaliser tel ou tel service public ?

---

(5) Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, *L'Aménagement du territoire*, Paris, Puf, 1987 (coll. *Que sais-je ?*) : au cours des années 80 on pouvait évaluer à 600 000 le nombre des emplois d'agents publics situés à Paris, sur un total de 1 850 000.



- comment sont implantés les services ? L'Etat choisit-il les sites en fonction d'une logique, et si oui, laquelle ?
- la décision de principe étant prise à la DATAR de transférer les services publics en province, les moyens sont-ils mis en place pour réellement déménager les postes et les personnels ?
- comment redémarre l'activité d'un service lorsque celui-ci a été transféré en province ? Comment réagissent ses agents ? Comment fonctionne la structure délocalisée ? Constitue-t-elle un pôle de rayonnement dynamisant l'environnement local ?

Il paraît essentiel de prendre du recul par rapport au discours officiel tenu à Paris en matière de transfert de services publics. D'où le choix fait par cette étude de vérifier si, dans la réalité, l'Etat acteur de la délocalisation est capable de soutenir l'Etat penseur de l'aménagement du territoire. Les hypothèses adoptées au départ de l'étude, et que celle-ci a pour mission de tester, sont les suivantes :

hypothèse n° 1 : les administrations centrales redoutent la délocalisation. Quand elles sont suffisamment puissantes elles trouvent les ressources nécessaires pour l'empêcher. Cette hypothèse est vérifiée dans l'un des exemples choisis et, plus généralement, par la durée moyenne du processus de décision. Reste à comprendre ce qui motive cette attitude et ce qui explique ce comportement.

hypothèse n° 2 : les habitants de l'Ile-de-France ont tendance à trouver que leur cadre de vie se détériore. (6) On peut donc penser qu'il suffit d'une faible incitation pour qu'ils souhaitent partir vivre ailleurs. Cette hypothèse n'est vérifiée que pour 20 à 25 % du personnel des institutions étudiées, il a donc fallu s'interroger sur la faiblesse de ce pourcentage.

hypothèse n° 3 : la politique de délocalisation administrative a un très fort impact symbolique. Cette hypothèse est vérifiée à court et à moyen terme par la concurrence que se font les maires pour accueillir des administrations d'Etat sur le territoire de leur commune ; mais il convenait de préciser l'ensemble des avantages que procure l'arrivée d'une institution de ce type.

hypothèse n° 4 : la distance géographique influe sur le fonctionnement de l'organisation délocalisée. Cette hypothèse est vérifiée pour la gestion interne du service et pour ses relations avec la direction hiérarchique. On constate toutefois d'importantes différences d'un cas à l'autre dues, en particulier, aux conditions dans lesquelles se construit l'articulation avec les autorités parisiennes.

L'étude a eu pour objet, à partir de trois cas concrets, de suivre le processus de décision, l'exécution du projet et les conditions d'adaptation sur place du service et des agents. La sélection des trois cas a répondu aux préoccupations suivantes : deux ont été retenus en raison de la nature différente des services : une administration classique (A), un service à comportement commercial (B) ; une localisation dans la banlieue d'une ville qui a accueilli plusieurs délocalisations (A), une implantation en ville nouvelle (B). Le service C est resté à Paris. Il a été choisi pour mieux comprendre les causes de blocage du mécanisme et les raisons de l'échec de la politique

---

(6) En 1991 l'enquête annuelle de l'Observatoire Interrégional du Politique portait sur l'opinion des français vis à vis de leur cadre de vie ; 31 % des habitants de l'Ile-de-France ont estimé que depuis cinq ans celui-ci se détériore.

# DESCRIPTION

## DES TROIS SERVICES ÉTUDIÉS

---

### SERVICE A

#### **Historique**

En 1945, cette administration, qui est chargée de gérer des dossiers, a été détachée du Ministère dans lequel elle avait été créée pour être placée sous l'autorité du ministre dont elle dépend actuellement. La conception de la politique est cependant restée de la compétence du Ministère d'origine. Du même coup, le service A est en porte à faux, parce que c'est une administration centrale qui applique une politique élaborée dans un autre ministère. Jusqu'au début des années 70 environ, le personnel comprenait encore des cadres issus de l'ancienne hiérarchie. Depuis leur départ à la retraite, et dans ce nouvel environnement, le recrutement n'est plus spécialisé. Un complément de formation est donné sur le tas. L'effectif est de 120 agents.

Le service A fonctionne comme une unité industrielle dont la production est la suivante : le total du courrier reçu est passé de 88.390 en 1967 à 112.013 en 1980 et 149.032 en 1985. Le nombre des dossiers ouverts dans le service a cru de 14.829 en 1967 à 24.464 en 1980 et 19.857 en 1985. L'organisation comprend le directeur et un adjoint, un chargé de mission et un conseiller technique pour l'informatique, une cellule des affaires générales, le bureau des affaires générales, le bureau chargé de l'instruction des dossiers à la décision du ministre, le bureau chargé de l'instruction des autres dossiers, le bureau chargé des questions juridiques, le bureau chargé de la préparation et de la notification des décrets.

L'installation matérielle, à Paris, est particulièrement vétuste, et le service manque de place pour entreposer les dossiers ainsi que plusieurs années d'archives. Le personnel tend à la morosité à cause de l'image que lui renvoient les individus qu'il gère, parce que la population concernée émane surtout de pays en voie de développement. S'y ajoute le nombre des interventions : de 10 % à 20 % des dossiers sont recommandés par une personnalité politique et, à ce titre, ils sont transmis au Cabinet du ministre. L'informatisation enfin, commencée en 1983, a rencontré de graves difficultés. Durant cette période, plusieurs études ont été demandées à des chercheurs et à des conseils en organisation. Tous ces éléments ont suscité une certaine anxiété au sein du personnel si bien qu'avant même les départs provoqués par le déménagement en province, 55 personnes avaient quitté le service.

#### **Caractéristiques du service A**

Dans le passé, certains responsables du ministère ont considéré que le service A était l'élément faible de la Direction, en particulier parce qu'il a une compétence marginale au ministère : il travaille surtout en liaison étroite avec des administrations centrales

situées sur l'ensemble du territoire. De plus, il applique des textes dont l'élaboration est restée de la compétence d'un autre ministère.

La seconde cause de faiblesse du service A vient de sa mauvaise image. C'est un service sans attrait dans lequel les agents se soucient peu d'être affectés parce qu'il a la réputation d'être vieillot et de proposer des tâches répétitives. Il traite un grand nombre d'affaires, c'est presque un travail à la chaîne. L'un des problèmes les plus souvent évoqués est celui des archives entassées dans le parking du ministère. Dans un contexte de pénurie des locaux, la place prise par les dossiers constitue un argument de poids pour le délocaliser. Le personnel est considéré comme peu qualifié et peu efficace ; on lui reproche, en particulier, de ne pas traiter assez vite les demandes. Une des hypothèses était que le déménagement provoquerait un changement salutaire des personnes.

La troisième cause de faiblesse résulte de ce qu'en 1984 le service est une structure qui se vit comme étant en crise. Dès 1976 avait été initiée une réflexion sur sa modernisation, en particulier sur son automatiser. Or la mise en œuvre de la réforme, commencée en 1983, est plus complexe que prévu et elle provoque un retard considérable dans le traitement des dossiers. Enfin, le personnel se sent délégitimé car il a le sentiment qu'on lui reproche d'imposer subrepticement une "politique" qui n'est pas la bonne alors qu'en réalité il ne fait que gérer des dossiers. Sur tel ou tel cas individuel, il a l'impression d'être désavoué par ses dirigeants parce qu'une partie importante des affaires lui échappe pour être étudiées par le Cabinet du Ministre. En effet, entre 10 % et 20 % d'entre elles sont assorties d'une intervention, souvent par le canal des parlementaires. Enfin, en 1986, le Gouvernement avait envisagé une réforme de la législation qui aurait entraîné une diminution importante du nombre des agents. D'anciens responsables étaient peu favorables à la décision de délocalisation parce qu'elle rendait selon eux impossible la réforme qu'ils voulaient mener dans le sens d'une déconcentration géographique du traitement des dossiers. Un directeur a été désigné avec la mission explicite d'organiser le déménagement. Celle-ci s'avère vite comme étant pour lui une contrainte importante dans la mesure où, en dehors de la question relative à l'opportunité d'un tel transfert, ce départ implique que s'éloigneront hors de Paris à peu près la moitié des agents qui sont sous son autorité.

## SERVICE B

### Historique

Le service B a pour mission de s'assurer que le matériel livré à l'administration est conforme aux spécifications préalablement négociées par l'Etat avec des fournisseurs (entreprises industrielles). La marchandise n'est payée qu'après son accord.

L'organisation du service est liée à la façon dont sont conclus les marchés. Dans le département du "contrôle n° 1", la propriété est transférée après montage des équipements sur place, alors que dans le département du "contrôle n° 2" la propriété est transférée dès l'acceptation du produit. Le département du "contrôle n° 1" (150 agents environ à la fin des années 70) fonctionne avec quelques cadres et surtout des techniciens. Ce personnel est en déplacement de 40 à 45 semaines par an. Un chantier dure à peu près un mois. Au début des années 70, le recrutement est devenu difficile. Alors, pour rendre ces emplois plus attrayants, la direction a octroyé des avantages substantiels : droit de résidence n'importe où en France, droit de quitter le domicile le lundi matin et d'y revenir le vendredi soir en touchant des indemnités de déplacement. En fait ces employés n'ont que peu de contacts

avec le siège du service B, ils y viennent deux fois par an. Le département du "contrôle n° 2" occupe à la même époque environ 200 personnes, spécialisées en fonction du matériel examiné. Ce sont des techniciens d'exécution qui passent deux jours par semaine au siège pour y faire le travail administratif (préparation des contrôles et facturation) et trois jours dans les usines. Celles-ci se trouvent principalement en région Ile-de-France, surtout à l'ouest de Paris. Il faut enfin ajouter 120 personnes chargées des affaires générales.

A sa création, en 1975, le service B s'est installé dans des locaux appartenant à l'administration centrale. En 1978, celle-ci a eu besoin d'augmenter la superficie de ses bureaux ; il a donc été décidé de loger ailleurs le personnel du service B. En 1980, de fortes pressions gouvernementales s'exercent en faveur de la délocalisation. C'est le site d'une ville nouvelle qui est retenu. Pour gagner du temps, la direction organise le déménagement du "contrôle n° 1" qui, en fait, ne présente pas de difficulté. Puisque le personnel ne vient jamais à la maison-mère, il suffit de faire partir la cellule de 20 à 30 personnes qui les gère. Cette décision est effectivement prise en 1982. La vraie question se pose en 1983 lorsque le Directeur choisit de délocaliser également le département du "contrôle n° 2". Le directeur adjoint, qui exerce les fonctions de directeur, demande sa mutation en 1983 parce qu'il désapprouve la politique de délocalisation qui risque de retarder le processus de modernisation qui est en cours. Il est favorable à une autre localisation

Un terrain a été acheté sur la ville nouvelle dès 1981. La mise en service du bâtiment construit pour abriter le premier déménagement s'est faite au mois de juin 1984. En revanche pour le second transfert, les locaux ont été trouvés au fur et à mesure, en fonction de l'arrivée des agents. Ceux-ci ont été répartis entre six sites différents distant de 15 km les uns des autres. Toute cette période a été vécue par le service et les agents comme très difficile : du fait du manque de cohésion qui s'est installé entre les divers départements du service B, le personnel se montre mécontent et inquiet, d'autant qu'il sent qu'existent des désaccords au sein de la direction. Le directeur choisi en 1983 est nommé alors qu'il est à trois ans de la retraite. Dès sa nomination, il s'installe à Paris, tandis que son adjoint s'établit sur la ville nouvelle. Parce que la construction du bâtiment destiné à abriter l'ensemble des agents a été plusieurs fois repoussée, certains agents ont pensé que le service allait être supprimé. Leurs craintes se sont apaisées lorsqu'a été prise la décision de débloquer les crédits relatifs à l'immeuble. L'emménagement s'est fait en 1989.

### **Caractéristiques du service B**

Ce service a été créé en 1975 à partir d'équipes préexistantes. En dix ans le nombre des agents est passé de 300 à 600 personnes. Au départ, les vérifications portaient seulement sur la conformité du produit à livrer. A l'heure actuelle, elles concernent de plus en plus les méthodes de fabrication qu'utilisent les fournisseurs. Le travail des agents chargés du contrôle est étroitement lié à l'évolution des techniques, et leurs compétences sont souvent très spécialisées. Dans les usines des fournisseurs, ils jouissent d'un certain prestige qui provient de leur pouvoir d'accepter ou de refuser le matériel. Dans le passé, cette situation a parfois débouché sur des difficultés, soit que la direction reproche aux contrôleurs leur loyalisme vis-à-vis des entreprises au détriment de l'administration, soit au contraire que les ouvriers se livrent à des représailles vis-à-vis des représentants du service B. Par ailleurs, le coût du contrôle avait la réputation d'être devenu excessif. En effet, l'activité s'était développée en favorisant des rentes de situation que la direction cherchait à éliminer en modernisant les méthodes, devenues trop routinières, et en

réduisant les effectifs. Les critiques des directeurs des usines comme celles des services de l'administration portaient également sur la longueur des délais de contrôle : de 30 à 40 jours, auxquels il faut ajouter les 40 jours de délai de paiement, c'est-à-dire plus de deux mois pendant lesquels le matériel restait stocké à l'usine.

## SERVICE C

### Historique

Le service C exerce une activité comptable au sein d'une agence qui intervient dans des conditions proches de celles du secteur privé. En 1974, cette agence était située dans un immeuble vétuste du 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Pour obtenir l'autorisation d'occuper des locaux dans une tour du quartier de Bercy, la direction a négocié la délocalisation de son service informatique. Désormais le Comité de décentralisation réclame le transfert du service C pour équilibrer toute extension des surfaces parisiennes. Au début des années 80, le fonctionnement de l'agence est considéré comme peu satisfaisant par sa direction qui réfléchit à un changement de statut. Son projet serait de créer un établissement public industriel et commercial. En 1986, l'existence de l'agence est remise en cause par le Gouvernement qui, finalement, après six mois d'hésitations, décide de la maintenir. Le service C comprend 73 personnes, ce que la Direction considère comme excessif pour la quantité de travail effectuée. (7) L'encadrement est assuré par des employés sortis du rang. C'est un service qui évolue depuis la fin des années 70 grâce à une opération de décentralisation qui permet "d'ouvrir dans les services régionaux des sections financières qui effectuent la vérification des factures et assurent le recouvrement des relevés de cessions jusqu'alors effectués à l'administration centrale. Cette opération qui s'est achevée en 1980 a permis de ramener les effectifs (parisiens) de 103 au 31 mai 1976 à 75 au 31 mai 1980 et cette réduction devrait vraisemblablement se poursuivre. Le développement de la mécanisation de la procédure d'ordonnancement a également permis d'accélérer la réduction des effectifs de ces mêmes services". (8) Des conflits très graves se sont élevés entre le directeur du service C et la direction de l'agence. Cette dernière envisage donc de neutraliser l'influence du service C en le délocalisant ; dans un second temps, il pourrait même être supprimé.

### Caractéristiques du service C

Il forme un ensemble autonome depuis qu'en 1979, le nouveau directeur de l'agence a décidé de donner à son organisation une orientation plus commerciale. Au début des années 80, de très graves conflits s'élèvent entre les partisans d'une orientation plus commerciale et ceux qui restent attachés à un fonctionnement administratif. Les employés sont d'un niveau de compétence considéré comme assez médiocre par la Direction qui envisage avec faveur un déménagement. Celui-ci permettrait probablement de renouveler une majorité d'agents parce que le personnel, surtout féminin et relativement âgé, refuserait sans doute de suivre son emploi.

---

(7) Ce sentiment a d'ailleurs été partagé par l'équipe suivante qui a entrepris d'améliorer le rendement du service C : le nombre de factures fournisseurs et clients traité par agent est passé de 2 093 par an en 1984 à 4 090 par an en 1987.

(8) Lettre du directeur à Monsieur le Président du Comité de décentralisation, 1983.

# MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

---

La recherche a été menée au moyen d'enquêtes sur place, d'une part une quarantaine d'interviews en profondeur, d'autre part douze réunions de groupes.

Pour chaque cas, le travail a débuté par une pré-enquête. Il s'agissait de reconstruire l'histoire de la délocalisation en recueillant les témoignages des personnalités qui ont eu un rôle dans l'élaboration du projet, ainsi que l'opinion de la direction du service et de ses supérieurs hiérarchiques (décideurs politico-administratifs parisiens, responsables administratifs et syndicaux, élus locaux). Chaque expérience a ensuite été étudiée en fonction des quatre questions suivantes :

- genèse du projet de délocalisation
- décision et annonce du projet au personnel
- transfert
- adaptation à la nouvelle localisation.

C'est sur cette base qu'ont été recueillis les interviews en profondeur. Les entretiens étaient conçus pour répondre aux préoccupations suivantes :

- les acteurs et leurs stratégies : pourquoi cette administration, ce service, cette localisation ? Quels sont les objectifs de chacun, qu'ont-ils fait pour y parvenir, quelles informations avaient-ils ? Comment se sont construites les alliances ?
- les structures : comment le transfert a-t-il été organisé (financièrement, techniquement et socialement) ? Quel a été l'impact du transfert sur le service ? Est-il conforme aux prévisions ? Constate-t-on des transformations de la mission et de l'activité ?
- les relations avec l'environnement : comment se fait l'articulation avec l'Administration centrale, avec les institutions régionales et locales, avec les usagers ?

Les interviews ont été complétés par le dépouillement d'une documentation écrite fournie par les services publics enquêtés et portant sur le processus de gestion de la délocalisation aussi bien que sur le fonctionnement du service étudié.

Enfin, des réunions de groupes ont été organisées sur place pour étudier les attitudes et comportements du personnel.

Au démarrage de l'enquête, nous avons proposé d'étudier les attitudes et comportements du personnel en sous-traitant à un institut spécialisé des sondages d'opinion du personnel déplacé. Les premiers contacts avec les services délocalisés ont montré que cette méthode de travail ne convenait pas, notamment parce que les effectifs concernés demeuraient trop peu nombreux pour fournir une base statistique suffisante. C'est pourquoi il a été décidé de recourir à une approche différente : se rendre sur place pendant plusieurs jours pour rencontrer les chefs de service et les représentants syndicaux ; faire des réunions avec le personnel par groupes de cinq ou six personnes, s'intéresser aux personnes recrutées sur place. Les résultats de cette formule ont été excellents parce que les agents ont accepté de participer à la recherche. En accord avec la direction de chaque service, les groupes avaient été constitués à l'avance, en fonction

du niveau hiérarchique (B, C, D) et en fonction de la date de recrutement. Ces réunions ont duré en moyenne 1h 30 ; elles ont toutes été animées par le responsable de la recherche. L'information recueillie dans ce cadre constitue l'essentiel de la matière utilisée dans ce rapport. Les interviews ont été adaptées aux interlocuteurs à partir d'une grille d'analyse construite autour des questions suivantes :

• **Prise de décision**

Quand et comment a été connue la décision relative à la délocalisation ? Cette information avait-elle un caractère attractif ? Qu'est-ce qui a emporté la décision de quitter Paris ? Qu'est-ce qu'on vous proposait si vous restiez en Ile-de-France ? Quels ont été les problèmes posés par l'emploi du conjoint ?

• **Déménagement**

Y a-t-il eu des primes, remboursements et aides financières ? Comment s'est résolue la question du logement ? Quel est l'agrément du nouveau domicile ? Est-ce que toute la famille est venue en même temps ? Les agents ont-ils gardé des liens avec leurs collègues et amis restés à Paris ?

• **Cadre de vie et coût de la vie**

Quel est l'agrément du nouvel environnement ? Y a-t-il eu des changements dans la vie de tous les jours : temps consacré à la famille, relations de voisinage, temps de transport, coût de la vie ? Comment s'opère l'intégration à la vie sociale locale ? Quelle est la situation en matière de transport en commun ? L'accès aux loisirs sportifs et culturels est-il aisé ? Les équipements scolaires et médicaux sont-ils proches et de bonne qualité ?

• **Vie professionnelle**

Est-ce que la nouvelle localisation rend le travail plus agréable ? En particulier les locaux sont-ils mieux conçus ? Y a-t-il des différences dans le rythme de travail, dans les rapports avec la hiérarchie, dans les sources d'information ? Le climat professionnel est-il modifié ? Quelles sont les relations avec les agents qui ne viennent pas de Paris ? Y a-t-il une modernisation du service ?

• **Avenir professionnel**

Quelle est la durée du séjour prévu dans la région ? Quelle est la qualité de la formation permanente ? Quelles sont les possibilités de promotion dans la région ? Envisagez-vous de déménager de nouveau pour profiter d'une promotion ?

# III

## PRISE DE DÉCISION EN PRATIQUE





# PRISE DE DÉCISION EN PRATIQUE

---

La politique de délocalisation administrative se caractérise le plus souvent par la durée du processus de décision. Il s'agit d'une opération complexe dont les chances de succès sont dépendantes non seulement de la bonne volonté des différents groupes qui composent la direction de l'administration centrale, mais aussi de la pertinence des stratégies et des procédures choisies, car les ministères sont mal préparés à ce type d'action aussi bien en termes de structures qu'en matière de budget. Chaque étape constitue par conséquent une source de blocage potentiel. En effet, si la délocalisation administrative est politiquement intéressante pour le Premier Ministre et pour le maire de la commune d'implantation, elle est plutôt coûteuse pour le ministre concerné qui doit affronter non seulement l'opposition du personnel intéressé soutenu par les syndicats, mais aussi l'hostilité de ses directeurs pour lesquels le projet implique l'invention de stratégies inédites, en particulier en ce qui concerne la recherche du financement et la gestion des reclassements et recrutements d'agents, en veillant d'abord à ne pas dégrader le climat social.

Les trois cas étudiés montrent qu'en fait chaque administration épuise les atouts politiques dont elle dispose pour tenter d'éviter le déménagement. Le plus souvent, il s'agit d'une intervention auprès du Premier Ministre, ou de négociations individuelles avec les membres du Comité de décentralisation. C'est ce qui explique que les services donnés en gage des extensions de locaux à Paris soient des structures disposant de faibles ressources parce qu'elles connaissent des difficultés de fonctionnement ou parce qu'elles sont de création récente.

## SERVICE A

La décision de délocaliser le service A a été prise par "à coups" successifs, chaque nouvelle étape étant franchie grâce à une impulsion vigoureuse venue des acteurs politiques, parce que l'articulation avec les acteurs administratifs se faisait mal à cause de l'éclatement des lieux de décision. Le déménagement du service A figure dans les plans de localisation du ministère depuis 1976. A cette date, un document transmis au Comité de décentralisation explicite la motivation officielle de ce choix : le départ du service A libérerait une surface importante puisqu'il est implanté sur 1010m<sup>2</sup> ; par ailleurs, "compte tenu que son fonctionnement est relativement autonome par rapport aux autres services centraux et que ses interlocuteurs se situent dans la plupart des cas en province, il pourrait être envisagé de le décentraliser". La ville d'accueil est également sélectionnée dès cette date. Il s'agit de N., une localité de taille moyenne qui, avec l'aide d'un "baron" du gaullisme, réussit à attirer des activités du secteur tertiaire administratif national depuis le milieu des années 60.

A la fin de l'année 1983, le ministère obtient du Comité de Décentralisation un agrément pour l'occupation de bureaux situés à la périphérie de Paris. Des contreparties doivent être proposées par le ministère. Elles sont de deux ordres : les unes sont constituées par la libération immédiate de certaines locations, et les autres par des délocalisations. En particulier, le service A sera transféré en province. En plus, une puissante direction du ministère devra s'installer dans une ville nouvelle du Bassin parisien. L'ensemble de la négociation est consigné dans une lettre adressée par le Premier Ministre au ministère concerné. En été 1983, comme prévu, plusieurs services s'installent en proche banlieue. En revanche, les départs de Paris ne sont pas considérés par les responsables administratifs comme étant des projets à mettre en œuvre immédiatement. Pour le service A, c'est une question qui revient périodiquement depuis 1976. Les études préliminaires sont déjà effectuées et il ne semble pas opportun de franchir une nouvelle étape dans l'opérationnalisation du transfert. Quant à la puissante direction, elle négocie activement son maintien dans Paris. Cette situation va rendre difficiles les relations du Ministère avec le Comité de décentralisation. C'est pourquoi le ministre décide de court-circuiter le Comité et de négocier directement avec le Premier Ministre, de qui dépend la décision en dernier recours. A l'automne 1984, le ministre écrit à Monsieur Laurent Fabius une lettre qui se termine par ces termes : "Je vous serais reconnaissant des instructions que vous donneriez au Président du Comité de Décentralisation pour reconduire ces agréments durant le laps de temps nécessaire". A cette date, par conséquent, le ministère essaye de temporiser.

En réalité, la délocalisation du service A va franchir une étape décisive grâce à l'intervention d'acteurs politiques locaux, alertés par une initiative de la DATAR. Celle-ci essaye de faire avancer le dossier de son côté. En particulier, l'Association Bureaux-Province fait part du projet au Président du syndicat de l'agglomération urbaine de N.. Le choix de cet interlocuteur est un élément déterminant pour la suite du processus de décision parce qu'il donne une publicité à l'affaire. On peut penser que le transfert aurait été une fois encore ajourné si seul le maire de la ville N. avait été informé, parce que 120 emplois ne constituaient pas un réel enjeu pour une ville de cette taille qui, par ailleurs, n'avait pas besoin d'une administration d'Etat pour attirer d'autres activités de bureaux. Le maire de N. n'est d'ailleurs pas intervenu pour réclamer l'installation du service A sur le territoire de sa commune. Par contre, apprenant l'existence du projet au cours d'une réunion du syndicat de l'agglomération, le maire d'une des communes de la banlieue demande que toutes les communes puissent faire des offres de candidature. La DATAR reprend la suggestion à son compte. Elle met les maires en relation avec le Ministère.

Les services compétents du Ministère sont peu réceptifs à ces propositions d'implantation parce que depuis 1976 ils ont des dossiers établis à partir de l'hypothèse d'une localisation dans la ville N. Il envisagent avec désagrément la nécessité de reprendre la question dans son ensemble. De plus, la ville N. dispose d'une importante cité administrative dans laquelle le service A pourrait trouver un environnement favorable à son développement local. Malgré ces réticences, le ministère explicite des critères pour que les communes aient la possibilité de présenter des dossier : un site urbain, des transports en commun à proximité, etc. À la suite de cet affichage, quatre dossiers sont présentés par les communes. Dans l'une des réponses adressées au ministère, le maire de la commune des Rochers, située dans les faubourgs de N., qui est aussi député de la cir-

conscription, présente les raisons qui viennent soutenir son offre. Il veut faire venir une institution de prestige pour initier un programme d'installation d'activités tertiaires sur sa commune. De plus, il estime que l'arrivée du service A contribuerait à la structuration du tissu social de la localité, conformément aux objectifs de la politique gouvernementale de développement des banlieues. Parallèlement à la constitution du dossier de candidature, ce député maire prend personnellement contact avec le ministère. Après examen des propositions, c'est le ministre lui-même qui prend la décision, et il retient la ville des Rochers. Toutefois, au moment du remaniement ministériel de l'été 1984, le financement de la délocalisation n'est toujours pas assuré. Inquiet, le maire reprend l'initiative et, par l'intermédiaire du ministre en charge de l'Aménagement du territoire, il demande au Premier Ministre de faire avancer les choses. C'est une injonction de ce dernier qui débloque le dossier. À l'automne, une note émanant du directeur adjoint du cabinet du ministère responsable du service A annonce que le Premier Ministre souhaite que le transfert soit accéléré. La DATAR s'engouffre dans la brèche. Par l'intermédiaire de l'association Bureaux-Province, elle apporte son concours pour le montage technique du dossier, en particulier pour la recherche du terrain. Toutefois elle n'a aucun moyen de pression sur le ministère, à tel point que plusieurs fois, ses représentants craindront l'enlisement.

Finalement, la commune des Rochers propose trois terrains. Elle est propriétaire de l'un d'entre eux et c'est celui-ci qui est choisi, en particulier parce que les délais de vente sont plus longs lorsque le vendeur est une personne privée. En même temps est trouvé un investisseur pour prendre en charge l'édification du bâtiment. En effet, la politique de délocalisation administrative présente la particularité d'être à la fois obligatoire et coûteuse pour le ministère concerné, qui recherche lui-même le financement de l'opération lorsqu'il ne dispose pas d'importantes ressources propres. C'est le cas ici. L'administration doit donc s'assurer le concours d'une entreprise disposée à faire construire l'immeuble et à le louer à l'Etat pour y installer le service A. Le maire des Rochers, pour qui cette affaire est importante, participe activement à la recherche d'un partenaire. Après plusieurs échecs, il rencontre les dirigeants d'une compagnie d'assurances qui n'acceptent de s'engager que s'il s'agit d'une opération commercialement intéressante pour eux. La négociation entre le ministère, la présidence de cette compagnie et le maire est difficile. Elle débouche cependant sur un accord entre les parties mais, de l'avis de tous les acteurs, cette opération coûte très cher à l'Etat parce que la construction sera amortie en dix ans. Si le ministère avait pu trouver les crédits nécessaires, aujourd'hui il tirerait lui-même les avantages de la propriété de l'immeuble qu'il occupe.

La même année est désigné un nouveau directeur de l'Administration centrale dont dépend le service A. Il s'implique directement dans la réussite du transfert, ce qui lui permet de surmonter les obstacles qui, une fois encore, auraient pu bloquer la mise en œuvre du projet de délocalisation. En ce qui concerne le calendrier, il veut avoir franchi le point de non retour avant les élections législatives de 1986 car il prévoit que l'inévitable changement de ministre qui les accompagnera risque de remettre en question la hiérarchie des priorités de son administration. Par ailleurs, il met en place un système de communication interne qui permet au personnel de suivre le déroulement du programme. Enfin, il négocie en permanence avec la direction des affaires générales de son ministère parce que celle-ci conserve son pouvoir de décision en matière de crédits et de

personnel. À ce stade de la mise en œuvre du projet, c'est surtout la construction du bâtiment qui retient l'attention. Le ministère ne souhaite pas la prendre en charge parce qu'il ne dispose pas des infrastructures nécessaires. C'est donc à une société d'économie mixte qu'est confiée la maîtrise de l'ouvrage. Cette formule fait gagner du temps en évitant de soumettre l'opération à la procédure de l'appel d'offres, et de choisir librement un architecte de la région. Ce dernier s'est trouvé dans une situation délicate. Le ministère en effet manifeste des exigences techniques spécifiques, en particulier pour stocker les archives. La compagnie d'assurances de son côté veut un bâtiment qu'elle puisse louer à une autre institution au cas où l'Etat se récuserait. Cette ambiguïté dans la destination va laisser architecturalement quelques traces mais surtout, l'éclatement des responsabilités à l'intérieur du ministère empêche la société d'économie mixte de localiser facilement l'interlocuteur compétent pour chaque opération. Plusieurs fois, la difficultés d'obtenir des documents écrits remet en cause le calendrier et, par conséquent, génère des surcoûts. De plus, les procédures de transmission des dossiers mises en place par le ministère sont lourdes, ce qui rend les communications peu commodes.

En pratique, par conséquent, la décision de délocaliser le service A est difficile à mettre en œuvre en raison du nombre des intérêts contradictoires en jeu, mais également à cause des stratégies administratives hostiles à ce déménagement. Les objectifs poursuivis apparaissent comme conflictuels entre eux. D'un côté la DATAR, le Comité de décentralisation et le Premier Ministre poursuivent une politique très volontariste de délocalisation, fondée sur l'impact économique et social du transfert des administrations centrales hors de Paris. De l'autre le ministre, la direction, le personnel et les syndicats du service A se montrent, dans un premier temps, indifférents ou peu favorables à ce projet parce qu'il leur paraît être soit peu judicieux fonctionnellement, soit très coûteux financièrement et socialement. Certains estiment que l'importance symbolique de ce service de l'Etat justifie sa localisation dans la capitale ; d'autres pensent qu'il est dangereux de faire déménager un service de 120 personnes sans avoir préalablement étudié son coût d'exploitation dans le nouveau site et sans avoir conçu un projet de modernisation, en particulier sans disposer des moyens nécessaires à la réforme du système informatique. Dans un deuxième temps, cette opération va être fortement soutenue par le ministre et son cabinet qui, au travers de ce projet, entendent matérialiser la politique socialiste en faveur du rééquilibrage des activités entre la région parisienne et la province. Quant aux syndicats (CGT, CFDT, FO, CFTC), très puissants dans ce ministère, ils ont tout de suite été associés à la mise en œuvre de la décision de transfert, et ils ne s'y sont pas opposés. Les agents concernés n'ont pas non plus montré d'hostilité dans la mesure où une réaffectation à Paris leur avait été garantie.

Pourtant, une fois que les divers groupes intéressés ont été d'accord sur le principe de la délocalisation du service A, les stratégies divergentes des administrations en cause ont de nouveau rendu difficile la mise en œuvre du projet. À cet égard, plusieurs caractéristiques du processus de décision tendent à favoriser le blocage du programme. L'engagement définitif de l'Administration reste longtemps incertain puisque c'est seulement au mois de février 1986 que le Ministère du budget donne son accord pour l'ouverture du crédit destiné à payer le montant du loyer du service A dans sa nouvelle localisation ; de plus, le changement de ministre au mois de mars de la même année pose de nouveau la question de la poursuite du programme. Par ailleurs, les respon-

sables de l'opération changent, chacun ayant des stratégies différentes, si bien que les accords sont constamment remis en question. Enfin, la coordination des moyens se fait mal entre secteurs administratifs qui ont des contraintes opposées. C'est ainsi que la direction des moyens du ministère n'accorde pas de personnel supplémentaire ni de crédits spécifiques. En particulier, elle ne verse aucune allocation pour la mise en place d'un projet informatique autonome.

## SERVICE B

La décision de délocaliser le service B a été prise non pas de façon saccadée en surmontant des risques de blocage à chaque étape du processus comme dans le cas du service A, mais à la suite de plusieurs décisions d'importance secondaire. Sur dix ans (1979-1989), il n'y a jamais eu de choix fait dans le cadre d'un véritable projet global, mais une suite d'options partielles qui, peu à peu, ont conduit à une situation de "fait accompli" dont le résultat est la construction de deux bâtiments séparés par une route, au lieu d'un seul immeuble regroupant l'ensemble des agents du service. C'est aussi l'installation dans l'est de la France d'un centre qui exerce ses activités principalement à Paris et dans le quart nord-ouest du pays.

Lorsque, en 1981, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire réaffirme avec force la volonté gouvernementale de procéder à des décentralisations dans le secteur tertiaire, le directeur de l'Administration dont dépend le service B considère, de son côté, qu'il a déjà très loyalement contribué à la politique d'aménagement du territoire en implantant ou en transférant en province 4000 emplois d'administration centrale ou de services à compétence nationale depuis 1975, date à laquelle le Comité de décentralisation a approuvé son plan de localisation. C'est ce qu'il explique dans une lettre transmise au Président du Comité de décentralisation : désormais, "les actions de déconcentration des services d'administration centrale... ne pourront se poursuivre au même rythme... les services maintenus en région parisienne sont principalement chargés de l'animation et la coordination des régions, de la tutelle financière et des relations internationales - leurs relations avec les ministères, les autres services administratifs et les sièges des grandes entreprises, ne permettent plus d'envisager une décentralisation aussi significative de leurs activités que celle qui a été réalisée dans les dernières années".

Mais, par ailleurs, les locaux de cette administration sont très dispersés dans Paris, et elle essaye de procéder à des concentrations. C'est la raison pour laquelle elle se livre à un "dialogue permanent" avec la DATAR et le comité de décentralisation. Contrairement au comportement qui a été celui du ministre responsable du service A, la stratégie que met en œuvre le ministre concerné par le service B consiste à prendre contact individuellement avec les membres du comité de décentralisation et avec le chargé de mission de la DATAR. Dans le cadre d'une négociation de ce type, le directeur de l'administration centrale propose, en 1980, de déménager une partie du service B, le département du contrôle n° 1, pour répondre de façon aussi limitée que possible à la demande gouvernementale de transfert d'emplois en province. Le site retenu est une ville nouvelle localisée dans une région qui "après la région parisienne est la seule qui

permette d'effectuer dans de bonnes conditions des déplacements ferroviaires ou aériens vers l'ensemble du territoire métropolitain", comme l'explique le directeur du service B dans une note du mois de mai 1980. Ce service a été identifié comme fonctionnellement possible à localiser hors de Paris parce que "il faut bien souligner le caractère spécifique du personnel... qui exerce son activité sans lien physique avec le siège du département et pour lequel la localisation géographique de celui-ci a une importance réduite" (rapport au Directeur de l'Administration centrale, 1982). En réalité et par conséquent, seuls les quarante agents responsables de la gestion du service sont concernés par le déménagement ; pour les cent cinquante autres, il n'y aura pas de changement. Il s'agit donc plus d'un affichage symbolique que d'un véritable transfert d'emplois en province.

Mais, dans le cadre général de la politique de décentralisation et de lutte contre le chômage, le CIAT de 1982 réaffirme la volonté gouvernementale de délocaliser des activités du secteur tertiaire. Il invite l'Administration responsable du service B à participer à cette action. La DATAR va même plus loin. Elle présente des études d'implantation qui visent à transférer dans une ville nouvelle de la région parisienne la totalité des services d'un secteur du ministère dont dépend le service B. Ce projet est rejeté par toutes les directions. C'est pourquoi, après avoir longuement hésité, et pour répondre à cette nouvelle sollicitation, le Directeur envisage de délocaliser le reste du service B, c'est à dire le département du contrôle n° 2. Pour prendre sa décision dans de bonnes conditions, il demande à un chargé de mission de lui préparer un rapport sur cette question. L'auteur de ce rapport fait remarquer que "... le personnel est beaucoup plus isolé (que le personnel du département du contrôle n° 1) ; sa formation et son maintien à niveau technique et psychologique, nécessitent de fréquentes réunions au siège. D'autre part la concentration des usines de production, autrefois dans la région parisienne et maintenant dans le quart Nord-Ouest du pays, conduit à une localisation préférentielle des résidences de son personnel dans la région parisienne, pour la facilité des communications...". Il conclut néanmoins que la délocalisation est possible, mais qu'elle doit être envisagée avec circonspection puisque les conditions de travail des agents du département du contrôle n° 2 sont très différentes de celles de leurs collègues du département du contrôle n° 1. Il apparaît donc clairement que cette opération est motivée par la participation à la politique gouvernementale d'aménagement du territoire, et non pour des raisons techniques.

Malgré ces inconvénients, la direction du ministère annonce le projet de délocaliser le département du contrôle n° 2. N'ayant pas réussi à empêcher une décision qu'il réproouve, le responsable du service B demande sa mutation. En 1983 est désigné un nouveau directeur avec la mission de faire une étude d'implantation puis de réaliser le déménagement. La localisation dans une ville nouvelle a l'approbation des responsables de la DATAR. La société d'aménagement de la ville nouvelle des "Sables" dans laquelle a été transféré le département du contrôle n° 1 du service B est très intéressée par l'arrivée du département du contrôle n° 2 parce que l'ensemble du service B à l'image d'une entreprise liée aux industries de pointe. Les dirigeants de la ville nouvelle des Sables espèrent pouvoir s'appuyer sur sa présence pour attirer certains des fabricants dont il contrôle le matériel. Par ailleurs ils comptent utiliser l'arrivée du personnel parisien comme argument vis à vis des communes et des administrations pour obtenir le développement des services publics (écoles, transports, etc).

Pour le ministère responsable du service B, l'implantation aux Sables se justifie par la présence sur place d'autres services dont il a la responsabilité. Par contre, l'éloignement des usines pose un problème réel. C'est la raison pour laquelle il est décidé que le personnel technique aura la possibilité de conserver son domicile à Paris. Il viendra au siège de façon épisodique. La question du déménagement ne concerne donc que les 120 agents du secteur administratif. Cet arrangement est retenu en raison des coûts financiers et humains qu'aurait engendré l'obligation de présence au siège du personnel technique. Mais du coup, la direction des agents devient difficile, en particulier pour mettre en place la politique de modernisation du service dans le sens d'un contrôle de qualité sur le processus de production. Cet objectif est pourtant mentionné dans la lettre de mission qui est transmise en 1983 au nouveau directeur du service B. Il doit "engager une réflexion sur l'opportunité de faire évoluer le service B vers un service de la qualité industrielle ayant compétence sur la fabrication et sur l'installation de l'ensemble des équipements acquis". Toutefois, dans un premier temps au moins, la nécessaire hiérarchisation entre les divers éléments du projet le conduit à privilégier d'abord la continuité du service, sa modernisation ne devant intervenir qu'ensuite.

La direction de cette administration a l'expérience des délocalisations et de leur prix. Les responsables n'ont jamais manqué de moyens, qu'il s'agisse de crédits ou d'emplois. Pourtant, des difficultés se sont élevées à partir de 1983, pour le déménagement du département du contrôle n° 2. En effet, la décision ayant été longtemps retardée, elle a finalement été prise dans l'urgence, en fonction des contraintes dues à l'expiration du bail parisien. Des bureaux sont loués aux Sables au fur et à mesure de l'arrivée du personnel, dans des sites parfois éloignés les uns des autres (15 km). Cet éclatement a nuï à la cohésion du service B au moment de son redémarrage en province. Par ailleurs, la coordination des agents du département du contrôle n° 2 est difficile parce que les moyens de communication sont finalement mal commodes puisqu'il faut compter trente minutes en voiture sur une autoroute à péage entre la gare et les bureaux. À ces difficultés de fonctionnement s'ajoute un état de division et de tension à l'intérieur de la direction du service B. Le directeur installé à Paris cherche surtout à séduire le personnel technique en lui accordant des avantages pour qu'il aille assurer la continuité de l'activité aux Sables. Son adjoint sur place n'a pas une grande autonomie. Par ailleurs, beaucoup d'incertitude existe sur l'évolution qu'il convient de donner au service B. La direction a même envisagé sa suppression pure et simple et la redistribution de ses compétences entre les directions régionales. Ces hésitations se matérialisent dans la lenteur avec laquelle est choisie l'installation définitive puisque c'est seulement en 1988 que sont débloqués les crédits nécessaires à la construction de l'immeuble dans lequel est installé le service B.

La décision de délocaliser l'ensemble du service B n'a jamais été prise de façon globale. Il s'agit plutôt d'une succession de choix partiels considérés comme nécessaires en raison des circonstances du moment. Ils ne présentent pas d'avantages directs pour le service B, mais ils constituent les contreparties que la direction du ministère évalue comme indispensables à la mise en œuvre de sa politique générale de regroupement de ses sites parisiens. Pour elle, cet objectif ne peut être atteint qu'au moyen d'une stratégie de relations non conflictuelles avec la DATAR et le Comité de décentralisation. La délocalisation du service B est l'un des éléments de ce marchandage. Les conditions dans lesquelles cette décision est prise sont néanmoins fortement influencées par des



éléments conjoncturels. D'abord le contexte institutionnel du ministère est instable au début des années 80 parce qu'il vient de mettre au point une réforme territoriale en fonction de régions de vaste dimension. Or en 1982 le découpage est remis en cause par le vote des lois de décentralisation. La direction du ministère ne veut donc pas s'engager prématurément pour l'implantation d'un immeuble important. De plus, entre 1986 et 1988 le ministre est limité dans ses projets de réforme par le Premier ministre qui a un programme de gouvernement précis. L'avenir du service B, en fin, n'est pas clairement défini parce que les services pour le compte desquels il effectue des contrôles critiquent son manque d'efficacité.

## SERVICE C

Depuis le milieu des années 70, la délocalisation de l'ensemble de l'agence dont dépend le service C est réclamée par la DATAR et par le Comité de décentralisation. Ceux-ci considèrent en effet que son activité peut être menée à partir de n'importe quel site géographique. Elle représente donc à leurs yeux une organisation dont la délocalisation s'impose. Cette demande s'est toujours heurtée à l'opposition des responsables de l'administration concernée. Aussi les autorités de l'Aménagement du Territoire essayent-elles d'obtenir au moins le transfert hors de Paris de certains emplois. C'est ainsi que le service informatique de l'agence est désormais implanté dans la ville de M., mais le déménagement du service C ne s'est jamais matérialisé. En effet, la décision positive de procéder à l'étude du transfert n'a jamais été prise parce que la direction de l'agence, qui est chargée de la mise en œuvre du profit, considère que la délocalisation ne présente aucun avantage pour le service C. En 1988, l'opposition des intérêts relatifs à cette délocalisation persiste comme le montre la lettre transmise au directeur de l'agence par le Président du Comité de décentralisation : "le Comité de décentralisation, placé sous ma présidence, après en avoir délibéré, a décidé de délivrer les agréments demandés pour une durée de trois ans. Il a ainsi marqué son souci de ne pas porter atteinte au fonctionnement normal de l'agence, ce qui aurait été le cas s'il avait émis une décision négative, mais dans le même temps, a voulu que votre organisme mette à profit ce délai pour étudier - et lui proposer rapidement - une solution définitive d'implantation".

En 1974, le Directeur de l'agence veut quitter les locaux vétustes qu'occupent ses personnels dans le 19<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Il propose au Comité de décentralisation une location de bureaux dans une tour du quartier Bercy à Paris. Or, avant même que son affaire soit discutée en séance, il apprend que le fonctionnaire de la DATAR qui rapporte sur son dossier devant le Comité de décentralisation estime que son organisation peut être localisée sur n'importe quelle partie du territoire et demande que l'ensemble des bureaux quittent Paris. Le directeur décide alors de retirer le dossier. Il rencontre en face à face et un par un chacun des membres du Comité de décentralisation pour leur expliquer que ses clients sont des hauts fonctionnaires parisiens avec lesquels son personnel est en relation constante et que son agence doit en conséquence rester à Paris pour des raisons fonctionnelles, mais également pour des raisons de prestige. Un compromis est finalement obtenu sous la forme d'un agrément de l'installation à Bercy. En contrepartie, son service informatique sera délocalisé en province ou dans une ville nouvelle.

Cependant, la délocalisation négociée n'est pas mise en œuvre tant que ne se pose pas de problème de locaux. C'est un nouveau directeur qui doit exécuter l'engagement pour obtenir les nouvelles surfaces dont il a besoin. La DATAR propose, pour l'implantation du service informatique, une ville nouvelle de la région parisienne ou la province. Le directeur de l'agence estime que la province est préférable et il suggère deux villes universitaires du sud de la France. Plusieurs membres du personnel visitent les deux emplacements. La ville M. est finalement retenue parce que le logement y est plus facile et le coût de la vie moins élevé. Quelques affinités entre informaticiens à Paris et à M ont aussi compté. Le projet est en cours de réalisation en 1980, ce qui permet au directeur de l'agence de transmettre une lettre au Président du Comité de décentralisation pour lui faire part de la situation. "En ce qui concerne l'implantation de son service informatique, après avoir différé de quelques années la décentralisation initialement envisagée à la fois pour des raisons d'opportunité et des contraintes de financement, l'agence vient de s'engager dans une opération qui devrait aboutir au départ à M. de tous les services encore actuellement implantés dans l'immeuble du 19<sup>e</sup> arrondissement. Les négociations en cours, tant avec la municipalité et la préfecture au plan local qu'avec les autorités de tutelle et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, permettent raisonnablement d'envisager la date du 1<sup>er</sup> août 1982 pour le transfert effectif du service, et la libération définitive de l'ensemble de l'immeuble dans lequel les services centraux... étaient installés en 1975". En 1981, le Directeur demande un nouvel agrément pour 1000 m<sup>2</sup> de plus à Bercy. Il motive sa requête, présente sa politique générale de décentralisation et ajoute : "si ce plan ne vous paraissait pas suffisamment extensif, il serait encore envisageable de décentraliser le service C. En raison de sa fonction, ce service est le seul qui soit détachable topographiquement de la direction centrale". Il ajoutait qu'il s'agissait d'une opération difficile : "un très fort taux de défections serait à prévoir, qui m'obligerait à des reclassements au sein des locaux de Paris.

Le Comité de décentralisation donne son agrément, mais demande la délocalisation du service C. La contrepartie exigée en gage de l'agrément n'est toujours pas exécutée en 1990 parce que sa mise en œuvre n'a jamais été mise à l'ordre du jour. D'abord pour des raisons budgétaires. En effet, le montage financier des délocalisations est toujours difficile parce que ce sont des opérations qui coûtent cher. Même lorsque les administrations ont des ressources, elles ne les affectent jamais prioritairement à une politique qui leur est imposée. C'est ce qui explique que le déménagement du service informatique ait été retardé "pour des raisons d'opportunité et des contraintes de financement". De même, dans une lettre de 1988 transmise à ses ministres de tutelle, le Directeur de l'agence précise que "sauf instruction contraire de votre part, et indication des moyens que la tutelle mettrait alors à la disposition pour financer une telle opération, je proposerai de différer l'étude d'une telle perspective (délocalisation)".

Par ailleurs, l'agence a dû affronter une situation très instable au cours des années 80. Sur le plan interne, trois directeurs se sont succédés en l'espace de deux ans et la modernisation des activités a motivé un important changement de statut. Sur le plan externe, l'existence même de l'agence a été contestée dans un rapport gouvernemental. Toutes ces difficultés ont mobilisé la direction qui considère que la délocalisation n'a pas à retenir son attention de façon prioritaire.



# IV

## LA MISE EN ŒUVRE



# LA MISE EN ŒUVRE

---

Une fois la décision de délocalisation prise, comment est-elle mise en œuvre ? Les administrations se conforment-elles aux initiatives de leurs dirigeants ou bien assiste-t-on à des phénomènes de résistance et de freinage de leur part ? L'important pour les dirigeants est-il d'afficher de façon voyante des principes qu'aucune mesure concrète ne viendra relayer ou bien est-il, à travers des emplois transférés, de dynamiser des villes de la province ?

À première vue, rien ne paraît plus coercitif qu'une politique de délocalisation administrative. Les autorités politiques nationales décident en petit comité et dans la discrétion de répartir des services administratifs. L'opinion publique et les médias n'hésitent pas à parler de "déportations" à son égard. Ni consultation ni appel : le fonctionnaire s'exécute, d'autant que la mobilité géographique fait partie de ses astreintes. Tout au plus peut-on imaginer que l'application de la décision prendra plus ou moins de temps, lenteur bureaucratique aidant. L'observation et le suivi des délocalisations des services A et B conduit à une représentation beaucoup plus nuancée de la phase d'application des décisions. Si la politique est coercitive en amont, elle ouvre en aval de la décision une marge de jeu importante aux acteurs administratifs concernés, marge de jeu qui ne se résume pas à des phénomènes de sabotage ou, au contraire, à des conduites d'adhésion. La délocalisation ouvre des opportunités que chacun va essayer d'utiliser à son propre avantage. Aucune délocalisation ne ressemble à une autre, même si le processus de décision en amont s'avère identique. Toute mise en œuvre s'avère un processus spécifique. En même temps, la délocalisation géographique permet à la boîte noire de l'organisation administrative de s'ouvrir l'espace d'un moment et d'offrir des circonstances exceptionnelles pour qui voudrait intervenir sur un autre registre, celui de la modernisation de la gestion administrative.

La délocalisation administrative est une politique de type coercitif fort vis-à-vis des administrations puisque toute demande de locaux en Ile-de-France doit nécessairement être gagée par une délocalisation. La règle s'applique donc de façon brutale. Toutefois, elle ne s'applique pas nécessairement de façon uniforme, car il n'existe pas de critère formalisé relatif à la localisation du service (pas de "pôles" dans le secteur tertiaire), ni d'équilibre précis entre le nombre de 0 et le nombre d'emplois (et surtout leur niveau) qui sont transférés hors de la région parisienne et ceux pour lesquels l'administration reçoit un agrément. C'est le Comité de décentralisation qui, au coup par coup, négocie l'ampleur du déménagement dans le cadre de ses discussions avec l'Administration concernée. Au début des années 80, la prise de décision à l'intérieur du Comité de décentralisation revêtait souvent un caractère conflictuel parce que le rapporteur représentant le Préfet d'Ile-de-France réclamait des implantations en villes nouvelles, alors que le rapporteur représentant la DATAR plaidait de son côté pour les sites les plus touchés par le chômage.

Difficile à prendre, la décision n'est définitive, bien souvent, qu'après l'intervention du plus haut niveau du gouvernement. En effet, le recours à l'autorité du Premier Ministre est généralement indispensable pour débloquer les situations. En amont, au moment des études relatives aux délocalisations envisageables, la DATAR sollicite son appui en cas de mauvaise volonté d'un ministère. C'est le Premier Ministre qui préside le CIAT dont le procès-verbal constitue le document officiel annonçant le principe des délocalisations. C'est lui, enfin, qui arbitre les différents entre le Comité de décentralisation et l'Administration, ou qui donne l'impulsion.

Le principe de la délocalisation une fois posé, soit dans le cadre d'une opération décidée par un CIAT, soit dans le cadre de la procédure que gère le Comité de décentralisation, sa mise en œuvre dépend de la bonne volonté de l'administration concernée. Il n'y a pas de procédure d'information sur le déroulement du programme, ni de mécanismes de sanction permettant aux responsables de l'Aménagement du Territoire de faire respecter par les administrations leurs engagements de délocalisation. Cette situation explique que les décisions de délocalisation soient fréquemment abandonnées et que les délais qui séparent la formulation du projet de son exécution soient parfois très longs (10 ans pour le service A). Cette politique se déroule de façon saccadée, le franchissement de chaque étape constituant un aléa inévitable susceptible de bloquer, ou même de faire échouer, la mise en œuvre de la décision. L'application concrète de la politique de délocalisation montre qu'en fait ce type d'opération s'insère mal dans les principes, structures et procédures administratives classiques. La première caractéristique de cette politique vient de ce qu'elle envisage l'Administration comme un bloc agissant de façon monolithique et mécanique, alors qu'il s'agit d'un ensemble d'acteurs autonomes et poursuivant des intérêts hétérogènes. Tout d'abord, le dirigeant de l'Administration concernée par la délocalisation essaye toujours d'obtenir une dérogation ou un aménagement. C'est ainsi que le ministre chargé du service A sollicite une intervention du Premier Ministre auprès du résident du Comité de décentralisation. Le supérieur hiérarchique du service B, de son côté, écrit pour expliquer qu'il n'y a plus aucun service susceptible d'être délocalisé. Quant au responsable du service C il ne prend jamais la décision relative au transfert. Sur la question de la résistance à une proposition de transfert, on peut opposer la stratégie "en force" du ministre et celle, plus feutrée, des deux autres administrations qui ont tenté de convaincre individuellement les membres du Comité de décentralisation. Par ailleurs, le Comité de décentralisation ne se préoccupe pas directement du budget de la délocalisation. Il gère exclusivement une procédure d'équilibre entre la province et l'Île-de-France, sans intervenir dans le montage technique du dossier - en particulier en ce qui concerne son financement. Il peut arriver néanmoins qu'en présence d'un vaste projet, le représentant du Ministère des Finances au Comité de décentralisation fasse échouer l'affaire en indiquant que les crédits ne sont pas en place. En fait, les ministères essayent généralement d'avoir d'abord l'autorisation du Comité de décentralisation, pour s'en servir ensuite comme argument vis-à-vis du Ministère des Finances. Dans ce dernier cas, la DATAR n'a généralement pas les moyens de savoir si le Ministre des Finances accepte de programmer la délocalisation. Souvent, la situation est d'autant plus délicate que peuvent se former des alliances entre le ministère concerné et son contact financier, pour bloquer le processus en invoquant le manque de crédits. De plus, à l'intérieur même de l'administration, le directeur du service qui doit partir n'est pas toujours favorable à une telle opération. C'est clairement le cas du service B puisque la

personne en charge a demandé une mutation pour ne pas avoir à mettre en œuvre une décision qu'elle désapprouvait. Les différentes directions du ministère, enfin, peuvent être en conflit. On voit par conséquent que chacun utilise la délocalisation en fonction de sa rationalité propre, qui est en conflit avec celle des autres acteurs.

La seconde caractéristique de cette politique est qu'aux yeux du Premier Ministre la décision de principe est réputée induire les décisions relatives à la mise en œuvre. En réalité, c'est une politique dans laquelle la prise de décision sur le principe ne s'articule pas avec la prise de décision sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre. En effet, la délocalisation est prévue dans le cadre d'un plan général du ministère ou, plus souvent, à la suite d'une négociation particulière avec la DATAR et le Comité de décentralisation. Or la décision relative aux moyens met en jeu des réseaux et des procédures qui n'intègrent jamais comme acteurs ni la DATAR, ni le Comité de décentralisation. Le réseau hiérarchique fait intervenir le Premier Ministre qui débloque la situation. C'est le cas du service A dont le déménagement était prévu depuis dix ans. Inversement, c'est l'autorité de tutelle qui est invoquée par le Directeur de l'agence responsable du service C pour justifier son refus de procéder à la délocalisation. Le réseau partisan est lui aussi déterminant puisque la plupart des délocalisations sont le résultat d'arrangements destinés à favoriser un maire qui est un ami politique. C'est le cas du service A qui, en principe, aurait dû être transférée dans la cité administrative de la ville N. Le réseau des solidarités administratives enfin peut être puissant parce que les ministères ont des correspondants au ministère des finances, et la DATAR est exclue des négociations qui ont lieu à ce niveau.

Dans les faits, c'est une politique dans laquelle la décision demeure à finalité symbolique. Il n'existe pas de metteur en œuvre ayant un intérêt fort à investir sur l'effectivité du déménagement. C'est pourquoi l'agenda administratif n'est fixé que longtemps après, et il reste toujours sujet à des remises en cause. En effet, l'opération n'étant particulièrement souhaitée par aucun metteur en œuvre, elle n'est jamais prioritaire pour qui que ce soit au sein de l'Administration. En particulier, tout changement de ministre peut la remettre en question, a fortiori tout changement de gouvernement. C'est la raison pour laquelle le responsable du service A voulait atteindre le point de non retour avant les élections législatives du mois de mars 1986. On peut également expliquer de cette façon la longue durée de la situation transitoire dans laquelle s'est trouvé le personnel du service B, dispersé sur plusieurs sites jusqu'en 1989.

Sans impulsion extérieure, la politique est annulée par une simple non décision. C'est le cas du service C qui est resté à Paris. L'absence de metteur en œuvre explique aussi que soit menée une opération comme celle du service B dans laquelle tout en affichant le transfert de plus de six cents emplois, quelques individus seulement ont quitté leur logement parisien.

Enfin, une fois la décision prise au niveau interne, les administrations se dotent de metteurs en œuvre. Dans les deux cas envisagés, une personnalité ayant pour mission d'effectuer le déménagement a été désignée.

Une dernière caractéristique de cette politique est l'influence déterminante d'un seul critère à chaque phase du processus. Le choix du lieu se fait en fonction d'un critère politique. C'est pourquoi le service A n'est pas dans la cité administrative de la ville N ; c'est aussi la raison pour laquelle le service B est sur la ville nouvelle plutôt que dans la grande ville voisine. Le montant des dépenses est fixé en fonction de l'urgence. Cette politique est en effet fondée sur l'idée que, face à la nécessité, le ministère trouvera un mode de financement. De fait, une délocalisation coûte très cher : dans le service B, des



avantages matériels et financiers ont été accordés au personnel pour garantir que le départ du service se ferait sans difficulté et que le démarrage en province serait assuré. Aujourd'hui encore, la direction doit gérer les conséquences des concessions faites à l'époque. Dans le cas du service A, c'est le coût du bâtiment qui est excessif. En dix ans la construction sera remboursée. Il est regrettable que l'Etat n'ait pas pu trouver les crédits d'équipement qui lui auraient permis d'acquérir son immeuble. Les nécessités de la coordination enfin constituent en permanence une source de blocage potentiel, qu'il s'agisse de la rétention des informations ou de l'allongement des délais, ou éventuellement de non décision pour empêcher la programmation technique de l'opération, ou qu'il s'agisse de l'accord tacite du ministère concerné avec le ministère des finances pour empêcher la programmation des crédits de délocalisation.

### **La délocalisation administrative est une politique sans demande sociale organisée**

Toutes les études montrent que la vie dans la région Ile-de-France devient de plus en plus difficile pour ses habitants, en particulier à cause de la durée des temps de transport et du coût élevé du logement. D'où la conclusion qui peut en être retirée que, de ce fait, existerait une main d'œuvre potentiellement disposée à s'établir hors de la région parisienne, surtout dans la fonction publique d'Etat dont les membres sont souvent d'origine géographique provinciale et qui conserveraient la nostalgie de leur mode de vie antérieur. Sur dix ans, de 20 à 40 % des immigrants de chaque région proviennent de la région parisienne et 10 à 20 % des émigrants (au sens départemental) s'y dirigent. Relativement au nombre de postes existants, les salariés de l'Etat sont donc peu attirés par l'Ile-de-France mais la quittent souvent". (9) Le tableau suivant montre la mobilité globale des salariés de l'Etat :

### **La mobilité des salariés de l'Etat**

On peut donc penser qu'un nombre important d'agents de l'Etat seraient intéressés par une affectation hors de l'Ile-de-France. Or on constate que, dans le cadre de la politique de délocalisation administrative, les personnes qui suivent le transfert de leur emploi sont peu nombreuses : 20 % du personnel du service A a quitté la région parisienne (25 agents sur 124 avaient six mois d'ancienneté ou plus au moment du déménagement) ; le personnel sédentaire du service B est resté à Paris (100 % du centre de recherche et la grande majorité du personnel administratif). Les techniciens travaillent sur des chantiers, ils ne sont donc que peu concernés par la délocalisation. Le personnel d'encadrement technique a reçu des avantages importants pour aller faire la mise en route.

En réalité, pour avoir une chance de réussir, la politique doit être suffisamment incitative. Les intéressés reçoivent toujours de l'Administration un certain nombre de primes et indemnités : le remboursement du déménagement couvre à peu près les frais réels ; le montant de l'"indemnité spéciale de décentralisation" pour les agents du service A, telle qu'elle a été fixée par un arrêté du 27 juillet 1981, est le suivant : agent célibataire, 9 350 F ; agent marié, 14 400 F ; il faut ajouter une prime de 1 450 F pour un enfant, de 2 000 F pour deux enfants, et de 4 350 F pour trois enfants. L'allocation à la mobilité du conjoint était de 10 000 F selon l'arrêté du 21 mai 1980. Dans le service B, les agents expriment une certaine rancœur, mais il semble qu'elle concerne

Région	Répartition des salariés de 1978 selon leur situation en 1984				Répartition des salariés de 1984 selon leur situation en 1978			
	mobiles sorties	mobiles loin	proche	stables	sorties	loin	proche	stables
Ile-de-France	21,7	14,4	8,8	55,0	36,2	8,2	4,2	51,3
Champagne-Ardenne	19,2	9,0	3,1	68,6	27,2	2,8	7,9	62,1
Picardie	18,5	10,1	2,6	68,8	27,3	2,3	8,9	61,5
Basse-Normandie	21,7	8,1	3,1	67,0	26,6	2,9	8,9	61,5
Haute-Normandie	21,2	10,5	1,7	66,7	27,7	1,6	7,9	62,8
Centre	20,2	9,6	3,3	66,9	25,3	3,0	10,8	60,8
Bourgogne	19,4	9,0	2,6	69,0	23,2	2,4	9,3	65,0
Nord-Pas-de-Calais	17,9	6,5	3,9	71,8	25,3	3,6	5,2	66,0
Lorraine	19,1	8,9	3,6	68,3	29,2	3,3	5,0	62,4
Alsace	22,0	7,7	1,9	68,4	31,0	1,7	6,5	60,8
Franche-Comté	21,7	7,7	4,0	66,6	25,7	3,7	8,9	61,7
Pays de la Loire	19,7	8,1	3,1	69,1	24,6	2,8	10,6	62,0
Bretagne	21,5	5,5	3,4	69,6	23,7	3,0	11,0	62,2
Poitou-Charentes	19,9	7,3	2,9	69,9	21,6	2,6	12,3	63,5
Aquitaine	21,9	5,6	2,9	69,7	19,3	2,7	12,7	65,3
Midi-Pyrénées	21,6	7,0	3,8	67,6	20,8	3,5	13,1	62,5
Limousin	20,4	7,6	2,3	69,7	19,5	2,2	12,3	66,0
Rhône-Alpes	20,6	7,1	5,3	67,0	26,7	4,7	8,4	60,1
Auvergne	19,7	10,1	2,4	67,8	20,7	2,3	10,4	66,6
Languedoc-Roussillon	24,3	4,9	2,7	68,1	20,9	2,4	15,4	61,2
Provence-Alpes-Cote d'Azur	21,8	6,6	3,2	68,4	25,8	2,8	12,2	59,2
Corse	22,0	8,8	1,4	67,8	34,4	1,0	15,8	48,7
Ensemble	20,9	9,3	4,7	65,1	27,6	4,3	8,5	59,6

(Source : Données sociales, INSEE, 1990)

moins les primes que l'inorganisation du site et l'incertitude sur l'avenir du service qui, de 1983 à 1988, ont rendu l'installation particulièrement démoralisante. De plus, les "arrangements" dans le cadre desquels la Direction a accordé des avantages ont surtout concerné le personnel technique itinérant - en particulier en l'autorisant à conserver son domicile. C'est pourquoi aujourd'hui encore les agents du service B déclarent un domicile personnel souvent assez éloigné du siège (chiffres de 1980) : 386 agents sont domiciliés dans la région, 94 habitent en région parisienne et 151 demeurent ailleurs, sur n'importe quelle partie du territoire.

La décision d'implantation s'accompagne toujours de la signature d'un "contrat de localisation" dans lequel la collectivité locale s'engage à faciliter l'installation des agents délocalisés. Pourtant considérées comme intéressantes, ces mesures ne constituent pas

de réelles incitations parce que, semble-t-il, la décision individuelle est prise en fonction d'autres éléments - souvent sur la base d'un seul critère, qui est déterminant pour l'agent concerné. En général, il accepte de suivre son service parce que c'est une occasion pour lui de retourner au pays, parce qu'on lui propose de réels avantages professionnels ou financiers, ou enfin par lassitude de la vie à Paris. Mais cette dernière motivation est relativement marginale, alors que c'est sur elle qu'est bâtie la politique de délocalisation. Inversement, la principale cause de refus tient à l'impossibilité pour le conjoint de trouver un emploi dans une région qui, par définition, connaît un fort taux de chômage. Ce problème ne s'est pas présenté pour le service B qui a plusieurs fois recruté les deux membres du couple. Dans le service A, au contraire, plusieurs agents ont renoncé à venir pour cette raison, et quelques autres regrettent d'avoir surestimé les possibilités d'emploi local. Pour le reste, cette politique n'a pas le même impact selon les individus : pour les uns elle constitue une obligation de mobilité géographique, pour les autres elle offre une opportunité d'enracinement local. Dans tous les cas, les agents qui sont implantés depuis cinq ans se sont adaptés au tissu local. Il apparaît néanmoins que le déracinement dû à la décision de suivre son emploi hors de la région parisienne est vécu de façon totalement différente par les agents, en fonction des avantages qu'ils attendent du séjour dans leur nouveau lieu de résidence.

La délocalisation éloigne l'agent des réseaux de sociabilité qu'il s'était constitué en région parisienne. Mais souvent il espère trouver en province un mode de vie qui le rapproche de sa famille. D'une façon générale, les individus n'ont pas le sentiment que les liens affectifs antérieurs ont été rompus. Tous disent par exemple avoir conservé des contacts avec leurs amis parisiens et même avec leurs anciens collègues - encore qu'avec le temps ceux-ci tendent à s'estomper. Toutefois, si l'insertion dans le milieu local d'accueil fait partie des objectifs de la politique de délocalisation dans la mesure où c'est l'une des conditions nécessaires à la fixation de la population hors de la région parisienne, la situation familiale de l'individu constitue une variable déterminante. Si en effet il trouve sur place un solide réseau de parenté, il est facilement introduit dans un milieu de personnes avec lesquelles il pourra nouer des relations sociales, voire amicales. Il connaît déjà (ou bien on lui fait connaître rapidement) les instruments d'utilisation de l'espace et les habitudes sociales. Il dispose enfin d'une structure de soutien face aux difficultés de l'installation et face à d'éventuelles contrariétés dans le domaine professionnel. Le tissu local apparaît comme familier. L'intéressé exprime sa satisfaction de retrouver ses racines : "ici nous avons retrouvé nos cousins, nos amis de Fac...". Ces atouts sont souvent recherchés et, bien qu'il soit impossible de se fonder sur des statistiques, beaucoup d'agents se trouvent dans ce cas - soit qu'ils espèrent pouvoir s'installer définitivement ("retour au pays"), soit qu'ils aient accepté ce poste parce qu'ils pouvaient disposer sur place d'une maison de famille, ou parce qu'ils retrouvaient un membre de la famille. Ces avantages se prolongent parfois de soutiens matériels, comme le remarque cet agent, "moi j'habite dans un appartement qui appartient à mes parents" ; ou cet autre "tous les week-ends nous allons dans la maison de famille, au bord de la mer".

Les agents qui ne disposent pas d'un tel réseau estiment néanmoins que ce mode de vie est agréable parce qu'ils ne pouvaient pas profiter des avantages de la vie à Paris. Ils se sentent plus libres. Désormais ils consacrent plus de temps à la vie familiale et aux

activités personnelles (musique, bricolage, sport...). Ces avantages sont cependant ruinés si le conjoint n'a pas retrouvé de travail. Dans ce cas, les contraintes financières s'ajoutent au malaise psychologique pour conduire à la marginalisation de l'ensemble familial. Ce problème ne s'est pas présenté dans le cas du service B qui a plusieurs fois recruté les deux conjoints. Dans le service A, au contraire, cette situation se perpétue. Elle contribue à la morosité de l'ambiance et à l'agressivité contre l'Administration qui, selon ces agents "avait promis" que les conjoints seraient prioritaires pour trouver un emploi. Déception également vis-à-vis de la municipalité qui, d'après eux, avait dit la même chose. Si, par contre, le conjoint a réussi à s'insérer professionnellement, la famille a tendance à ne plus vouloir se déplacer, et la probabilité d'enracinement dans le tissu local est grande. Les enfants constituent une chance d'insertion supplémentaire dans la mesure où ils représentent un vecteur de pénétration dans les réseaux sociaux - qui sont toujours très fermés. En revanche, la participation à des associations culturelles, sportives ou pour la défense d'une cause, n'est que rarement un bon support d'intégration : elle reste une activité extérieure au noyau dur de la société locale.

Beaucoup des intéressés considèrent que l'insertion dans le tissu local est difficile - voire impossible. Dans le service A, plusieurs personnes expliquent que "les gens sont froids", et dans le service B, on dit en général que le milieu local est "très fermé", que ce soit dans la ville ou à la campagne.

Par ailleurs, l'environnement et le cadre de vie prennent une importance nouvelle pour les fonctionnaires délocalisés. Tout d'abord, dans les deux cas étudiés, les équipements médicaux, scolaires et universitaires sont d'une qualité suffisante pour n'avoir pas empêché les agents parisiens de venir s'installer (les villes voisines proposent des équipements qui sont considérés comme équivalents à ceux de Paris). Les seules critiques exprimées sur ce point sont relatives à la ville nouvelle où l'installation des infrastructures scolaires a suivi l'arrivée des habitants, ce qui a contribué au renforcement du sentiment d'improvisation de la politique de délocalisation qui prédominait parmi les membres du personnel. Par contre, le logement constitue toujours l'élément le plus attractif de la vie hors de Paris. Dans les deux cas, selon leurs préférences, les individus ont pu choisir de vivre en ville ou à la campagne. Un domicile en ville présente cependant des inconvénients : soit parce que les embouteillages sont parfois importants, soit parce qu'elle est éloignée du lieu d'implantation du service délocalisé, ce qui impose de longs trajets matin et soir. Souvent, cette option a néanmoins été retenue pour faciliter l'autonomie des autres membres de la famille (épouse au foyer - adolescents), alors qu'en principe le raccourcissement du temps de transport entre le domicile et le lieu de travail est considéré comme un élément déterminant en faveur de la vie hors de l'Ile-de-France. Beaucoup d'agents ont acheté leur lieu d'habitation. Un cadre B du service A exprime le sentiment général en disant que "l'accession à la propriété est beaucoup plus facile qu'en région parisienne". Tout le monde est d'accord pour dire que les prix y sont moins élevés. Les locations sont également moins onéreuses, mais le décalage entre les espoirs et la réalité est parfois déconcertant. Il semble cependant que toutes les déceptions aient finalement pu être surmontées. Pour le service B, la question se pose de façon un peu différente à cause des particularités que présente l'installation sur le territoire d'une ville nouvelle. D'abord, les premiers arrivés ont eu le sentiment qu'ils étaient mal récompensés de leur bonne volonté en matière de mobilité à cause du "chantier" qu'était encore la ville nouvelle au début des années 80. Ensuite, pour certains agents, le faible prix des locations sur la ville nou-

velle ainsi que la proximité du lieu de travail constituent des avantages suffisamment importants pour emporter la décision mais d'autres considèrent qu'il s'agit d'une "ville dortoir". Pour ceux-la, un cadre de vie plus traditionnel est indispensable. En principe, le personnel délocalisé voit son train de vie plutôt amélioré puisqu'il conserve son salaire parisien alors que le coût de la vie est moins élevé. Le prix de l'alimentation est relativement bas, grâce aux magasins à grande surface. Mais ces denrées n'étaient pas forcément plus chères à Paris, comme le fait remarquer cette personne : "j'habitais près d'un marché très populaire dans le 12ème arrondissement. C'était pas cher. À ce niveau la, je n'ai pas retrouvé ce que j'ai perdu en partant". Pour les autres achats, le personnel exprime sa frustration : la variété des marchandises proposées serait sensiblement moins grande qu'à Paris. La question des transports en commun, enfin, est toujours importante pour les ex-parisiens. Si tous les agents venant d'Ile-de-France sont d'accord pour penser que le raccourcissement du temps nécessaire pour se rendre à son travail est un avantage certain, ceux d'entre eux qui n'ont pas de véhicule personnel doivent se contenter d'une infrastructure sans comparaison avec celle de Paris. En ville nouvelle, la faible densité des transports en commun constitue une réelle préoccupation pour tout le personnel et, en particulier, pour les agents qui ont des enfants d'âge scolaire : il faut disposer d'au moins une automobile par famille. En fait, pour l'instant, le service B a mis au point son propre système de navettes. C'est également la solution adoptée par le service A pour assurer le transport du personnel entre les bureaux et la cantine.

Enfin, certains agents choisissent de quitter la région parisienne parce que la délocalisation constitue un atout à certains moments de la carrière quand elle est l'occasion d'une promotion. C'est très généralement le cas pour la Direction et l'encadrement. C'est ainsi, par exemple, que l'ancien directeur du service A a refusé de quitter Paris pour occuper un emploi de même grade. Son successeur, au contraire, a accepté ce poste en particulier parce que sa promotion se faisait attendre à Paris. De même, la direction du service B a été attribuée comme remerciement à une personnalité qui prendra sa retraite prochainement. À tous les échelons de la hiérarchie le phénomène se reproduit : le départ hors de l'Ile-de-France a été l'occasion d'exercer des responsabilités supérieures et d'améliorer le salaire. Pour ces personnes, le séjour dans la ville d'accueil n'est jamais envisagé comme très long. Il s'agit d'un passage que la mobilité nécessaire à l'avancement de la carrière rend incompatible avec un réel enracinement. D'ailleurs, la délocalisation est plutôt ressentie comme pénalisante parce qu'elle empêche l'intéressé de participer aux réseaux parisiens dont dépend sa prochaine affectation. En général, les employés et les cadres moyens envisagent au contraire de s'installer pour une longue période, sauf s'ils sont en cours de progression vers leur région d'origine. C'est pour eux que l'insertion dans le tissu local présente les plus grands inconvénients professionnels : souvent ils souhaiteraient pouvoir bénéficier d'une promotion ou simplement changer de poste de travail, tout en restant dans la région, mais ils sont gênés par les contraintes du statut de la fonction publique d'Etat. L'ensemble des personnes interrogées le regrette d'autant plus que la formation permanente est généralement considérée comme étant d'excellente qualité.

### **La délocalisation administrative est une politique de développement local**

En délocalisant les administrations centrales, l'Etat a pour objectif prioritaire l'attribution d'emplois dans des zones en difficulté. Cette politique est fondée sur l'idée que

l'implantation de services du secteur public a une incidence positive sur le développement économique local ainsi que sur la structuration du tissu social environnant. En fait, les emplois bénéficient assez peu à la main d'œuvre locale, parce qu'il s'agit de postes de fonctionnaires qui sont attribués par concours ou par mutations. Le personnel est donc recruté à partir de toutes les régions de France. Prenons le cas du service A, la ville d'accueil est une cité de 34 000 habitants pour laquelle toute arrivée d'entreprise constitue un apport intéressant parce que la région connaît un taux de chômage important, particulièrement inquiétant au milieu des années 80. C'est pourquoi, bien qu'il ne fournisse aucune ressource fiscale puisque les administrations sont exemptées d'impôts, le service A est utile aux yeux du maire. Il permet de limiter la fermeture des écoles, il apporte un pouvoir d'achat annuel de 15 millions de francs, garanti puisque le personnel est fonctionnaire. Par ailleurs, c'est un ensemble suffisamment peu nombreux pour que la commune puisse l'absorber sans avoir à créer de nouvelles infrastructures.

Il semble cependant qu'il y ait eu un certain malentendu avec les habitants sur la réalité de la délocalisation. La mairie a été submergée par le nombre des lettres de candidatures parce que les gens ont cru que la majorité des 120 emplois leur serait proposée, et ils ont été déçus. Alors que la direction, de son côté, trouve que les vingt recrutements environ, faits localement, représentent une proportion importante de son personnel. Malgré ces équivoques, l'équipe municipale estime qu'il s'agit d'une bonne opération à un double point de vue. En matière de communication, la ville est maintenant mieux connue et, conformément aux espoirs du maire, son image s'est enrichie d'une aptitude nouvelle parce que l'arrivée du service A établit un solide point d'ancrage pour le développement d'activités tertiaires sur le territoire de la commune. Plusieurs entreprises sont maintenant installées aux Rochers, un laboratoire d'analyse médicale et des compagnies d'assurances en particulier. Par ailleurs, l'expérience acquise au cours de l'installation du service A a enrichi les compétences du personnel qui possède maintenant un "savoir faire" lui permettant d'accueillir dans de bonnes conditions des entreprises qui voudraient s'implanter sur la commune. Tout comme le maire des Rochers, le responsable de l'Etablissement public de la ville nouvelle des Sables comptait sur l'image d'entreprise de haute technologie intervenant en France et à l'étranger du service B pour valoriser son site industriel. C'est pourquoi il est intervenu pour faciliter autant que possible les opérations nécessaires à la construction et à l'équipement de l'immeuble. Ses espoirs se sont parfaitement réalisés en ce qui concerne la qualité esthétique du bâtiment qui, souvent, est utilisé pour la promotion de la ville nouvelle. Mais le pari relatif à l'implantation des usines de certains clients du service B a été perdu. Les responsables locaux considèrent néanmoins que cette opération leur est utile. Premièrement pour des raisons budgétaires, parce que le service B a changé de statut et il va désormais être assujéti à l'impôt. Ensuite et surtout, pour des raisons sociales.

L'arrivée du service B n'a pas directement créé des emplois, (sauf peut être quelques emplois induits), mais il a été important comme levier pour faire accélérer la construction du lycée, pour la création du centre commercial, pour implanter des écoles et des services sociaux. Dans l'avenir, il est associé à un projet de développement de l'enseignement supérieur sur la ville nouvelle. De plus, l'activité de mécénat menée par le service B facilite son insertion dans le milieu local (financement d'un spectacle de danse contemporaine, d'une association de gymnastique, publicité dans le bulletin municipal, etc) Par ailleurs, la mairie souligne le fait que le personnel du ser-

vice constitue une population stable du point de vue de l'habitat, qui s'adapte bien, sans avoir besoin d'assistance parce que c'est du personnel qualifié qui a un bon niveau de vie.

La politique administrative est une politique de modernisation que l'Administration, mise sur agenda lorsque le service arrive sur le lieu de sa nouvelle implantation. En effet, la modernisation des locaux, plus spacieux et plus agréables, ainsi que l'acquisition de moyens de travail plus performants, constituent l'avantage minimum garanti au personnel dans le cadre de la délocalisation. Pourtant, certains responsables de services délocalisés souhaiteraient aller plus loin et transformer plus profondément l'organisation dont ils assurent la direction. Ils sont en général limités dans leurs ambitions par l'administration centrale qui conserve à la fois son pouvoir de décision sur l'orientation et le développement de l'activité dans le cadre du pouvoir hiérarchique et de ses compétences en matière d'allocation de crédits et de moyens ; mais ils sont également contraints par la présence des agents parisiens qui symbolisent l'héritage institutionnel et considèrent qu'ils incarnent la légitimité du service. C'est pourquoi, finalement, la modernisation se limite souvent à une augmentation de la rentabilité.

De l'avis général, les locaux du service A sont plus agréables, plus spacieux, mieux adaptés qu'à Paris. Toutefois, une partie des utilisateurs regrette que l'on ait repris exactement la même disposition des bureaux, sans prévoir d'éventuelles évolutions. En particulier, la place nécessaire au stockage des archives a été assez largement sous-estimée, si bien qu'en 1991 il a déjà fallu trouver une annexe. La réorganisation sur place a été difficile parce que l'administration du ministère n'a pas les instruments nécessaires à la gestion centralisée d'une structure située à 400 km : perte de temps pour le directeur qui devait sans cesse venir s'expliquer à Paris, complications dues aux retards dans le paiement des factures, etc. Finalement, pour les affaires courantes, une certaine autonomie vient d'être accordée au service A en lui reconnaissant le statut de "centre de responsabilité". Les centres de responsabilité ont été prévus dans le cadre de l'action menée par le Gouvernement pour le renouveau du service public. Ils font l'objet d'une circulaire du Premier ministre du 25 janvier 1990. Il s'agit d'abord de préparer un "projet de service", c'est-à-dire une réflexion de tous les agents sur leur travail, leurs objectifs et ceux du service. Sur la base de ce projet, le centre de responsabilité est un contrat entre le service et son administration de rattachement et entre l'administration de rattachement et les ministères du Budget et de la Fonction Publique. En pratique, cette procédure confère l'autonomie de gestion pour les affaires courantes. Mais la création d'un centre informatique, par exemple, demeure de la compétence des services centraux et en 1991 elle a été, encore une fois, considérée comme trop onéreuse. Dans le cadre de la politique générale de réduction du nombre des fonctionnaires, la direction du personnel du ministère avait refusé d'allouer des emplois supplémentaires pour prendre en charge les services généraux qui, à Paris, étaient assurés par les services centraux. Il a donc fallu les prélever sur les secteurs opérationnels qui avaient déjà pris du retard dans leur travail à cause du déménagement et du petit nombre des agents qui avaient suivi leur emploi, comme le précise une note établie par le service A à l'automne 1988 : "doté d'un effectif théorique de 124 agents, ce service a fonctionné les premières semaines avec 95 agents titulaires et contractuels dont seulement 25 étaient en poste avant le 1<sup>er</sup> janvier 1987". Il a donc fallu recruter. L'information relative aux

emplois a été diffusée d'abord dans les diverses directions de l'administration centrale, puis dans les services extérieurs. En fait, il semble que le ministère n'ait prévu aucune incitation à quitter Paris parce que, compte-tenu de la faible spécialisation de ces agents, leur défection est sans inconvénient. Finalement, la composition du personnel est hétérogène : fonctionnaires de l'administration centrale et des services extérieurs, contractuels, vacataires. Cette diversité a eu de graves inconvénients parce que pour le même travail il y a d'importantes différences de statuts et de salaires, en particulier entre agents de l'administration centrale et des services extérieurs.

Cet afflux de personnel nouveau a fait de la formation une question cruciale pour la continuité du service public. L'affaire a été gérée sur le tas pour les nouvelles recrues émanant de l'administration centrale, c'est-à-dire qu'elles sont venues faire un stage dans les locaux pour voir comment s'effectuait le travail, et elles ont reçu une brochure leur expliquant ce qu'était le service A. Les volontaires qui venaient des services extérieurs ont suivi un stage d'une semaine, dans des conditions relativement difficiles parce que la date de leur affectation n'a été fixée qu'ensuite. En bref, le redémarrage s'est fait avec une équipe majoritairement inexpérimentée, ce qui n'a pas empêché le nombre des dossiers traités par agent d'augmenter fortement : 322 en 1983, 400 en 1986, 426 en 1988, 407 en 1984 et 506 en 1990.

En ce qui concerne les structures, la modernisation s'est surtout traduite par un alourdissement de la hiérarchie sur place. Parce que le directeur du service A exerce des fonctions plus étendues qu'à Paris puisque désormais il est responsable non seulement des dossiers techniques, mais aussi de la gestion des affaires générales qui était prise en charge par d'autres services du ministère. De plus, pour initier son opération de modernisation, il a mis au point des critères de rentabilité qui l'ont conduit à renforcer l'organisation hiérarchique. Enfin, sorti de l'environnement des 4 000 personnes du ministère, la position de chacun apparaît plus clairement : l'autorité du directeur ou l'activité du personnel sont plus immédiatement visibles.

L'adaptation du département du "contrôle n° 2" du service B a été délicate parce que, pendant longtemps, la décision de faire construire les bureaux a été différée, si bien que le personnel en arrivant sur place a trouvé des conditions de travail moins bonnes qu'à Paris. Les sites étaient multiples et l'impression de certains était que la survie de l'organisation était en jeu. À partir du moment où le directeur a débloqué la situation, l'opération s'est déroulée rapidement et sans difficulté. Le bâtiment a été inauguré en 1990. C'est un immeuble de prestige. Le matériel mis à la disposition du personnel est du même niveau : moderne et de bonne qualité de l'avis unanime des agents - surtout ceux qui viennent de services dans lesquels ils n'étaient pas habitués à disposer d'outils de travail aussi sophistiqués. Par contre, les infrastructures de liaison avec l'extérieur ne se sont pas développées au rythme envisagé, que ce soit à l'intérieur de la ville nouvelle et avec les villes voisines, que ce soit surtout les réseaux de communication nationaux. La situation décrite dans une note de 1983 s'est transformée parce que le personnel est maintenant regroupé, mais la gare TGV n'est pas ouverte et les navettes sont encore nombreuses : "... il sera nécessaire de prévoir une augmentation du parc automobile pour assurer les relations entre les deux sites de la ville nouvelle et la gare SNCF ainsi que l'aéroport". En 1991, il y a 145 véhicules.

L'autonomie de gestion a été acquise dès le mois d'août 1983. Contrairement à la méthode utilisée par le service A, la délocalisation du personnel a été organisée selon une



méthode progressive qui consistait à échelonner les affectations entre septembre 1983 et janvier 1986. Souvent, le personnel n'a pas voulu partir - en particulier, aucun administratif et, plus fâcheux, aucun membre du laboratoire de recherche. Néanmoins, il n'y a pas eu de difficulté pour trouver des candidats aux tâches administratives, parce que la région est très recherchée. Il a seulement fallu les familiariser avec leur futur travail, principalement leur enseigner la pratique des contrats. Pour les techniciens la question est différente puisque leur obligation de résidence a été levée. Pour les cadres supérieurs enfin, la direction a obtenu qu'ils assurent le redémarrage du service en leur garantissant une importante promotion au bout de 3 ou 4 ans. En 1991, il reste très peu de personnes qui ont participé au déménagement. La modernisation du contrôle est en cours. La direction estimait dès 1983 que cette évolution était nécessaire. Il semble qu'elle ait cru à l'époque que cette transformation serait plus rapide. Peu à peu, en application de la politique préconisée par la Communauté Economique Européenne, sont mises en place des procédures d'"assurance-qualité" dans le cadre desquelles l'industriel procède lui-même au contrôle et le service B fait des audits plus au moins fréquents, en fonction des indices de bonne application du protocole. L'objectif du directeur est qu'en 1994, 70 % du montant des marchés soient traités sous "assurance-qualité" ; en 1991, il y en a 10 %. Cette évolution impose des réformes internes et, comme dans le cas du service A, une partie du personnel considère que la hiérarchie s'alourdit. Ce sentiment est dû, comme dans d'autres organisations délocalisées, à la création de services centraux qui, à Paris, étaient pris en charge par la direction générale, donc plus lointains. Cette impression vient également du fait qu'après une période d'éparpillement des sites au cours de laquelle chacun a été largement autonome, la direction tente de réaffirmer son autorité à la fois sur la gestion du service et sur le fond de l'activité.

De fait, les directeurs nommés à la tête des services délocalisés sont recrutés en fonction de compétences générales, contrairement à leurs prédécesseurs qui, bénéficiant des infrastructures centrales, dirigeaient un service exclusivement technique. Cette évolution est mal acceptée par les agents parisiens qui voient leurs préoccupations se marginaliser dans la hiérarchie des centres d'intérêt du directeur. De plus, la question de la productivité était déjà posée à Paris, mais elle devient un objectif prioritaire au moment de l'implantation en dehors de l'Île-de-France. Dans les deux cas, la rumeur dit qu'il s'agit d'une "reprise en main" qui va rendre le métier beaucoup moins intéressant. La réalité semble être que la nature de la tâche va se transformer et, en particulier, elle exigera des compétences supérieures. Pour le service A, le travail lui-même n'a pas changé puisqu'il s'agit toujours d'étudier des dossiers. Mais la nouvelle direction a mis en place des normes de standardisation et des règles de productivité mal supportées par les collaborateurs qui avaient des habitudes différentes à Paris. Le désarroi face à la perte d'autonomie s'exprime ici en disant d'une part qu'on perd la qualité au profit de la quantité et d'autre part que l'on recommence les erreurs du passé. De fait, la standardisation rend la tâche plus explicite et plus répétitive parce qu'elle spécialise davantage les rôles. En édictant des règles de comportement, la hiérarchie supprime le flou de l'organisation du travail qui, à Paris, conférait une certaine indépendance. S'ajoute le fait qu'une fois délocalisés, les agents perdent la protection que représente pour eux la masse du personnel qui les entoure dans les administrations centrales parisiennes. L'activité devient plus transparente, le travail plus responsable et enfin les conflits doivent se régler à l'intérieur de l'organisation et non plus dans les échappa-

toires que constituent les services voisins. Une fois implantée hors de l'Ile-de-France, la cellule doit trouver en elle-même les ressources nécessaires pour compenser son isolement et elle fonctionne dans des conditions sensiblement différentes en raison du changement dans la composition du personnel. Pourtant, dans le service B, le personnel représente encore un ensemble relativement homogène dans lequel les agents venus de Paris n'offrent pas de particularité : la mobilité fait partie de la culture de l'entreprise et le service se compose majoritairement de cadres moyens et supérieurs. En 1986 il y avait 214 cadres A (35 %) et 314 cadres B (52 %) ; il fallait y ajouter 79 employés de catégorie C (12,7 %) et 2 de catégorie D. De fait, les différences de comportement émanent plutôt des personnes issues d'autres administrations, mais celles-ci apprécient le changement des conditions de travail qui leur semblent constituer une amélioration considérable par rapport à ce qu'elles ont connu antérieurement. Dans le service A, au contraire, les conflits ont été importants. Il s'agit majoritairement d'un travail d'exécution effectué surtout par des employés de catégorie C (47,24 % du personnel en 1990) et D (11,81 % du personnel), auxquels il faut ajouter 22,84 % de cadres B et 12,60 % de cadres A. Des difficultés se sont élevées premièrement pour des raisons de statut. Car face au déficit de candidatures émanant de l'Administration centrale, il a fallu recruter des agents des services extérieurs qui, par conséquent, font le même travail pour un salaire inférieur. Ils en ont conçu un sentiment d'injustice malgré les efforts faits par la direction pour équilibrer les situations par le biais d'aménagements locaux fondés sur l'allocation de primes et de jours de vacances. À cette source d'antagonisme, il faut en ajouter une autre qui est assimilable à une différence de culture d'entreprise due au fait que les services extérieurs ont l'habitude de travailler au contact du public.



# CONCLUSION



# CONCLUSION

---

Avec la loi du 2 mars 1982, la stratégie de Gaston Defferre, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, avait été de créer des déséquilibres irréversibles dans la structure de l'Etat, puis d'adapter sa politique en fonction de la situation de fait ainsi créée. Dix ans plus tard, à l'automne 1991, le Premier Ministre utilise la même méthode en lançant des programmes massifs de délocalisation des services publics. Au mois de septembre, on annonce que 30 000 emplois publics devront quitter Paris avant l'an 2000. Une première série de 1700 emplois est publiée au mois d'octobre. Elle concerne le CNRS et le service technique de la navigation aérienne en particulier. Elle est suivie au mois de novembre par une seconde vague de 3000 emplois parmi lesquels figurent la délocalisation de l'ENA à Strasbourg et celle de la SEITA à Angoulême. Au mois de janvier 1992, une nouvelle liste de 7000 emplois est rendue publique. Il s'ensuivra inéluctablement une modification de la structure de l'Administration, dont nul ne peut aujourd'hui mesurer avec précision les effets à long terme.

La confrontation des trois expériences soumises à l'étude autorise une première évaluation des conditions dans lesquelles est mise en œuvre la politique de délocalisation administrative. Les indicateurs de performance ont été choisis en fonction de critères principalement qualitatifs, repérés en croisant les informations relatives aux attentes des différents acteurs. Ce travail permet de mettre en lumière les éléments critiques pour la faisabilité d'une opération de délocalisation ; il suggère également que de sérieuses transformations du système administratif sont en cours.

La délocalisation administrative est destinée à mettre en œuvre une volonté gouvernementale qui, à première vue, paraît claire dans ses objectifs. Pour maîtriser le développement de l'Île-de-France et dynamiser les autres régions, l'Etat se doit de donner l'exemple. La politique est de nature coercitive parce que ce rééquilibrage "ne peut être le fruit d'une évolution spontanée mais suppose la mise en place de politiques volontaristes" (10). Notre étude montre cependant que le degré de coercition est relatif, car il laisse toujours une marge de jeu aux acteurs. Les ministres ont la liberté de choisir le type de service qui sera délocalisé. Nos exemples montrent que, s'il n'est pas impossible de faire des études crédibles pour repérer les services qui doivent demeurer géographiquement proches et s'il n'est pas impossible non plus de revenir à la distinction classique entre administrations centrales localisées à Paris pour y faire des travaux de conception, et services extérieurs chargés de la gestion, dans la réalité tout ministre tend à prendre la décision qui, pour lui, semble politiquement la moins coûteuse. En premier lieu, il tente un échappatoire avec des arguments d'efficacité relatifs à l'impossibilité de délocaliser ses services ou il met en place des stratégies de non décision visant à gagner du temps. S'il n'a pas réussi à obtenir le maintien du statu quo, le

---

(10) Jean-Pierre Kucheida. Rapport d'information sur l'aménagement du territoire. Assemblée Nationale, rapport n° 1353, séance du 17 mai 1990.

ministre se dédouane vis-à-vis de son personnel en faisant porter la responsabilité de la décision par les instances de l'Aménagement du Territoire, ce qui, du même coup, tend à rendre l'opération relativement illégitime. De plus, pour minimiser les sources de conflits sociaux à l'intérieur du ministère, il choisit un service peu syndicalisé ou valorise paradoxalement l'affaire en montrant que c'est le seul moyen pour obtenir des crédits. Dans tous les cas, la direction du personnel de son ministère redoute ce genre d'opération qui lui fait supporter une charge de travail sensiblement accrue par la nécessité de reclasser, de recruter et de former les agents. Il arrive, enfin, que le service choisi dispose de relais suffisamment puissants pour que la décision reste à l'état de vœu et qu'aucune mesure concrète ne rende opérationnelle la décision prise. De ces différents éléments, il ressort que les services qui malgré tout vont être délocalisés sont plutôt des structures en position de faiblesse ou qui procèdent à une délocalisation factice. On ne touche pas aux centres de pouvoir. L'Administration dispose également d'une certaine latitude pour choisir son lieu d'implantation. Sur ce point, la négociation s'organise autour d'un conflit de critères : le ministre retient plutôt les affinités partisans, la DATAR propose le renforcement des bassins d'emplois ou de villes nouvelles, et les directeurs de services voudraient imposer une localisation fonctionnelle liée à une modernisation de la structure.

Les metteurs en œuvre de la politique sont les administrations elles-mêmes, ce qui leur laisse, la encore, une certaine marge de jeu propice aux retards, voire aux blocages. Dans l'hypothèse la plus extrême, une non décision compromet le projet. Dans des situations intermédiaires, les acteurs disposent d'une telle autonomie pour fixer le calendrier des opérations, que celles-ci peuvent s'échelonner sur une très longue durée, que ce soit avant le déménagement ou que ce soit entre l'installation provisoire et l'implantation définitive. Cette autonomie s'appuie aussi et paradoxalement sur la contrainte qui est imposée aux administrations de rechercher elles-mêmes le financement de la délocalisation. L'ambivalence de leurs relations avec les ministères des Finances et du Budget s'exprime ici par le fait qu'elles peuvent s'entendre avec leurs correspondants respectifs dans ces ministères pour faire échouer le projet au nom de la rigueur budgétaire. La délocalisation coûte cher. Personne ne veut ou ne peut vraiment la payer. De surcroît, comme il n'existe pas de contrôle organisé sur l'exécution des engagements pris vis-à-vis du Comité de décentralisation, les ministères considèrent en général qu'il s'agit d'une obligation purement formelle. Les difficultés apparaissent ainsi beaucoup plus tard en aval des grandes décisions de principe, sous l'aspect d'un affrontement politique entre le Comité de décentralisation et le ministre concerné, comme le montre le nombre des arbitrages rendus par le Premier Ministre dans ce domaine. Pour le personnel, enfin, la politique est vécue au contraire comme étant fondée sur le principe du volontariat, principe que la direction peut manipuler, soit en le laissant jouer librement, soit en l'accompagnant d'arrangements négociés qui rendent la situation acceptable par les agents.

La politique de délocalisation administrative pose en postulat que la distance géographique n'influence pas la proximité organisationnelle. La recherche montre, au contraire, que la modification de l'une affecte l'autre. À Paris, le directeur travaille en osmose avec la direction centrale dont il est à la fois le conseiller et le bras séculier, tandis que les services administratifs environnants servent aussi bien de soupapes que de relais

pour désamorcer les crises ou diluer les responsabilités. Une fois délocalisé, le service est isolé. Son directeur exerce alors un rôle intégrateur par rapport à sa propre organisation. Il l'autonomise dans le domaine de la gestion et il densifie son activité à la fois en augmentant son rendement et en précisant sa spécialité. Le fonctionnement de la structure, qui était inclus dans une politique globale à Paris, devient une fin en soi. Du coup, les relations de pouvoir entre le centre et la périphérie se transforment, soit qu'elles occupent beaucoup de temps parce que l'Administration centrale entend continuer à maîtriser le secteur délocalisé, soit qu'elles n'en occupent que très peu parce que le service est marginalisé ou autonome. Les cas étudiés montrent que cette politique tendra probablement à modifier la structure de l'Administration centrale dans le sens de la réforme qui a été adoptée dans plusieurs pays, en Grande Bretagne en particulier, sur le modèle suédois : la constitution d'agences fonctionnelles autonomes dispersées sur l'ensemble du territoire.

La politique de délocalisation administrative repose plus sur une intuition que sur la connaissance réelle des éléments qui motivent les conduites individuelles. La croissance de la région parisienne crée pour ses habitants des besoins supplémentaires dus à l'élévation du coût de la vie et à l'augmentation du temps de transport. S'y ajoute une aspiration à vivre dans un environnement propice aux loisirs en plein air. D'autre part, puisque la majorité des fonctionnaires de l'Etat établis à Paris sont en fait des personnes originaires de province, on attend d'eux qu'ils souhaitent "retourner au pays" dès que possible. La politique s'appuie explicitement, d'une manière plus générale, sur la sensibilité des agents à l'avantage personnel que constitue une installation en dehors de l'Île-de-France. C'est un pari qui fonctionne de façon relative et seulement à court et moyen terme, parce qu'a été sous-estimé le prix à payer pour rendre acceptable ce qui est considéré comme intéressant pour eux : un avantage financier et, parfois, un avantage de carrière. La mise en œuvre de la politique montre que si statistiquement un nombre important d'agents voudraient partir, en pratique la demande ne s'exprime pas au bon endroit. De plus, la politique minimise la distance qui sépare une vague aspiration et la décision de quitter les réseaux personnels en fonction desquels s'organise une vie familiale et professionnelle : liens amicaux, perspectives de carrière, emploi du conjoint, etc. Deux éléments sont particulièrement importants : le fait que la carrière des hauts fonctionnaires dépend largement de réseaux parisiens, et la difficulté de trouver un emploi pour le conjoint dans des zones fortement touchées par le chômage. Apparaît également un phénomène paradoxal et inattendu. Les agents parisiens qui ont loyalement participé au projet en acceptant de suivre leur emploi constituant, une fois sur place, un frein à la volonté de changement organisationnel du nouveau directeur. Ils ont été en effet porteurs de la continuité du service dans son nouveau site, ce qui leur a donné une position dominante qu'ils cherchent à conserver. Pour ce faire ils valorisent leurs atouts qui sont de deux sortes. Ce qu'on pourrait appeler le "syndrome du pionnier" en ce sens qu'ils disposent à la fois de la légitimité donnée par l'ancienneté dans le service et de la maîtrise du processus de travail tel qu'il s'effectuait dans ce lieu de prestige qu'est le siège du ministère. C'est sur cette double base qu'ils choisissent de mener un jeu sinon d'opposition du moins de résistance aux réformes. Enfin, les agents qui malgré tout s'installent en province apparaissent comme manifestant de fortes motivations personnelles. Dans leur majorité, ils ne regrettent pas leur choix une fois qu'ils ont déménagé. Mais la politique a ignoré leur avenir professionnel, ce qui consti-



tue une préoccupation pour ceux qui sont partis et un obstacle pour certains qui seraient prêts à quitter Paris s'ils avaient la certitude que ce départ ne compromettrait pas leur carrière. Il y a là un problème de seuil dans les possibilités de débouchés localement disponibles, qui conditionne en partie la bonne volonté des agents, surtout de la part de ceux qui ont acquis une compétence technique forte dans leur ministère.

La politique de délocalisation administrative s'appuie sur les effets structurants pour le développement local de l'implantation d'une administration centrale. Or, depuis que, sous l'effet des lois de décentralisation, les collectivités territoriales déploient des stratégies plus actives, les maires se livrent à une concurrence forte pour l'obtention de délocalisations dont ils attendent des avantages en matière d'image, d'emplois et de dynamisation sociale. On constate toutefois que dans la réalité, une fois la délocalisation obtenue, l'opinion et l'attitude des élus se modifient de façon significative. Elle peut même aller jusqu'à l'insatisfaction ou la déception car, le transfert ayant été fait, on s'aperçoit que le service nouveau venu rapporte peu en matière d'emplois même induits, en matière de sous-traitance, et même en volume de dépenses générées sur place. Pire, l'observation montre l'émergence de phénomènes de ghetto dus au fait que les relations du service continuent à se faire principalement avec Paris. Le service délocalisé reste un isolat dans la réalité locale qu'il était censé dynamiser. Pourtant, cet acharnement à vouloir attirer des délocalisations persiste chez les élus locaux. On peut l'expliquer de plusieurs manières, qui sont cumulatives : d'abord, il s'agit d'une rationalité d'acteur politique pour lequel la visibilité du projet est au moins aussi importante que ses conséquences à long terme. C'est "l'effet d'annonce" auquel un maire est toujours sensible pour valoriser son rôle à la tête de la municipalité. Ensuite, les choses peuvent changer avec le temps ; c'est le cas du service B qui va être assujéti à la taxe professionnelle et acquérir une certaine liberté de recrutement. Beaucoup de collectivités locales espèrent que les administrations finiront par recruter du personnel sur place. Par ailleurs, l'arrivée d'une administration centrale peut avoir un rôle d'image vis-à-vis des entreprises privées qui se laisseront plus facilement convaincre, du moins l'espère-t-on, d'implanter leurs locaux sur le territoire d'une commune quand d'autres bureaux y sont déjà installés. Enfin, la venue de fonctionnaires, même de faible niveau, a un impact structurant sur le tissu social parce que ce sont des personnes dont l'emploi est stable, qui sont solvables et dont le mode de vie se caractérise plutôt par la tranquillité. Certains se demandent néanmoins si des transferts de compétences ne seraient pas plus utiles que les délocalisations. Peut-il y avoir une politique de délocalisation des services de l'Etat de Paris vers la province sans qu'en même temps on évite de lancer une réelle politique de déconcentration de l'autorité au sein des administrations publiques, au détriment des échelons centraux et au profit des échelons régionaux et locaux des pyramides hiérarchiques ?

# DOCUMENTS UTILISÉS

---

## OUVRAGES

Xavier Greffe, Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation, Paris, *Economica*, 1984

IFSA, la décentralisation géographique des services publics administratifs à compétence nationale, Paris, éd. Cujas, 1981

INSEE, *Données sociales* 1990, Paris INSEE

Pierre Lavigne (éd.) Dispersion géographique des administrations centrales de l'Etat, Paris, *Economica*, 1976

Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, l'Aménagement du territoire, Paris, *Puf*, 1987, (coll. Que-sais-je ?)

Daniel Noin, l'espace français, Paris, A. Colin, 1990, (coll. U2.)

Sylvie Trosa "La Délégation à l'Aménagement du Territoire". Thèse Paris I, 1991

## RAPPORTS ET ÉTUDES

Rapport du Comité de décentralisation à Monsieur le Premier Ministre, année 1989, (3 fasc.), octobre 1990

J. Costa-Lascoux, J. Charlemagne, B. Geninet : la procédure et les critères de naturalisation - *rapport polycop.*, janvier 1984

Propositions pour l'aménagement du territoire (rapport présenté par O. Guichard), Paris, *La Documentation Française*, 1986, 60 p.

Rapport Hardman : *a review of the possibility of dispersing more government work from London*, june 1973

Rapport d'information sur l'aménagement du territoire présenté par M. Jean-Pierre Kucheida , (*Assemblée Nationale* n° 1353, 17 mai 1990)

Observatoire Interrégional du Politique, *données* 1991

Cabinet J. Y. Paumier, *Bilan des décentralisations tertiaires à Nantes* (2 vol.), mars 1987





# LA DÉLOCALISATION DES EMPLOIS PUBLICS

PRÉFACE DE JEAN-PIERRE DUPORT

Les politiques de délocalisation administrative mobilisent l'attention des français. À intervalles réguliers, les pouvoirs publics annoncent un certain nombre de milliers de transferts d'emplois hors de la région parisienne. Ceci dit, à quoi sert vraiment la délocalisation ? Une telle politique est-elle purement un spectacle symbolique ou aboutit-elle à des résultats ? Qui perd et qui gagne ?

Nicole de Montricher et Jean-Claude Thœnig ont étudié la réalité de la délocalisation administrative, depuis la manière dont se prennent les décisions jusqu'à l'insertion des personnes transférées dans leur nouveau milieu local. Le bilan laisse apparaître quelques succès mais aussi des sources de blocage et des effets pervers. Grâce aux observations ainsi réalisées, on dispose désormais d'éléments permettant aux responsables de ne plus faire des choix dans l'inconnu et, s'ils le souhaitent, de ne plus se contenter de gérer les apparences symboliques sans prendre en compte la mise en œuvre de leurs décisions.

*Nicole de Montricher, chargé de recherche au CNRS, travaille à l'Observatoire Interrégional du Politique (CNRS / FNSP).*

*Jean-Claude Thœnig, directeur de recherche au CNRS, dirige le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (CNRS / Paris I).*

9 782110 029454



**Prix : 90 F TTC**  
ISBN 2. 11002. 945. 5  
ISSN 1152. 4928  
DF 5. 2897. 8

La Documentation française  
29/31, quai Voltaire, 75344 Paris Cedex 07  
Tél. (1) 40 15 70 00