

VI. Les DRAC au cœur de multiples réseaux

Entre les DRAC de la première moitié des années 1980 et les DRAC de la fin du siècle, les changements sont considérables. En interne, elles sont devenues des structures essentielles de l'activité du ministère. En externe, elles tiennent toute leur place au sein des différentes administrations régionales et sont des partenaires privilégiés des collectivités territoriales et des acteurs culturels.

LES DRAC ET LE MINISTÈRE

La mission des premiers directeurs régionaux n'a pas été des plus faciles. Autant, dans des services depuis longtemps implantés, les responsables ne sont guère confrontés qu'aux « luttes et ennuis » administratifs ordinaires et à la personnalité des uns et des autres, autant la création et le développement de services, s'ils présentent des aspects exaltants, engendrent pour les directeurs régionaux des difficultés sans nombre pour imposer leur autorité aux services préexistants et se faire accepter par leurs autorités de tutelle.

Asseoir leur autorité sur leurs services

En luttant contre la verticalité

Les directeurs régionaux ont dû d'abord établir leur pouvoir sur leurs services. Ce fut une tâche difficile. Chacun a réagi avec sa personnalité et ses propres habitudes de gestion car il n'existe pas de règles pour asseoir une autorité. Tout dépendait de la situation locale, de l'urgence et de la personnalité de l'intéressé. Ainsi, l'un d'entre eux qui se trouvait placé devant des problèmes de programmation et de financement difficiles, a réagi en centralisant la gestion financière :

« Je me suis attaché en arrivant à mettre sur pied une véritable cellule de gestion financière, unique pour toute la DRAC et rattachée directement à moi [...]. J'ai pu assez vite rétablir la situation financière mais

je me suis aussi attiré quelque rancœur de la part de certains collaborateurs qui se sentaient dépossédés et bien plus encore de la part de certains services centraux (ceux du patrimoine essentiellement) qui voyaient d'un très mauvais œil ce qu'ils considéraient comme des empiètements des DRAC dans leur domaine traditionnel¹. »

Cette cellule horizontale de gestion financière, s'imposant progressivement dans les directions régionales, a largement contribué à les faire reconnaître par leurs partenaires administratifs, et particulièrement le préfet et le trésorier-payeur général :

« Le fait que l'ensemble de la gestion d'une DRAC soit suivi par le DRAC est un point essentiel car cela lui confère un poids important dans ses relations avec les TPG². »

Certains ont davantage joué l'animation et l'impulsion en développant au maximum la collégialité :

« J'ai toujours pratiqué une politique de séminaires de réflexion réguliers de deux jours... [ils] avaient un effet fédérateur certain³. »

D'autres se sont appuyés sur la compétence technique des inspections dont l'autorité est reconnue :

« Pour pouvoir absorber la multiplication des missions, j'ai joué à fond le recours aux inspections techniques [...] Je crois d'ailleurs qu'un DRAC doit se dire incompétent en toute matière mais savoir s'entourer des meilleurs conseils [...] J'estime que c'est une erreur de déconcentrer les corps d'inspection car les DRAC ont besoin d'une instance d'appel si un problème surgit localement. Pour un élu l'avis d'un inspecteur de l'administration centrale pèse beaucoup plus que celui d'un conseiller, et le DRAC doit pouvoir se servir de cette autorité comme d'un renfort [...] plus on déconcentre, plus il faudra renforcer les corps d'inspection⁴. »

Il leur a fallu lutter contre la verticalité de leurs services en région semblable à celle des directions centrales, lesquelles menaient d'ailleurs chacune des politiques parfois contradictoires comme en témoigne ce responsable de l'Inventaire qui deviendra plus tard DRAC :

« J'ai été amené en tant que responsable de l'Inventaire à me battre contre certains correspondants de la Direction de l'architecture sur le terrain, car dès cette époque, le ministère de la culture ne parlait pas forcément d'une seule voix. Ainsi, à plusieurs reprises, j'ai dû [...] lutter contre des projets soutenus ou même conduits directement par les architectes des Monuments historiques » (en particulier pour sauver l'architecture 1900, un quartier ancien⁵).

1. Audition d'Yves Renaudin.

2. *Ibid.*

3. Audition de Jacques Imbert.

4. Audition de Françoise Mosser.

5. Audition de Jean-Claude Groussard.

Les relations ont été compliquées avec certains secteurs et celui qui revient assez fréquemment est celui de l'archéologie. Une anecdote du début des années 1980 semble significative de la situation qu'ont trouvée les premiers directeurs régionaux :

« Mon directeur des antiquités historiques, indemnitaires, n'acceptant pas l'idée que la DRAC puisse prendre connaissance du courrier qui lui était adressé, avait obtenu du sous-directeur de l'archéologie qu'il lui adresse son courrier à son domicile. Il s'était fait établir du papier à en-tête de la direction régionale des antiquités historiques sur des crédits de l'AFAN, gérés par la sous-direction de l'archéologie⁶. »

Il n'est pas besoin de plus longs commentaires pour saisir l'attitude de certains services centraux, et par suite celle de leurs correspondants régionaux, à l'égard des directions régionales naissantes.

Cependant, la politique de déconcentration confortait la position des directeurs régionaux :

« Nous les DRAC, avons voulu la déconcentration parce que seul l'accroissement de notre responsabilité politique et financière nous mettait en mesure de négocier avec les élus. Il ne pouvait pas y avoir de décentralisation s'il n'y avait pas de déconcentration signifiante qui nous mette à un niveau de dialogue convenable avec les collectivités territoriales⁷. »

À diverses reprises pourtant, l'impression qu'une mauvaise interprétation de la déconcentration aboutissait à créer un double système de décision, selon lequel certains domaines eussent appartenu de droit aux administrations centrales et d'autres aux directions régionales, a été ressentie ; les premières abandonnant pratiquement tout droit de regard sur les matières relevant de la compétence des secondes. Situation perverse accroissant l'écart entre le centre et ses services :

« La tendance qui me semble frappante actuellement c'est que les DRAC prennent de plus en plus d'autonomie, de pouvoir sur le terrain, encouragés par le développement des politiques interministérielles et par les préfets. Une nouvelle administration régionale plus transversale est en train de naître. Mais cela se fait presque à l'insu de l'administration centrale. Il y a un fossé dangereux qui se creuse entre Paris et les DRAC. Les directions continuent à fonctionner selon leurs logiques sectorielles, les DRAC sont amenées à penser et à agir à partir d'autres logiques plus horizontales, territoriales ou sociologiques [...]. On doit reconnaître que l'autorité des DRAC s'est consolidée au fil du temps. Mais les progrès de cette déconcentration ne sont que partiellement l'effet d'une volonté du ministère : ils ont été obtenus souvent "malgré" l'administration centrale⁸. »

6. Audition d'Yves Renaudin.

7. Audition d'Alain Marais.

8. Audition d'Yves Renaudin.

Le ministère semble d'ailleurs encore mal tenir compte des grandes politiques transversales que sont par exemple la politique de la ville ou la politique de l'aménagement du territoire.

En luttant contre la dispersion géographique

La recherche de l'unité de la direction régionale a été parfois obérée par la dispersion des services mais la politique systématique de regroupement des services a été bénéfique face à des services extérieurs acceptant mal l'autorité nouvelle. Aujourd'hui, l'intégration a beaucoup avancé et est parfois réalisée. Le regroupement de l'ensemble des services régionaux du ministère des affaires culturelles sur un seul site dans la capitale régionale y a fortement contribué. Ce n'est pas cependant le cas de toutes les DRAC : neuf d'entre elles vivent encore la dispersion, et dans certains cas, des services sont en plus situés dans une autre ville. Le nombre des projets relatif à leur regroupement atteste des difficultés que le bureau des opérations immobilières a dû vaincre. Certes, certaines DRAC n'en ont connu qu'un seul, elles sont neuf dans ce cas, et leur installation définitive a été assez rapidement réglée. Les autres ont connu de forts nombreux programmes (deux à quatre projets pour six d'entre elles, quatre à neuf pour six autres et quatre en ont vu passer plus de dix). La palme des difficultés revient à l'Île-de-France qui a déjà vécu 49 plans de regroupement et se trouve toujours dans des locaux provisoires. Celles qui, dès leur création, se sont installées dans des locaux définitifs – situation la plus favorable – ont cependant souvent travaillé dans des conditions difficiles. En effet, le souci d'utiliser des bâtiments anciens, souvent classés monuments historiques, présentait des avantages évidents⁹ mais des inconvénients non moins réels. La plupart du temps, le transfert des différents services n'est intervenu qu'à la suite de longues réfections rendant inconfortable le travail des premiers personnels. Il a aussi parfois été difficile de faire coïncider le bâtiment aux nécessités de l'organisation fonctionnelle de la direction régionale. Chaque DRAC (sauf celles de Corse, des départements d'outre-mer et de l'Île-de-France) dispose maintenant en moyenne de 3 500 m² soit une superficie six fois plus importante que la DRAC Rhône-Alpes du début des années 1980. Cette situation, pour satisfaisante qu'elle soit par rapport aux années 1970-1980, ne correspond cependant pas à un optimum. Le programme *DRAC 2000*¹⁰ rappelait que le développement accéléré de la déconcentration allait accroître les missions des DRAC et obliger à s'interroger sur l'adaptation

9. Outre la mise en valeur du ministère en matière de travaux de restauration, ces opérations ont permis de développer le savoir-faire d'architectes contemporains en matière d'insertion de l'architecture contemporaine dans le patrimoine monumental existant et donné aux agents un cadre de travail esthétiquement plus riche que celui des nombreux bâtiments administratifs construits de 1945 à 1970. Cf. *DRAC 2000*, introduction au programme cadre, septembre 1992.

10. Programme cadre d'organisation fonctionnelle et spatiale des directions régionales des affaires culturelles à l'horizon 2000, dit *DRAC 2000*.

des locaux existants à ces changements. Par ailleurs, l'insertion des DRAC dans le réseau des administrations de l'État et une accessibilité satisfaisante à leurs partenaires, à leurs usagers et à leur public renforcent cette nécessité d'adaptation. Face à ce problème, la situation apparaissait critique dans neuf DRAC en 1992¹¹. Des extensions, des réorganisations et de nouvelles installations étaient donc envisagées de manière à ce qu'une direction régionale moyenne bénéficie d'une superficie très notablement accrue¹².

À la recherche d'interlocuteurs en administration centrale

Les directeurs régionaux ont également dû asseoir leur autorité près de l'administration centrale. Leurs relations ont toujours été et sont, au moins sur un plan personnel, considérées comme bonnes. C'est du moins ce qu'affirment les directeurs régionaux venant de la maison (archives, CRBF, etc.) en soutenant que, dans l'ensemble, ce sont des relations directes et confiantes. On peut les résumer par ce propos de l'un d'eux :

« Ce furent dans l'ensemble des relations de confiance liées à un suivi attentif de la part des directions centrales. J'ai toujours pu, avec ou sans rendez-vous, pousser une porte et m'expliquer avec les directions¹³. »

Discours convenu ou non, il est difficile de le savoir. Mais on trouve souvent des traces de la grande condescendance avec laquelle l'administration centrale a traité ses directeurs régionaux. Ils ont dû se « battre » – le mot n'est pas trop fort – contre elle pour s'imposer et surtout pour parvenir à une plus grande déconcentration :

« Dès cette époque, j'ai compris que la déconcentration au sein du ministère était un combat et que l'administration centrale, surtout au niveau de ses échelons intermédiaires, rechignait à transmettre une partie de ses pouvoirs et de ses responsabilités. Même pour des affaires très modestes, les chefs de bureau tenaient à garder leur "clientèle" ; c'est pour eux la façon de rencontrer des partenaires culturels de terrain, élus, associations, responsables artistiques [...] de ne pas être seulement à Paris dans un bureau mais de continuer à exercer un petit pouvoir. Mais progressivement, nous avons réussi à imposer une logique selon laquelle c'était nous les DRAC qui faisons les propositions, présentions les demandes et jouions le vrai rôle d'intermédiaire [...]. J'ai pris conscience de la nécessité de mener non pas une politique secto-

11. Centre, Corse, Guadeloupe, Île-de-France, Martinique, Midi-Pyrénées, Basse et Haute Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

12. Soit pour 123 postes de travail de 167 locaux et 3 726 m² de surface nette utile, représentant une surface hors œuvre de 5 400 m², DRAC 2000, Programme général, p. 25-26.

13. Audition de Françoise Mosser.

rielle mais une politique territoriale et cela m'a amené à revendiquer la déconcentration [...] Ce fut un vrai combat pour faire évoluer les comportements des missi dominici de l'administration centrale qui arrivaient pour une réunion sur un dossier spécifique en région et se mettaient à mener les débats ou à se comporter en président de séance¹⁴. »

Le combat n'est pas achevé. Un ouvrage fort détaillé de présentation du ministère de la culture fait pratiquement l'impasse sur les directions régionales¹⁵. Chaque direction sectorielle signale que leurs services ou conseillers sont placés sous l'autorité du directeur régional. Cependant on chercherait en vain une véritable présentation synthétique de ce service déconcentré qui ne semble exister qu'à travers la vision partielle qu'en a chaque direction sectorielle¹⁶.

Cette difficulté est renforcée par l'absence d'un interlocuteur unique en administration centrale¹⁷, ce que les directeurs régionaux ont toujours déploré :

« À l'exception de l'attention affectueuse apportée aux DRAC par quelques individus, les DRAC n'ont jamais eu un seul et véritable interlocuteur qui soit l'interprète de la politique centrale¹⁸. »

L'absence, ou l'insuffisance de poids de cet interlocuteur face aux directions verticales, entraîne une mauvaise circulation de l'information ou une mauvaise coordination de cette politique en administration centrale, et transforme les directeurs régionaux en coordonnateurs de fait du ministère. Le ministère semble avoir une extrême difficulté à s'intégrer dans la logique de certaines procédures, comme celle des contrats de plan :

« Il fallait tirer les sonnettes pour être sûr que le ministère allait tenir les engagements pris auprès de la DATAR¹⁹. »

Faute d'une synthèse par le cabinet, par un hypothétique secrétariat ou par une autre structure : « Peut-être la transversalité ne peut-elle se faire qu'au niveau régional là où le DRAC se fait le porte-parole de toutes les directions. » Mais, même à ce niveau, la transversalité n'est pas encore assurée. À la fin des années 1980, certains se disaient, sur le terrain, encore :

14. Audition de Patrice Beghain qui fut successivement DRAC en Franche-Comté, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes.

15. Département de l'information et de la communication, *Ministère de la culture*, Paris, éd. Jean-Michel Place, 1997, multipagination.

16. On prendra, par exemple, la formulation de la direction de la musique et de la danse : « Placé sous l'autorité du DRAC, le conseiller musique et danse met en application en région les directives techniques de la direction de la musique et de la danse. »

17. Ce point sera amplement développé dans le chapitre suivant.

18. Audition d'Alain Marais. À l'exception de rares périodes comme entre 1986 et 1990.

19. Audition de Patrice Beghain.

20. Audition de Jean-François Marguerin.

« Frappé[s] de l'étanchéité entre les différents services patrimoniaux : monuments historiques, archéologie, Inventaire²⁰. »

Ce n'étaient pas seulement les directions centrales qui court-circuitaient les DRAC²¹, mais aussi parfois le cabinet du ministre. Des exemples l'attestent. Un directeur régional cite par exemple trois affaires traitées sans consultation qui paraissent exemplaires : un accord donné à la construction d'un pavillon sur la terrasse d'un château monument historique, une subvention promise à une ville pour réaménager un musée au vu d'un devis nettement sous-estimé, une visite d'un membre de cabinet sans que le préfet de région en soit informé²². Sans doute n'en est-on plus là mais la structuration générale des cabinets, où chacun reste le plus souvent spécialisé dans son petit domaine, transforme les chargés de mission ou conseillers techniques en super-directeurs difficiles à coordonner. Cette situation, en l'absence d'une grande discipline, ne peut que faciliter les dérives.

Ces difficultés inhérentes à la vie administrative se sont rarement transposées au niveau politique. Quelle que soit la période, les directeurs régionaux ont été peu marqués par la politisation. Certes leur nomination est examinée au cabinet tant sur le plan administratif que politique, un membre du cabinet recevant généralement les candidats retenus, mais les alternances successives n'ont pas conduit à des bouleversements excessifs :

« J'ai connu deux [cohabitations]. Je n'ai pas eu le sentiment qu'au niveau des DRAC les changements intervenus au niveau des cabinets et surtout des directeurs de l'administration centrale aient eu des conséquences importantes pour la vie des DRAC²³. »

Et la vie des directions régionales a été peu perturbée par les changements politiques. Sans doute, après 1981, a-t-on vu arriver des directeurs d'un profil nouveau, plus militants, mais l'inflexion profonde de la politique culturelle l'exigeait. Là comme ailleurs, les pressions locales ont joué pour faire renvoyer certains DRAC :

« Les problèmes venaient plutôt des élus locaux dont certains se disaient "désormais, le ministre est l'un de mes amis politiques, alors j'espère qu'il va renvoyer le DRAC qui m'a refusé tel et tel dossier"²⁴. »

21. Les archives récentes de l'ADRAC montrent que l'annonce directe au maire d'une grande ville et au président du conseil régional de l'augmentation de la subvention d'un CDN en contravention des règles de fonctionnement de la déconcentration existe toujours.

22. Audition de Charles Paganelli.

23. Audition de Patrice Beghain.

24. *Ibid.*

25. Jean-Luc Bodiguel et Marie-Christine Kessler, « Les directeurs d'administration centrale », dans Pierre Birnbaum (dir.), *les Élités socialistes au pouvoir. Les dirigeants socialistes face à l'État, 1981-1985*, Paris, PUF, 1985, p. 195-218. J.-L. Bodiguel, « La socialisation des hauts fonctionnaires : les directeurs d'administration centrale », dans CURAPP, *Haute administration et politique*, Paris, PUF, 1986, p. 81-99.

Ce constat est classique lorsque la recherche porte sur les directeurs d'administration centrale²⁵. Ce sont plus souvent les partenaires, les clientèles ou les groupes de pression d'un ministère qui demandent à un ministre de se séparer de l'un de ses collaborateurs alors que souvent celui-ci fait confiance, sous bénéfice d'inventaire, aux personnes nommées par son prédécesseur. Les Affaires culturelles ont vécu cela :

« L'ensemble des échelons administratifs du ministère a su freiner les ardeurs de tel ou tel élu, voire de tel ou tel membre du cabinet et ce qui a prévalu, c'est la reconnaissance de la compétence et de la loyauté des DRAC²⁶. »

Mais il est vrai aussi que la gauche, après plus de vingt ans d'absence du pouvoir, n'a pas su agir avec une administration dont elle a eu peur et dont elle a craint qu'elle ne sabote toutes ses initiatives. Aussi, a-t-elle parfois réagi maladroitement :

« Après 1982, j'ai retrouvé tout à coup à la tête du ministère des Grenoblois aux yeux desquels je représentais le serviteur d'un ancien pouvoir déchu. Pendant plusieurs semaines, je n'ai pu avoir aucun contact avec le cabinet. Je ne recevais d'information que par l'intermédiaire de mes partenaires régionaux. L'un d'entre eux [...] qui avait ses entrées rue de Valois m'annonça qu'on allait bientôt lui confier une mission générale de supervision de la vie culturelle en Rhône-Alpes mais que je pouvais moi rester gérer la DRAC et jouer avec mes calculettes et mes dossiers²⁷. »

Mais en dehors de cette période assez particulière dans la vie administrative récente, on peut donc soutenir que, dans l'ensemble :

« De ce point de vue là le ministère est entré dans l'âge adulte de l'administration, une administration qui sait assurer la continuité de l'État en tenant compte des inflexions données par tel ou tel ministre, ce qui est légitime²⁸. »

26. Audition de Patrice Béghain.

27. Audition de Yves Renaudin. Il semble que ce fut là une politique délibérée du gouvernement socialiste en 1981. C'est ainsi que Gaston Defferre créa un délégué à la décentralisation pour faire les textes sur la décentralisation et contourner le directeur général des collectivités locales, qui avait en plus la tare d'être un ancien collaborateur de Valéry Giscard d'Estaing au secrétariat général de l'Élysée. Mais il disparut vite.

28. Un exemple significatif est le maintien par Jack Lang du directeur de la DAG nommé par François Léotard en 1986.

ANNEXES

ANNEXE 1 – Auditions et interviews	289
ANNEXE 2 – Textes juridiques relatifs à la déconcentration	295
ANNEXE 3 – Extraits de discours politiques sur la déconcentration culturelle	309
ANNEXE 4 – Évolution des services chargés de la déconcentration au sein du ministère	323
ANNEXE 5 – Les réunions et groupes de travail des directeurs régionaux	326
ANNEXE 6 – Succession des DRAC par région (1969-2000)	330
ANNEXE 7 – Dates de création des directions régionales et noms des premiers directeurs	332
ANNEXE 8 – Profil des directeurs régionaux (âge, origine statutaire)	333
ANNEXE 9 – L’organigramme d’une DRAC	337
ANNEXE 10 – Histoire immobilière des DRAC	340
ANNEXE 11-a – Évolution des effectifs du ministère de la culture et postes créés	344
ANNEXE 11-b – Répartition des effectifs par domaine et type de service	345
ANNEXE 11-c – Évolution comparée des effectifs des DRAC et de l’administration centrale	346
ANNEXE 11-d – Évolution des effectifs des DRAC (1991-1998)	347
ANNEXE 12-a – Augmentation du budget du ministère de la culture (1970-1980)	353
ANNEXE 12-b – Augmentation du budget du ministère de la culture (1981-1986)	353
ANNEXE 12-c – Évolution des effectifs et des crédits déconcentrés en DRAC (1990-2000)	354
ANNEXE 12-d – Répartition, par direction centrale et par titre, de la part des crédits déconcentrés par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale en 2000	355