



**HAL**  
open science

## Un service déconcentré écartelé entre gouvernance territoriale et administration centrale

Felana Andriatiana

► **To cite this version:**

Felana Andriatiana. Un service déconcentré écartelé entre gouvernance territoriale et administration centrale. Sociologie. 2020. hal-03466710

**HAL Id: hal-03466710**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03466710v1>**

Submitted on 6 Dec 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : [ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr](mailto:ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr)

## LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

[http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg\\_droi.php](http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

*Un service déconcentré écartelé entre  
gouvernance territoriale et administration  
centrale*

Mémoire présenté dans le cadre du Master 2 Formation,  
Travail et Territoire en Développement (M2 F2TD)

*Présenté par* : Felana ANDRIATIANA

*Tutrice de stage* : Magalie BINDER, Responsable  
de formation et développement des compétences  
de la DIR EST

*Guidant Universitaire* : Isabelle HOUOT, Maître  
de conférences, sciences de l'éducation, Université  
de lorraine

*Juin 2020*



## Remerciements

« Ny hazo no vanon-ko lakana, ny tany naniriany no tsara ». (Proverbe malgache)  
« Si l'arbre est bon en faire une pirogue, c'est qu'était bonne la terre où il a poussé ».

Ma pirogue est ce mémoire, et la terre où je me suis ancrée pour accomplir ce travail est en chacun de vous : intervenants, équipe pédagogique, collègues, amis, familles. Je tiens donc à exprimer ma profonde gratitude :

A Madame Isabelle HOUOT, pour sa disponibilité, ses encouragements tout au long de cette formation. Merci pour vos conseils et éclairages, au travers des cours de méthodologies ou lors de la guidance de ce mémoire, qui m'ont permis d'alimenter mes réflexions jusqu'à la finalisation de ce travail.

Aux agents de la DIR EST et tout particulièrement à Magalie Binder et son équipe au sein du BFDC. Merci pour votre accueil mais aussi pour le temps que vous m'avez accordé durant mon passage à la DIRE. J'ai eu l'opportunité de grandir professionnellement au sein d'une équipe rigoureuse et compétente, qui n'a pas hésité à m'associer et m'intégrer dans le quotidien du bureau. Merci pour tous nos échanges et vos partages d'expériences.

A toute l'équipe pédagogique du M2 F2TD, pour leur professionnalisme et la qualité de leur intervention.

A tous mes collègues de promotion, pour la richesse de nos échanges et pour votre convivialité.

En dernier lieu et non le moindre, ma profonde reconnaissance va aussi à mon mari, ma fille, mes sœurs et mes parents pour leur soutien indéfectible tout au long de mon projet de reconversion.

*Misaotra tompoko !*

# Sommaire

Introduction.....	6
I. La DIR EST : service d'Etat gestionnaire d'un linéaire d'infrastructures.....	7
1.1. La conduite des missions de la DIR EST.....	8
1.2. L'organisation et structuration pour la gestion de la circulation routière .....	9
1.3. La politique management de la DIR EST .....	14
1.4. Le Bureau Formation et Développement des Compétences (BFDC).....	16
1.5. Les missions associées au mémoire .....	28
II. Origine du questionnement .....	30
2.1. La Collectivité Européenne d'Alsace (CEA) .....	30
2.2. L'origine de la question de départ .....	34
III. Les concepts vers la problématisation .....	37
3.1. Les stratégies de mise en œuvre de l'action et politique publique en matière de routes.....	37
3.2. L'insaisissable investissement des routes dans le territoire .....	44
3.3. La relation des acteurs territoriaux dans le maillage routes et développement.....	51
3.4. Vers une problématisation.....	61
IV. La méthodologie de l'étude .....	65
4.1. Choix de la méthodologie.....	65
4.2. Les profils des interviewés .....	67
4.3. L'analyse des données.....	69
V. L'analyse des données .....	71
5.1. L'analyse documentaire sur le transfert .....	71
5.2. L'analyse des entretiens.....	76

VI. Interprétation des analyses .....	110
6.1. Les impacts organisationnels impliquant une évolution structurelle.....	111
6.2. Cohérence des actions de la DIRE écartelé entre niveau territorial et administration centrale.....	116
6.3. Le processus de conduite du changement.....	121
VII. Les pistes d'action .....	129
7.1. Intégrer la logique par compétences et la professionnalisation .....	129
7.2. Adopter une approche pro-active du changement .....	131
VIII. Et pour conclure ... ..	134
Sources .....	137
ANNEXES.....	142
Annexe 1 : Organigrammes de la DIR EST .....	142
Annexe 2 : Grille d'entretien .....	145
Annexe 3 : Modèle grille d'analyse .....	146
Annexe 4 : LOI n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (1) .....	147
Résumé.....	160

## INTRODUCTION

Face à la prolifération des tâches de l'Etat et aux exigences ou besoins multiples des citoyens, des modes d'organisations administratives et de répartition de compétences ont été pensées par l'administration centrale afin d'assurer au mieux la devise « *penser global et agir local* » (Dubos, 1972). En collaboration avec les collectivités territoriales, les services déconcentrés exercent des missions très variées dans le but de représenter et renforcer la présence de l'Etat au niveau local. Dans un contexte de changement permanent dans la fonction publique et dans l'administration territoriale de la République, les attributions de ces services d'Etat ne cessent d'être confrontées aux divers enjeux et défis liés aux aléas de la vie politique. En effet, les services déconcentrés contribuent à la mise en œuvre des différentes politiques de l'Etat, tout en se conformant aux aspects socio-politico-administratif de leur territoire d'opérationnalisation. « Par leur place, les services déconcentrés méritent donc qu'on accorde toute notre attention à leur devenir. » (Durand, 2006, p759).

Ainsi, cette étude propose de comprendre l'organisation administrative des services déconcentrés sur le terrain de la Direction Interdépartementale des Routes de l'Est (DIR EST ou DIRE). Partir de l'expérimentation du regroupement des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin afin d'interroger autrement l'action publique et les politiques publiques en matière d'infrastructures routières, de questionner la gestion de la chose publique. Ce contexte nouveau en Alsace a eu et continue d'avoir des conséquences non négligeables pour l'organisation et le devenir de la DIR EST et ses agents, qui méritent d'être mis en relief.

Dans ce cadre, les deux premières parties de ce travail, présentent le cadre social dans lequel se déroule l'étude ainsi que le contexte d'où est issu le questionnement de départ. Ensuite la troisième partie présente les concepts sur lesquelles se basent cette recherche et les théories qui ont permis de stabiliser la problématisation. Le chapitre IV aborde la méthodologie adoptée pour mener à bien la recherche, suivi de la partie présentation des données et interprétation des analyses. Enfin la septième partie propose quelques pistes d'actions non exhaustives qui découlent de nos analyses avant de conclure sur le positionnement professionnel et l'ouverture pour la suite du mémoire.

## I. LA DIR EST : SERVICE D'ETAT GESTIONNAIRE D'UN LINEAIRE D'INFRASTRUCTURES

La Direction Interdépartementale des Routes Est ou « DIR Est ou DIRE » est un service déconcentré de l'Etat français dépendant du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES), comme les autres 10<sup>1</sup> DIR créées en France. Elles ont en charge la gestion du réseau routier national non concédé. Pour garantir une meilleure qualité de service, les DIR ont été créées par regroupement régional et travaillent par itinéraire. En France, la gestion du réseau routier est assurée par plusieurs organismes selon le type de route. On peut compter :

- Les sociétés concessionnaires : qui sont des gestionnaires privés et ont en charge les autoroutes concédées,
- Les services techniques des départements qui ont en charge les routes départementales,
- Les services techniques des communes qui ont en charge la gestion des voies communales, voiries urbaines et des trottoirs des routes départementales ou nationales.
- L'Etat à travers les DIR et SMO (services régionaux de maîtrise d'ouvrage) qui ont en charge le réseau routier national constitué des routes nationales et des autoroutes non concédées.

La loi de décentralisation du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a désigné, aux départements déjà en charge des routes départementales, la responsabilité de l'ancien réseau national. En 2006, une réorganisation en profondeur des services du Ministère a engendré le transfert de gestion des routes nationales d'intérêt local aux départements. C'est ainsi que la DIR Est s'est substituée aux 12<sup>2</sup> Directions Départementales de l'Equipement (DDE) qui assuraient l'exploitation et la gestion de ces routes.

---

<sup>1</sup> DIR Est, DIR Atlantique, DIR Sud-Ouest, DIR Ouest, DIR Nord-Ouest, DIR Centre-Est, DIR Centre-Ouest, DIR Ile-De-France, DIR Massif-Central, DIR Méditerranée, DIR Nord.

<sup>2</sup> DDE de Doubs(25), Jura(39), Marne(51), Haute-Marne(52), Meurthe-et-Moselle(54), Meuse(55), Moselle(57), Bas-Rhin(67), Haut-Rhin(68), Haute-Saône(70), Vosges(88) et Territoire de Belfort(90)

Au niveau national cette réorganisation a abouti à la création des 11 DIR, par décret du 16 Mars 2006, dans le but de gérer le réseau routier national par grands itinéraires. Leurs compétences touchent l'entretien et l'exploitation des routes d'un côté et l'ingénierie routière de l'autre tout en sécurisant la circulation des biens et des personnes, avec pour objectif principal la sécurité des usagers et la disponibilité du réseau. Ces 11 DIR avaient un potentiel d'environ 10 000 km de voie dans laquelle les usagers peuvent circuler sans péage. C'est également par ce réseau que transite, chaque jour, l'équivalent de 80 % du PIB national.

L'Etat a concentré son action sur un réseau de forte densité en trafic qui accueille les flux de longue distance et assure la desserte des grandes agglomérations ainsi que des pôles d'activités économiques importants. Ce passage de DDE vers les DIR comportait le transfert des agents et des moyens financiers consacré à la gestion de ces routes.

Le réseau de la DIR Est couvre 1 650 km et traverse 12 départements en passant par les régions d'Alsace, Champagne-Ardenne et Franche-Comté et Lorraine. Dans la gestion des liaisons structurantes d'intérêt national ou européen, la DIR Est conduit des opérations d'ingénierie et de développement du réseau, de gestion du trafic, d'information aux usagers, de sécurisation et de patrouillage.

## **1.1. LA CONDUITE DES MISSIONS DE LA DIR EST**

Etant un service déconcentré du MTES<sup>3</sup>, la DIR EST s'investit pour la mise en œuvre des pratiques du développement durable. De ce fait dans son rôle de gestionnaire des routes nationales, ses missions principales dans ses interventions se concentrent sur :

- L'exploitation du réseau routier national non concédé : les agents de la DIR EST maintiennent au quotidien des conditions de circulation s'approchant le plus possible de la normale en fonction de l'intensité du trafic et des événements climatiques. Ils informent également les usagers et les alerter en cas de perturbations (bouchons, intervention en cas accidents, dangers, information sur le trafic ...).

---

<sup>3</sup> Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire

- L'entretien et la gestion du réseau dont la DIR EST a la charge pour assurer un haut niveau de service à l'utilisateur. C'est dans le cadre de cette mission que les agents de la DIR Est effectuent l'entretien des chaussées et des ouvrages d'art ainsi que des dépendances du domaine public routier comme les aires d'autoroutes, les divers équipements routiers, ...
- L'ingénierie routière : pour les études de projets routiers et l'exécution des travaux d'infrastructures nouvelles à travers la maîtrise d'ouvrage d'ouvrages d'art, d'opérations de réaménagement ou d'opérations de sécurisation. La DIR EST participe à la modernisation de son réseau à travers la mission d'ingénierie, la conception et réalisation des travaux dans le cadre de programmes d'investissement. Le pilotage de nouveaux projets d'investissements lourds sur le réseau routier national revient aux Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).<sup>4</sup> Il y en a 21 en France.

Dans le cadre de ses missions au quotidien, les activités de la DIR EST se focalisent à assurer la viabilité hivernale, réhabiliter et rénover, exploiter de manière innovante, respecter l'environnement, inciter les usagers à plus de civisme, faciliter la cohésion sociale et poursuivre sa démarche de résultat et d'amélioration continue

## **1.2. L'ORGANISATION ET STRUCTURATION POUR LA GESTION DE LA CIRCULATION ROUTIERE**

La DIR Est est structurée en 3 grands domaines : « l'exploitation », « l'ingénierie et ouvrages d'art » et « l'administratif » où sont regroupés les fonctions supports. Cette organisation comprend une mission conseil management, un secrétariat général, un service des politiques routières, un service systèmes et réseaux, un service ouvrage d'art, 2 services ingénierie routière et 3 divisions d'exploitations.

La DIR Est relève de l'autorité du préfet de Moselle, préfet coordonnateur des itinéraires routiers. Elle compte plus de 50 sites pour assurer la maîtrise d'ouvrage et le pilotage de divers projets routiers pour le développement du réseau. Le siège de la DIR Est se

---

<sup>4</sup> Source : internet et intranet DIR EST

situé à Nancy, sur ce site sont regroupés les services supports constitués de la direction et du secrétariat général. Pour les fonctions techniques il y a :

- Services d'exploitation qui ont en charge la gestion, l'entretien et l'exploitation du réseau, qui sont subdivisés en 3 Divisions d'Exploitation (DE) : à Besançon, Metz et Strasbourg, 7 Districts (DI), 28 Centres d'Entretien et d'Intervention (CEI), 3 Centres d'entretien spécialisé et 3 Centres d'Ingénierie, de Sécurité et de Gestion du Trafic (CISGT) à Besançon, Metz et Strasbourg.
- Deux Services d'Ingénierie Routière composés du SIR Lorrain et SIR Alsace-Franche-Comté. Ils mènent les études de préparation et surveillent les travaux neufs réalisés sur le réseau.
- Service Spécialisé dans les Ouvrages d'Art (SOA) situé à Metz.

### 1.2.1. Comprendre les spécificités de son organigramme

(L'organigramme est visible en annexe)

La communauté de travail à la DIRE est constituée d'environ 950 agents, dont la majorité est composée par des agents d'exploitation qui soutiennent le cœur du métier de l'organisme. Le directeur secondé par le directeur adjoint d'exploitation (DAE) et le directeur adjoint d'ingénierie (DAI) composent le comité de direction. Le secrétaire général leur vient en appui du comité de pilotage.

Dans cet organigramme, on retrouve une organisation de type « bureaucratie professionnelle »<sup>5</sup>, qui se situe à 4 niveaux dans le domaine de l'exploitation à savoir *le siège* composé de la Direction, SPR, SeSyr qui sont les éléments technostructure, *les Divisions d'Exploitations et les SIR* qui se situent au niveau territorial, *les Districts* et enfin *les Centres d'Exploitation et d'Intervention* (CEI) représentent la partie clé de l'organisation. Les DE en articulation avec les CISGT représentent le niveau opérationnel qui gère les événements

---

<sup>5</sup> Type d'organisation selon Mintzberg

importants en matière d'exploitation du réseau et les situations de crises. Le centre opérationnel de la DIR est composé majoritairement d'agents d'exploitation de la catégorie C.

En organisation interne, les réunions du CODIR<sup>6</sup> composé par les chefs de services et quelques chargés de missions ont lieu les premiers et troisième mardi du mois. Ceci dans le but de faciliter les échanges avec les districts loin du siège. Pour le SG, une réunion de service réunissant tous les services supports a lieu deux fois par an dans le but de faire le point sur l'avancé des chantiers de la DIR, des problèmes rencontrés dans chaque services au niveau technique ou administratif, des nouveautés du ministère ou des projets à venir.

Pour le BFDC (Bureau Formation et Développement des Compétences), tous les 15 jours un balayage individuel est effectué par le responsable du bureau avec les membres de l'équipe afin de suivre l'évolution des dossiers en cours, les contraintes rencontrées dans leurs gestions ou la fixation de nouveaux objectifs. En plus de ces balayages réguliers, des réunions de bureau a lieu tous les 3 ou 4 mois pour aborder les grands thèmes comme le PAF, les recrutements, les formations qui nécessitent une programmation rigoureuse...En complément de ces réunions internes, les membres du BFDC assistent deux fois par an à une réunion « *de réseau compétence formation* » organisé par la CVRH<sup>7</sup> pour aborder divers sujets RH en vogue auprès du ministère. Ces réunions de réseau réunissent non seulement les membre du BFDC mais également des agents de la DREAL, de DDT<sup>8</sup> pour un échange constructif sur les pratiques entre diverses directions du ministère.

### **1.2.2. Comprendre le fonctionnement des services transversaux**

- Le secrétariat général

Le SG assure, coordonne et anime les activités des fonctions supports nécessaires à la bonne gestion de la DIR Est. Une de ses missions principales concerne le pilotage de la politique de prévention en matière de santé et sécurité au travail, ainsi que l'action sociale. Il participe et veille à la qualité du dialogue social avec les représentants du personnel. Il est le garant du respect de l'application des textes règlementaires dans son domaine d'activité. Ce

---

<sup>6</sup> Comités de Direction

<sup>7</sup> Centre de Valorisation des Ressources Humaines : organisme dépendant du MTES qui accompagne les services centraux ou déconcentrés dans l'élaboration des stratégies RH.

<sup>8</sup> Directions départementales des territoires

service est le gestionnaire des moyens de la DIR EST : ressources humaines et moyens généraux. Pour ce faire, il est notamment chargé directement ou en liaison avec les services supports mutualisés avec la DREAL Lorraine, des unités suivantes :

- Bureau des Ressources humaines (BRH) : est en charge de la gestion administrative, financière et humaine de la carrière des agents (prestation sociale, gestion des effectifs, mobilité, recrutement).
- Bureau de Gestion Administrative des marchés (BGAM): a en charge le contrôle et la dévolution des marchés publics de la DIR. Ce service pilote la gestion administrative des marchés et la chaîne de liquidation des dépenses de la DIR Est, au profit de la direction de la DIR Est et des services techniques ou d'autres services métiers en lien avec les activités de la DIR.
- Bureau des Affaires Juridique (BAJ) : assure le pilotage et expertise des activités juridiques aux différents services de la DIR dans leur domaine de compétence et appui conseil en matière de précontentieux. Le BAJ représente l'Etat devant les juridictions administratives et judiciaires. Il assure dans ce sens la défense des intérêts de la DIR Est dans les dossiers amiables ou contentieux.
- Bureau Systèmes d'Information (BSI) : assure un rôle de veille technologique permanent permettant d'être en conformité avec les politiques ministérielles et locales. La cellule informatique travaille en synergie avec le service systèmes et réseaux en charge de l'informatique sur le terrain (équipements dynamiques et réseaux) ainsi que des systèmes de gestion de trafic y afférant.
- Bureau Logistique (BL) : assure la gestion des moyens logistiques du siège (standard automatique, sécurité, entretien des locaux). La cellule a également en charge l'organisation et le suivi du budget de fonctionnement et du budget de crédits sociaux de la DIR Est.
- Bureau Sécurité Prévention (BSP) : assure la mise en œuvre des règles d'hygiène et de la politique sécurité /santé au travail.
- Pôle médico-social : a en charge le traitement des dossiers médicaux (administratif, financier, médical) de tous les agents de la DIR Est.

- Bureau Formation et Développement des Compétences (BFDC) : assure la mise en œuvre de la politique formation de la DIR Est. Le BFDC vient en appui au BRH dans la gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et des compétences, ainsi que dans la conception et organisation des recrutements avec ou sans concours.

- Le cabinet et la Cellule Communication

Sa fonction principale réside dans la relation avec les usagers et l'organisation du travail du secrétariat de direction. La communication est rattachée à la direction au sein du cabinet.

- Le Service des Politiques Routières (SPR)

Ce service a en charge la maîtrise d'ouvrage des opérations de grosses réparations et d'aménagements de sécurité. Etant le point d'entrée et l'interlocuteur de la DGITM (direction générale des infrastructures, des transports et de la mer) pour la programmation et le dialogue de gestion, il définit ou décline les politiques d'entretien et d'exploitation de la DIR Est.

- Le Service des Systèmes et Réseaux (SeSyr)

C'est un service qui a en charge le domaine de la gestion du trafic et de l'information à l'utilisateur. Dans les domaines techniques pointus des équipements dynamiques, des réseaux de télécommunications et des systèmes informatiques, il pilote les fonctions d'ingénierie qui permettent la connaissance du trafic et du fonctionnement du réseau routier (événements, météo, ...), la définition des stratégies de gestion du trafic routier et le déploiement des projets d'équipements dynamiques en assurant la programmation des investissements.

Il a également pour mission d'assister le Service des Politiques Routières et les Divisions d'Exploitation dans les domaines de l'exploitation de la route (patrouille, interventions, viabilité hivernale) par le développement d'outils techniques d'aide au maintien de la viabilité (supervision de tunnel, réseau d'appel d'urgence, radio d'exploitation 40MHZ, stations météo-routières, géolocalisation, suivi de l'état du réseau en hiver). En appui des Centres d'Ingénierie, de Sécurité et des Gestion du Trafic (CISGT), il anime le réseau des CISGT, travaille à l'harmonisation de leurs pratiques, il définit les politiques techniques de la DIR et anime la politique de maintenance des équipements, des réseaux cuivre et fibre optique

et des 2 systèmes informatiques d'aide à la décision pour la gestion du trafic de la Dir Est. Il assure en outre une fonction de veille technologique et d'innovation.

- Les Divisions d'Exploitation (DE)

Les DE en tant qu'exploitant du réseau, sont les interlocuteurs principaux des préfets et s'occupent des relations avec les collectivités. Les trois divisions d'exploitation ont en charge la représentation territoriale de la DIR dans les départements, la planification et la réalisation de l'entretien courant du réseau, gérées par itinéraires, l'encadrement des districts, le suivi administratif des marchés gérés à l'échelle de la Division, la gestion du domaine public routier national, la répartition des crédits d'entretien courant entre districts, l'exploitation de la partie du réseau qui lui est confiée ainsi que l'organisation de la viabilité hivernale.

Les 3 divisions d'exploitation sont respectivement basées à Besançon, Metz et Strasbourg. Chacune d'entre elles comprend un pôle technique et un pôle administratif, deux ou trois districts et un centre d'information, de sécurité et de gestion du trafic CISGT. Chaque district, rattaché à une DE, a en charge l'entretien et l'exploitation du réseau qui lui est confié. Leur rôle principal consiste à la surveillance du réseau, surveillance des travaux d'entretien et de grosses réparations, au pilotage des travaux en régie, la viabilité hivernale, la mise en place des balisages pour chantier, des interventions sur accidents, la programmation de l'entretien courant à l'échelle du district, la gestion du domaine public à l'échelle du district.<sup>9</sup>

### **1.3. LA POLITIQUE MANAGEMENT DE LA DIR EST**

Le MTES, par son organisation, est assisté par la Direction Générale des Infrastructures, des transports et de la Mer (DGITM) qui assure la planification intermodale des infrastructures de transport, en prenant en compte leurs effets directs et indirects sur l'environnement, l'économie, les territoires et la recherche d'une plus grande complémentarité, pour une mobilité durable, innovante au service des usagers de transport. La DGITM définit les orientations en matière de politique des déplacements. Elle seconde le ministère dans ses relations avec les collectivités territoriales et les établissements publics

---

<sup>9</sup> Source : livret d'accueil DIR EST

organismes ou prestataires de transport, ainsi que pour ses relations avec les entreprises de transports ou gestionnaires d'infrastructures. En collaboration avec ces collectivités, elle définit également les normes et règles techniques adaptées à la spécificité de chacun des réseaux d'infrastructures.

Le ministère, par ses décisions, promeut une politique volontariste de report modal en plaçant la logique du développement durable à chaque étape des décisions. Pour déployer ses politiques publiques au niveau régional et départemental, il est ancré et représenté dans les territoires par ses divers services et directions déconcentrés se trouvant à différentes échelles. La DGITM, faisant partie de la branche de l'administration centrale, élabore et met en œuvre les orientations de la politique multimodale des transports terrestres et maritimes, toujours en s'inscrivant dans les principes du développement durable. Elle assure une tutelle adaptée et modernisée de l'Etat auprès de plusieurs établissements publics. Pour conduire ses missions elle s'appuie sur les compétences des services déconcentrés comme la DIR EST ou la DREAL Grand-Est ainsi que sur d'autres services techniques comme le CEREMA<sup>10</sup> ou CETU<sup>11</sup>.

La DREAL Grand-Est pilote au niveau régional les politiques en matière d'environnement, de logement, de développement et d'aménagement durables. Les directions départementales des territoires (DDT), relais des DREAL pour le déploiement des politiques du ministère au niveau départemental, les mettent en œuvre dans un cadre interministériel. La DDT en Grand-Est, par exemple, est associée au projet de grandes opérations d'infrastructures et assure l'animation auprès des collectivités dans la mise en œuvre des politiques d'urbanisme, de logement, de construction et de transport. La DIR EST, quant à elle, pilote les actions publiques en matière de construction, de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier national dans sa circonscription, sous la direction de la DIT<sup>12</sup>. En outre, les routes communales et départementales sont des responsabilités des services techniques des communes et des départements.

---

<sup>10</sup> CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

<sup>11</sup> CETU : Centre d'études des tunnels

<sup>12</sup> DIT : Direction des Infrastructures de Transport

Pour l'ensemble du réseau routier national, la DGITM définit les politiques techniques à appliquer auprès des directions interdépartementales des routes. Elles sont établies sur la base des guides du réseau scientifique et technique du ministère pour servir de cadre national aux DIR. Ce réseau scientifique et technique est constitué par le CEREMA, IFSTTAR<sup>13</sup> et CETU, qui soutiennent les DIR dans la mise en œuvre de la politique de l'entretien routier sur le réseau dont elles ont la responsabilité, avec les moyens mis à leur disposition.

La politique de l'entretien du réseau routier national de la DIR EST a un double objectif d'une part pour les usagers, son but est d'offrir un niveau satisfaisant de confort et de sécurité, y compris grâce à un entretien satisfaisant des dépendances, des équipements de signalisation et de sécurité et d'autre part, pour l'Etat elle doit permettre d'assurer la préservation du patrimoine routier (chaussés, ponts, tunnels, murs de soutènement).<sup>14</sup>

Le cœur du métier de la DIR EST se repose certes sur l'entretien et l'exploitation des routes d'un côté et l'ingénierie routière de l'autre mais une de ses principales préoccupations résident dans l'assurance et la sécurité de la circulation des biens et des usagers empruntant chaque jour le réseau routier national de la région Nord-Est. Ainsi, pour aller de pair avec cette ambition, un des enjeux primordiaux pour l'année 2020 est d'intégrer la sécurité des agents dans toutes les missions et actions à mettre en œuvre.

#### **1.4. LE BUREAU FORMATION ET DEVELOPPEMENT DES COMPETENCES (BFDC)**

Pour garantir la gestion et la disponibilité du réseau routier national non concédé, le maintien d'un certain niveau de compétences du personnel est l'une des missions principales du *bureau formation et développement des compétences (BFDC)*, le service au sein duquel s'est effectuée notre recherche. Dans ce service, le développement des compétences passe entre autres par la formation professionnelle tout au long de la vie qui va permettre d'une part à

---

<sup>13</sup> IFSTTAR : Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux, devenu Université Gustave-Eiffel depuis le 01<sup>er</sup> Janvier 2020.

<sup>14</sup> Site du ministère de la transition écologique et solidaire

l'entreprise de maintenir sa rentabilité économique à travers un retour sur investissement et d'autre part pour son personnel, de favoriser non seulement l'évolution de carrière, le développement professionnel, la mobilité mais également la réalisation de leurs aspirations personnelles.

### *Un service au cœur du développement des compétences*

Mon service d'accueil le Bureau Formation et Développement des Compétences (BFDC) fait partie des fonctions supports au sein du secrétariat général. A travers lui, la DIR Est a mis en place un dispositif de formation ambitieux pour développer et pérenniser les compétences de son personnel. Ce bureau est au service de la stratégie, du management et du pilotage des services et a en charge plus particulièrement la gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et des compétences, le développement des compétences, avec notamment l'élaboration et la mise en œuvre du plan annuel de formation des agents de la DIR Est. Il fournit un appui à l'équipe RH en termes de recrutements spécifiques « exploitation » (organisation des concours, réponse aux candidatures spontanées, stagiaire en alternance...), mobilité interne ou les concours externes, pour satisfaire les besoins de la direction.

Les spécificités des métiers de la DIR Est (*exposition à des risques élevés d'évènements routiers imprévus, enjeux environnementaux et de développement durable enjeux de sécurité important pour l'utilisateur et l'agent...*) nécessitent d'être attentif à son environnement de travail et réactif aux attentes des services et de la direction. C'est ainsi que dans ses missions, le BFDC travaille en étroite collaboration avec la Direction et l'ensemble des services de la DIR Est pour élaborer et mettre en œuvre la politique de gestion des compétences et de formation de la DIR Est, défini par les besoins de formation de chaque service. Etant un service support, en plus de piloter les projets spécifiques en ingénierie des compétences, au quotidien il a comme activités de :

- Elaborer et piloter le plan annuel de formation,
- Assurer la gestion budgétaire de la formation et des recrutements,
- Assurer la maîtrise d'ouvrage des formations et la maîtrise d'œuvre des actions de formation à forts enjeux en collaboration avec les partenaires interne et externes de la DIR (comme les CVRH, CMVRH, SAFIRE,...)
- Assurer la maîtrise d'ouvrage du recrutement des agents d'exploitation,

- Superviser les recrutements dont la maîtrise d'ouvrage est externalisée,
- Assurer le pilotage de projets en ingénierie des compétences (dans le cadre de la gestion prévisionnelle des compétences ou à la demande spécifique des services),
- Mettre en œuvre la politique de gestion des compétences et de formation de la DIR Est en se conformant aux stratégies ministérielles.

Pour réaliser ses divers rôles et missions, l'équipe du BFDC est composée de six personnes dont 3 chargées de formation, 2 assistantes formation et un responsable du bureau. Le service a une veille permanente concernant les évolutions dans le champ de la formation. En plus de ses missions au quotidien, une des 3 chargées de formation travaille sur la veille juridique. Elle fait circuler les informations sur la formation professionnelle suite à des évolutions contextuelles ou législatives.

### *Ses actions prioritaires*

Actuellement le BFDC, élabore les cartographies de compétences de quelques services sous les directives du secrétariat général et de la direction. Ces cartographies permettent d'avoir une vue d'ensemble sur l'état des lieux des compétences disponibles tout en étant un outil complémentaire pour élaborer le plan annuel de formation pour combler les écarts en compétences constatés. La réalisation de ces cartographies, première étape de la démarche GPEEC, est utilisée par la DIR afin d'analyser la possibilité de transmission d'information dans un service et de garantir la polyvalence des agents du même service.

Parallèlement, l'élaboration des statistiques pour le bilan avec la commission locale de formation (CLF) a été lancée en début d'année 2020. Les premiers chiffres montrent que pour l'ensemble de la DIR EST, toute catégorie et type d'emploi confondu, le service a enregistré un total de 4752 journées de formation, soit en moyenne 5 jours de formation par agent en 2019. Le cœur du métier se reposant sur les agents d'exploitation en catégorie C, ces derniers ont le plus bénéficié de l'activité formation avec principalement des actions spécifiques aux métiers de la DIR comme les permis et les diverses habilitations de conduites d'engins.

### *Son financement et ses partenariats*

Pour engager les marchés et assurer le bon déroulement de ses activités au quotidien, l'enveloppe allouée par le DGITM<sup>15</sup> se répartit entre le budget de fonctionnement, le budget « entretien routier », le budget géré par le SeSyr lié au programme sécurité routière, au réseau routier national (RRN) ainsi que le budget maintenance des équipements. Pour adapter son organisation et optimiser la programmation des actions de formation, le BFDC gère une enveloppe financière flexible aux alentours de 125 000 € annuellement.

En interne le service BFDC collabore non seulement avec toutes les fonctions supports du siège mais également avec les services d'exploitation et d'ingénierie se trouvant dans les divisions d'exploitation. Pour tout ce qui est recrutement sur concours des agents de la catégorie C, le service travaille en étroite collaboration avec la DREAL qui exerce le rôle de zone de gouvernance concernant la gestion des effectifs et de la masse salariale pour le compte de la DIR EST. La DREAL, étant le gestionnaire principal du budget opérationnel de programme (RBOP), elle détermine les choix d'ouverture de poste et valide les demandes de recrutement selon les directives du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) qui est le responsable de programme (RProg). Selon le type de formation et de leurs cahiers de charges également, la DREAL peut tenir le rôle de maîtrise d'ouvrage ou de maître d'œuvre de certaines actions de formation pour les agents de DIR EST. Les recrutements internes et externes des agents de la catégorie A et B étant géré par le central du MTES directement, le BFDC quant à lui sert de relai d'information sur les concours ou les formations préparations aux examens et concours (PEC) à venir.

Pour les recrutements sans concours des agents de la catégorie C, tout se gère au sein de la DIR Est elle-même. Le BFDC en collaboration avec les membres de jury sélectionné en interne élabore ensemble le cahier des charges et le rétroplanning des activités du recrutement. Une fois la sélection effectuée, le BFDC transmet les dossiers des candidats reçus au service RH pour la procédure d'intégration.

La DIR EST, la DREAL, VNF, CVRH, SAFIRE (Système d'information pour l'animation de la formation interministérielle régionale) faisant partie des services d'Etat, leurs partenariat et interactions en matière de formation ou recrutement se font sans contrepartie financière car tout est géré au niveau du ministère de l'écologie.

---

<sup>15</sup> DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

Le BFDC peut aussi faire appel à des prestataires extérieurs (privé ou public) pour des actions de formation qui ne figurent pas parmi celles proposées ni par les services de formation interministériels ni par la DIR elle-même. Dans ce cas, en tant qu'organisme public, le BFDC se réfère à la législation relative aux marchés publics pour choisir ses prestataires

#### 1.4.1. La formation professionnelle et continue au sein de la DIR Est

##### 1.4.1.1. *Les orientations et le niveau stratégique*

L'orientation politique formation de la DIR Est se base sur les formations réglementaires régies par la législation de la formation continue et la loi sur la transformation de la fonction publique (hygiène et sécurité) ainsi que sur les formations spécifiques à l'activité de la DIR (habilitation et autorisation sur les conduites d'engins). Le BFDC, élabore et met en œuvre la politique de formation selon les besoins des services et en assure la bonne exécution tout en respectant le budget alloué.

Dans ce contexte, la DIR Est a mis en place un système de management intégré doublement certifié (ISO 9001 et OHSAS 18001), dans lequel la gestion des compétences tient une place importante. L'activité du BFDC s'inscrit pleinement dans cette dynamique, son rôle est essentiel dans l'analyse permanente des pratiques, la recherche de l'amélioration continue et l'accompagnement des services dans la gestion de leurs compétences. L'analyse des cartographies de compétences élaborés par service permet au BFDC de faire de la formation un outil essentiel dans la conservation des compétences sensibles.

Au sein de la DIR Est, les orientations stratégiques du ministère, réunissant la politique des formations réglementaires et spécifiques, sont déclinées à travers des actions de formation favorisant :

- La sécurité et la préparation des chantiers (exemples : les habilitations et autorisations pour la conduite d'engins de service hivernal ou de manutention : grue auxiliaire, chargeur, ...)
- Le renforcement des compétences managériales (exemples : management des activités et de l'équipe, garanties minimales, ...)

- L'accompagnement des agents aux nouveaux outils et à l'innovation (exemple : formations sur les tablettes Primes, ...)

La déclinaison de cette politique formation se traduit par l'élaboration du plan local de formation où est regroupé 14 domaines conformément à la nomenclature imposée par le ministère de la fonction publique à savoir : « *Management ; ressources humaines ; parcours individualisé de formation et de reconversion, de développement personnel à visée professionnelle ; préparation aux épreuves de concours et des examens professionnels ; environnement professionnel ; hygiène, santé et sécurité au travail ; politiques publiques nationales ; achats publics ; économie, finance et gestion ; techniques juridiques ; communication et services aux usagers ; informatique et bureautique ; langues ; formations spécifiques aux missions des ministères.* » (*Politiques formations de la DIRE, 2014*)

#### **1.4.1.2. Le plan annuel de formation**

La version définitive de ce plan comporte des actions de formation statutaires, des actions de formation continue et des informations sur les droits des agents. Il s'inscrit dans une démarche globale de développement des compétences et a pour finalité de définir, par domaine, les compétences de la DIR Est qui doivent être pérennisées, actualisées, ou consolidées au regard de l'évolution ou de l'adaptation de ses missions et de programmer leur mise en œuvre. L'enjeu des orientations locales favorise progressivement à faire évoluer ce plan de formation vers un plan de développement des compétences.

Chaque année, le BFDC mobilise les chefs de service pour le lancement d'un « entretien formation annuel » afin de recenser les besoins individuels de formation des agents. Cet entretien s'inscrit dans l'orientation stratégique de la DIR Est et est effectué par chaque agent avec son supérieur hiérarchique direct. En plus d'identifier les enjeux dans chaque service, cet entretien a pour but de faire l'état des lieux des compétences individuelles de chaque agent par rapport à celles souhaitées pour exercer ses fonctions. Il sert également à vérifier le respect des formations dites « obligatoires » pour chaque agent et d'en assurer le renouvellement dans le cas contraire.

L'identification de ces écarts de compétences permet par la suite d'évoquer les besoins en formation spécifique à chaque agent afin de favoriser son évolution de carrière. La

synthèse de ces besoins, réalisée conjointement avec chaque chef de service combiné aux remontés des besoins annuels des services, permet d'élaborer le plan annuel de formation.

Lors de la mise en œuvre de ce plan de formation, l'équipe du BFDC sollicite les formateurs internes de la DIR EST dans l'élaboration des cahiers de charges d'une action de formation ou dans la préparation de ce qu'on appelle « valise pédagogique ». Le formateur interne intervenant sur une action relevant de ses compétences intervient en priorité pour le compte de la DIR EST, mais pourra être amené à former dans d'autres organismes du ministère, interministériel ou national (sous réserves de l'accord de son supérieur ou de l'organisation de son service). Ainsi, tout agent ayant des expériences et compétences pédagogiques peuvent intégrer ce réseau de formateurs internes sous condition d'avoir suivi un programme de formation adapté, réalisé par le CVRH de Nancy. Ce programme de formation des formateurs comporte des modules spécifiques développant l'ingénierie pédagogique et l'animation de séances de formation afin de mieux préparer les formateurs pour la pédagogie des adultes.

Le suivi des mises en œuvre ainsi que les évaluations de toute action de formation technique inscrite sur ce plan est assuré par l'équipe du BDFC. Pour ce faire, l'équipe s'appuie sur le logiciel intégré PAH pour identifier la validité des habilitations et autorisations de tout agent depuis leur entrée à la DIR et d'en assurer leur recyclage si besoin.

Après avoir été validé par les organismes syndicaux et la commission locale de formation, ce plan annuel de formation est communiqué à tous les agents de la DIR EST via l'intranet.

Du côté des agents, la formation professionnelle tout au long de la vie constitue un élément important pour leur permettre d'acquérir les moyens nécessaires pour assurer et assumer pleinement leurs activités au quotidien en même temps que d'évoluer dans leurs parcours professionnels. Au sein de la DIR Est, le BFDC publie hebdomadairement, sur l'intranet accessible à tous les agents, les offres de formations interne, ministérielles et interministérielles en cours, ou fait un envoi ciblé selon les besoins de formation spécifique d'un service. Les offres proposées sont riches et variées, toutes les filières y sont représentées : exploitations, administratif ou ingénierie. Les actions peuvent être nationales ou régionales et proviennent des divers services du ministère, des CVRH, DREAL, les offres

interministérielles via SAFIRE et IRA<sup>16</sup> ou nationales et inter-régionales du CMVRH<sup>17</sup> via OUPS<sup>18</sup>, les offres de formations labellisées par la DGITM ainsi que les offres des différentes écoles partenaires de la DIR comme l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées ou l'Ecole Nationale des Techniciens de l'Equipement (ENTE). D'autres informations sur les offres de formations interministérielles sur OUPS ou SAFIRE sont également transmis par une large diffusion par les partenaires de la DIR Est directement comme le CMVRH, Ecole Ponts Formation...

Tous les agents de la DIR Est titulaire ou non peuvent s'inscrire à ces offres sous réserve que leur supérieur hiérarchique, la responsable BFDC et le secrétaire général accordent la demande de l'agent. Cette validation est priorisée selon la pertinence de l'action demandée en lien avec la situation professionnelle de l'agent et dépendant de l'organisation interne de son service.

#### *1.4.1.3. Les divers outils de la formation professionnelle*

Pour une meilleure gestion des compétences, plusieurs dispositifs légaux comme le CPF<sup>19</sup> initié par le CPA<sup>20</sup>, la VAE<sup>21</sup>, le bilan des compétences et d'autres outils sont mis en œuvre par la DIRE pour accompagner le parcours professionnel des agents, en plus de :

- Congé de Formation Professionnelle (CFP), dont la durée ne peut excéder trois années pour l'ensemble de la carrière, permettant de compléter sa formation personnelle par le biais de stages de formation à caractère professionnel ou personnel qui ne sont pas proposés par l'administration.

---

<sup>16</sup> IRA : Instituts régionaux de l'Administration

<sup>17</sup> CMVRH : centre ministériel de valorisation des ressources humaines

<sup>18</sup> OUPS : Outil de publication des stages

<sup>19</sup> CPF : Compte Personnel de Formation

<sup>20</sup> CPA : Compte Personnel d'Activité

<sup>21</sup> VAE : Validation des Acquis de l'Expérience

- L'entretien de carrière est un dispositif de conseil et orientation professionnelle pour les agents en début de carrière. C'est un outil permettant de clarifier et hiérarchiser les aspirations de chaque agent tout en les aidant à définir et mettre en œuvre leur projet professionnel à court et moyen termes.
- La Reconnaissance des Acquis de l'Expérience Professionnelle.
- Le bilan de carrière : réalisé par les conseillers auprès de CVRH.
- La PEC : Préparation aux Examens et Concours

Ces dispositifs visent à favoriser l'accès à la formation de tous pour des actions inscrites au plan de formation d'un autre service du ministère, d'un autre ministère ou même d'une autre fonction publique. Ils sont communiqués à tous les agents via l'intranet de la DIR Est et rappelés lors des entretiens professionnels afin de rendre tout agent acteur de son évolution professionnelle.

Les outils d'accompagnement sont donc mis en place, mais la question de l'information sur les formations via ces dispositifs reste à déterminer. La sensibilisation des agents de la DIRE sur le CPF est un élément indispensable, ces dispositifs ont pour vocation de faciliter la mise en œuvre d'un projet d'évolution professionnelle de tout agent dans la fonction publique. L'enjeu se repose donc sur le rôle du service BFDC et l'intérêt de la DIR Est à accompagner ces dispositifs.

## **1.4.2. Quelques Diagnostics sur la pratique d'ingénierie de formation de la DIR EST**

### *1.4.2.1. Le processus de recueil des besoins des agents*

L'identification des besoins de et en formation s'effectue par 3 types de processus au sein de la DIR EST. Le premier se base à partir des recensements annuels regroupés par service. Pendant mes premières semaines de stage, j'ai commencé à recenser et identifier les besoins en compétences, en formation, au fur et à mesure des remontées des services que je recevais. Durant cette première analyse de besoins, j'ai dû/peu me renseigner sur les orientations nationales (Ministère) ou locales, sur la classification des emplois au sein de la DIR, sur les dispositifs de formations utilisés et sur les souhaits des agents en termes de mobilité, évolution ou en formation. Ces données m'ont ainsi permis de déterminer

l'environnement dans lequel je me trouve et de me pencher sur la pratique d'ingénierie de formation de la DIR Est.

Le second s'effectue à partir de l'extraction des éléments de PAH<sup>22</sup>. En se conformant aux réglementations, en chaque début d'année est lancée la campagne des *Entretiens Professionnels Individuels* à la DIR Est. Elle est pilotée par le BFDC et animée par les supérieurs hiérarchiques directs dans chaque DE, District ou CEI. Les éléments issus de ces entretiens sont renseignés et mis à jour dans PAH. Ils comportent notamment les autorisations réglementaires et spécifiques ainsi que les habilitations valides pour chaque agent. Les autorisations sont délivrées pour une durée limitée, cette extraction facilite le relevé de certaines irrégularités. L'ensemble de ces éléments extraits permet d'intégrer les formations de recyclage pour les personnes aux habilitations qui vont être échues ou de lancer une nouvelle session pour les nouvelles recrues afin d'exercer certaines activités spécifiques ou tout simplement pour leur adaptation à leur poste de travail.

En dernier, en se basant sur les référentiels métiers élaborés depuis la création de la DIR et réactualisé à chaque évolution de contexte, le BFDC réalise chaque année une cartographie des compétences des différents services à travers *une grille d'évaluation des compétences par métiers, une grille de synthèse par métier et une méthode d'évaluation sur cinq niveaux* allant de niveau expert à aucune pratique. Cette étude permet d'analyser les compétences critiques de l'organisme et de prendre en compte les éventuels mouvements de personnel ainsi que les besoins ponctuels en compétences selon les prévisions de chantiers à court et à moyen terme (jusqu'à 3 ans). Cet outil a été mis en place par la DIR Est afin de recenser les ressources disponibles et potentiels de chaque service et de définir les éventuelles compétences à renforcer. C'est un des outils de la GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences) de la DIR EST. À l'issue de ce processus, les objectifs de développement des compétences et les actions d'accompagnement nécessaires sont définies dans l'intérêt de la continuité des missions de chaque service et présentés dans « le plan d'actions ».

---

<sup>22</sup> Logiciel intégré pour la gestion des ressources humaines de la DIR EST

Ces 3 dispositifs sont donc utilisés pour identifier les besoins individuels et collectifs des agents et de chaque implantation afin de permettre au service BFDC de proposer et de planifier des actions de formation adaptées pour assurer un bon fonctionnement des services.

#### *1.4.2.2. La réalisation des actions de formations retenues*

A l'issue de cette démarche d'identification de besoins, le BFDC croise les éléments ressortis de ce « plan d'actions » avec le plan annuel de formation (PAF), afin d'analyser les actions de formation à retenir et à réaliser pour l'année à venir. Au vu du caractère très opérationnel de la DIR EST, les actions retenues sont souvent celles récurrentes afin de maintenir et de développer les compétences collectives qui soutiennent le cœur du métier de la structure, comme les autorisations d'engins de chantier, engins de levage ou engins de manutention...

Avec cette pratique, la politique de la DIR Est réside dans une logique adéquationniste dans laquelle la formation est programmée pour une meilleure adaptabilité aux besoins de structure et satisfaire les intérêts socioéconomiques de cette dernière. Néanmoins le PAF est à l'initiative pleine et entière de la DIRE et la formation des agents reste un objectif de développement de compétences collectives ; cela interroge sur la prise en compte des besoins d'évolutions de l'agent. Pourtant la notion d'équilibre entre les besoins de la DIR et de ses agents est importante, pour évaluer les enjeux en termes d'efficacité/productivité d'un côté et en termes de motivation/investissement de l'autre.

Concernant l'organisation des actions, pour les formations techniques (ex autorisation de conduite d'engin) la planification est négociée entre le BFDC et le chef de District en tenant compte du planning des activités des CEI. L'équipe du BFDC, par la suite, élabore un planning avec les groupes de stagiaires constitués tout en invitant les formateurs à préparer leur valise pédagogique (partie théorique et cas pratique) et leur intervention. Les supérieurs hiérarchiques des stagiaires sont toujours avisés de chaque action pour les agents concernés afin d'anticiper leurs absences.

La majorité des actions de formation de la DIR EST sont réalisées en interne par les membres du réseau des formateurs de la DIRE. J'ai pu constater en interne, qu'afin de faciliter l'intégration des nouveaux arrivants ou d'optimiser le temps et le budget, les sessions

sont modularisées. Et le parcours de formation de ces formateurs interne intègre directement ces modularisations et se base selon leur domaine en particulier.

Après chaque action de formation, en interne ou en intra-entreprise, un système d'évaluation à chaud sous forme de test est réalisé par le formateur et remonté au service BFDC pour analyse. Avec une chargée de formation, cette année, nous avons commencé à réaliser des études pour mettre en place un système d'évaluation à froid pour certaines actions comme la formation « membre de jury de concours » afin d'avoir un retour sur la pertinence de cette action au vu du recrutement réalisé en 2019.

A la DIR Est, le suivi d'une formation n'est pas le seul élément à prendre en compte pour qu'un agent soit décrit comme « qualifié ». Car le résultat de ses tests à l'issue d'une formation sont communiqués au chef de CEI de l'agent concerné afin de mettre à jour les éléments dans PAH. Ces informations sur la réussite de son test seront saisies avec les éléments relatifs aux aptitudes médicales et aux permis de conduire pour que le chef de DE ou son adjoint puisse valider les autorisations de l'agent. Un agent sera autorisé à exercer ses missions une fois qu'il aura la validation réglementaire réalisée, par un supérieur hiérarchique, après la réussite d'un test de formation, suivi d'une période de compagnonnage qui aurait été validé en amont par le chef de centre.

### ***Conclusion***

En résumé, le développement des compétences individuelles et collectives a toujours été la préoccupation première de la DIR EST à travers son BFDC et se concrétise par un plan annuel de formation conséquent prenant appui sur un important réseau de formateurs et de référents techniques internes. La formation est considérée comme un levier indispensable au bon fonctionnement des services afin de permettre d'accomplir au mieux les missions dans le respect des conditions d'hygiène et de sécurité des agents ; d'œuvrer au maintien et au développement des compétences de chacun, en favorisant le compagnonnage et le travail en réseau ; d'être également un outil qui accompagne les projets professionnels des agents à la phase de recrutement (post-concours et prise de poste) et de mieux préparer les agents aux évolutions de leur carrière par la PEC. Ce système de compagnonnage et cette pratique du travail en réseau sont un moyen d'apprentissage et de transfert de compétences très prisés dans les CEI.

## 1.5. LES MISSIONS ASSOCIEES AU MEMOIRE

Dans le cadre de mon projet de reconversion professionnel j'ai suivi l'année dernière une formation de DURF. Durant ce cursus, les modules de formation et le travail sur le terrain m'ont permis d'adopter une pratique réflexive sur l'organisation d'un organisme de formation dans son ensemble, en traitant différents domaines comme la certification d'une formation, la prise en charge des dossiers de financement auprès des OPCO, l'ingénierie pédagogique et l'ingénierie de dispositif d'insertion d'un stagiaire.

Mon projet étant de devenir « responsable de formation (RF) », une unique expérience sur la position et les pratiques professionnelles dans un centre de formation me paraissait incomplète, malgré les interactions que j'ai pu avoir avec différents acteurs de la formation professionnelle. Ainsi pour être pleinement dans la peau d'un RF, dans sa légitimité, poursuivre en Master 2 représente une suite logique dans mon parcours de reconversion. L'obtention du diplôme et des qualifications que m'offrent cette formation, me permettront ainsi d'asseoir la reconnaissance de ma professionnalité et d'intégrer les acteurs de la formation, de l'insertion et de l'accompagnement avec professionnalisme.

Dans cette visée, j'ai rejoint la DIR Est, et plus précisément le Bureau Formation et Développement des Compétences (BFDC) pour compléter mon apprentissage en alternance afin d'appréhender les différentes activités d'un RF d'une grande structure dans son environnement culturel, professionnel et fonctionnel mais également afin d'identifier les particularités stratégiques, opérationnelles, organisationnelles et managériales propre à ce métier.

Depuis mon arrivée en stage, j'ai été mandaté par la responsable du BFDC pour réaliser le plan annuel de formation (PAF) de la DIR Est pour l'année 2020, accompagner le reclassement d'agents impactés par la création de la Collectivité Européenne d'Alsace (CEA) et préparer les concours internes comme en externes à partir du mois de Mars 2020. Dans le cadre de cette immersion en situation réelle, il a été convenu avec la responsable du stage sur l'évolution possible de ces missions en fonction des besoins du service et de la direction.

N'ayant jamais eu l'occasion d'analyser le processus d'ingénierie de formation d'une grande structure et encore moins d'un service d'Etat, les démarches de réalisation de ce PAF

m'ont permis de comprendre le lien entre les stratégies d'ingénierie et les orientations politiques de formation adoptées par une administration, à travers les différents types d'actions de formation qu'elle met en œuvre pour ses agents. De plus, le traitement des missions fixées en amont avec le responsable du service formation m'ont permis d'élargir mon champ de compétences notamment en matière de GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, Emplois et Compétences), de développement des RH dont l'accompagnement des agents fonctionnaires, contractuels ou vacataires ainsi que sur la mobilité interne ou externe en interministérielle et territoriale. Dans l'accomplissement de ces missions au quotidien, j'ai pu percevoir l'organisation et les modalités d'exécution des dispositions à caractère législatif, réglementaire ou administratif que doit prendre en considération le corps des fonctionnaires dans un service déconcentré d'Etat.

Une autre des missions principales, en lien avec ce master, a été la réalisation d'un dossier de conduite de projet sur un « marché de formation amiante ». En effet, dans le but de renouveler les habilitations amiante des encadrants techniques et de chantier, la DIRE envisage de lancer un appel d'offre pour des sessions de formation en « amiante » pour l'année 2021. Réaliser ce dossier de procédures de passation de marché public ainsi que l'exécution d'autres commandes publiques m'ont permis d'appréhender les réglementations et la gestion des marchés publics d'un côté et le pilotage d'un projet de grande ampleur de l'autre.

Le traitement des dossiers des agents en cours de transfert vers la CEA et la conduite du projet des marchés publics m'ont été d'une grande utilité pour ce mémoire.

## II. ORIGINE DU QUESTIONNEMENT

Depuis sa création, la DIR EST a démontré une forte capacité à s'adapter face aux mutations économiques, administratives et territoriales majeures. En effet, sa zone d'activité se retrouve au cœur de deux enjeux régionaux et des coopérations transfrontalières à savoir la région Grand-Est et la Grande région.

La Région Grand-Est, née de la réforme territoriale de juillet 2015, regroupe les 3 ante-régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine. Cette région administrative dont le chef-lieu est la ville de Strasbourg, est également composée de 10 départements : Ardennes, Aube, Bas-Rhin, Haute-Marne, Haut-Rhin, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges. La région Grand Est a été créée afin de répondre aux besoins de proximité du territoire et décentraliser l'action régionale pour en accroître l'efficacité au bénéfice des citoyens.

La Grande Région quant à elle, est une structure de coopération interrégionale qui a évolué de 1969 à nos jours. Ce groupement européen de coopération territoriale (GECT) est composé de 5 régions : la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, ex région Lorraine, le Grand-Duché de Luxembourg et la Wallonie. Elle a pour objectif de développer des coopérations entre les quatre pays et vise à répondre aux besoins de la population de l'espace transfrontalier, tout en développant sa compétitivité.

La DIR EST par ses zones d'activités relie ces 2 régions administratives et par son réseau routier promeut la mobilité transfrontalière. Mais dans un contexte régional et transfrontalier complexe, elle se retrouve au cœur d'un maillage assis sur le principe de la cogestion politique, décisionnelle et budgétaire, phénomène amplifié par la promulgation de la loi Alsace.

### 2.1. LA COLLECTIVITE EUROPEENNE D'ALSACE (CEA)

La CEA est une nouvelle collectivité territoriale créée par la loi n°2019-816 du 02 Août 2019. Elle est issue du regroupement des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Cette fusion a été construite sur une base législative et réglementaire. Ses caractéristiques sont donc régies par des textes juridiques. C'est ainsi, qu'il est important de comprendre comment s'est effectué la construction de cette collectivité entre les deux conseils

départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et comment se déroulera les réorganisations entre les 2 pour garantir son opérationnalité d'ici 01 Janvier 2021.

### **2.1.1. Son origine, son fonctionnement**

L'Alsace, possède depuis toujours une forte identité territoriale grâce à sa spécificité historique, culturelle, ses caractéristiques géographiques et physiques ainsi que par sa coopération transfrontalière. Sa relation inter-étatique avec l'Allemagne et la Suisse fait profiter des milliers de travailleurs transfrontaliers, tout en permettant la délocalisation des activités des entreprises étrangères dans le territoire alsacien. Sa position géographique renforce sa dynamique socio-économique dans le bassin rhénan en même temps dans l'Europe et a permis de réussir la création de cette nouvelle collectivité.

Le débat sur la fusion en une collectivité unique a débuté dans les années 80. Mais c'était seulement en 2013 que les élus locaux des 2 départements ont réussi à proposer de passer par un référendum pour la création d'une collectivité territoriale alsacienne (CTA). Cette consultation a été soldé par un « oui » globalement majoritaire à 57,65%<sup>23</sup>. Toutefois d'autres exigences rattachées à cette consultation référendaire a fait échouer le projet de fusion dans l'immédiat. En effet, la loi instaurait une condition de majorité de « oui » dans les deux départements, or celui du Haut-Rhin n'a enregistré qu'une approbation à hauteur de 44%. Par conséquent, le 01<sup>er</sup> Janvier 2016, la région Alsace se voit disparaître et les deux départements intègrent la nouvelle région Grand-Est.

Entre temps, de 2014 jusqu'en 2017 plusieurs enquêtes d'opinion, de consultation citoyenne ont été menées par les élus et politiciens locaux ainsi que des personnalités alsaciennes pour revenir sur le projet de faire renaître l'Alsace en tant que région administrative. En 2018, après divers sondages et à la demande du gouvernement, le préfet de la région Grand-Est et du Bas-Rhin a présenté un rapport détaillant les avantages et opportunités sur les différentes possibilités institutionnelles afin de rétablir la « région » Alsace. Parmi les hypothèses proposées figuraient le regroupement des 2 départements en une collectivité d'Alsace et la création d'une collectivité à statut particulier en application de

---

<sup>23</sup> Donnée tirée du site de : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/referendum-du-7-avril-2013-alsace-resultats-572264/>

« l'article 72 de la constitution ». En outre, les élus et politiciens locaux, ainsi que les associations et divers défenseurs de la réunification de l'Alsace se sont appuyés également sur le droit à la différenciation des territoires pour obtenir gain de cause. Ainsi, après plusieurs concertations, fin Octobre 2018 la création par décret de la CEA a été annoncé par le gouvernement. Pour le développement du territoire Alsacien, des stratégies et politiques ont été conçues à différentes échelles institutionnelles pour aboutir à cette création de la CEA.

Au vu de l'originalité sur le plan institutionnel de son cas, la mise en œuvre de la CEA a nécessité le passage par légifération. Ainsi, après l'approbation par le sénat et de l'adoption définitive par les députés, depuis Août 2019, l'Etat a reconnu les spécificités alsaciennes en promulguant la loi Alsace qui permettra aux 2 départements de faire converger leur politique publique. Cependant l'ensemble des collectivités composant la CEA pourrait garder la possibilité de définir et adopter différentes politiques selon leurs besoins sans devoir centraliser ni uniformiser les politiques sur l'ensemble du territoire.

Cette nouvelle organisation sera gérée par une Assemblée délibérante qui élira en son sein un conseil exécutif. La naissance de cette entité permettra à l'Alsace de conserver son identité tout en bénéficiant de spécificités sur le plan économique. L'enjeu pour les 2 départements est donc désormais de construire ensemble cette collectivité et ce en synergie afin d'être fonctionnel d'ici début 2021.

### **2.1.2. Ses compétences**

Le choix du nom de la CEA se réfère à sa réalité transfrontalière et sa forte relation avec l'union européenne. Pourtant, après sa mise en place, à compter de Janvier 2021, la CEA restera rattachée à la région Grand-Est, même si, elle profitera d'un statut unique en jouissant de ses compétences départementales actuelles en plus de disposer d'autres compétences spécifiques à savoir :

- *« Dans le respect des compétences du conseil régional Grand Est et de l'Eurométropole de Strasbourg, la Collectivité européenne d'Alsace sera le chef de file de la coopération transfrontalière sur son périmètre. Elle sera chargée d'établir un schéma alsacien de coopération transfrontalière.*
- *La Collectivité européenne d'Alsace s'investira dans le renforcement de la politique du bilinguisme et du plurilinguisme, selon des modalités définies par la convention*

*opérationnelle portant sur la politique plurilingue dans le système éducatif alsacien conclue avec l'Etat, le conseil régional Grand Est et la Collectivité européenne d'Alsace. Cette convention décidera notamment des recrutements supplémentaires de personnels.*

- *Elle coordonnera, sur son territoire, l'action des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans le domaine du tourisme, dans le cadre du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.*
- *Le projet de loi transfère le réseau routier national non concédé à la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace. »<sup>24</sup>*

En effet, l'un des points principaux accordés par la loi 2019-816 concerne le transfert des compétences des routes nationales situées en Alsace vers cette nouvelle collectivité. L'Etat transférera 330 km de son réseau routier vers la CEA. Dans la mise en œuvre de ce rapprochement d'administrations, cette loi relative aux compétences de la CEA prévoit le transfert de la gestion des routes et autoroutes non concédées dont cette collectivité dispose sur son territoire qui ont été jusqu'ici gérées par la DIR EST. Il a été décidé avec ce transfert l'affectation des ressources humaines, financières et logistiques du ministère en charge de l'Équipement pour constituer leur nouveau service routier.

Pour les élus locaux, étant des acteurs territoriaux qui sont à même d'appréhender les enjeux des flux routiers sur place, reconfier la gestion des routes départementales et des routes nationales dont ils disposent permettra de mettre en place un encadrement de proximité avec un circuit décisionnel raccourci et des procédures participatives motivée. Par ses liaisons transfrontalières, le réseau routier alsacien joue un rôle stratégique pour le développement économique et territorial de ces 2 départements. Et comme ils ne formeront plus qu'en une seule collectivité territoriale, des mutualisations de moyens seront également prévus pour assumer leurs nouvelles compétences techniques et leur permettre d'organiser leurs services routiers puisque la CEA a la responsabilité de la gestion des routes départementales et routes nationales dont elle dispose sur son territoire.

Ce renouveau institutionnel pourrait amener à créer des nouvelles façons de faire de la politique de proximité car désormais cette collectivité est passé de statut de « lieu

---

<sup>24</sup> Tiré du site de <https://www.vie-publique.fr/loi/268695-projet-de-loi-relatif-competences-de-la-collectivite-europeenne-dalsace>

*d'application* » à celui de « *lieu de décision et d'action* ». (Bérion et al, 2007, p654). Le retour aux responsabilités locales pourra contribuer à mener des actions au plus proches des besoins des territoires, car il attribue le pouvoir de décision et l'engagement à l'échelon de collectivité. L'enjeu est désormais local et ces départements sont le mieux à même de l'assurer.

Au niveau territorial, par contre, plusieurs questions se posent après la création de cette nouvelle collectivité. Des interrogations sur la coopération avec d'autres collectivités et sur les concurrences territoriales. C'est ainsi qu'il devient intéressant de porter un regard au niveau géopolitique et socio-économique de ce nouveau territoire, en insistant surtout sur les impacts de cette loi Alsace auprès de la DIR EST et des acteurs territoriaux qui animent le développement du réseau routier de l'Est au quotidien.

## **2.2. L'ORIGINE DE LA QUESTION DE DEPART**

Le réseau routier des 2 départements réunis pour former la CEA constitue à peu près 20% du linéaire géré par la DIR EST, qui représente des flux routiers assez importants et en augmentation ces dernières années. Ce transfert vers cette nouvelle organisation affectera plus de 180 agents de la DIR Est en Alsace. Ces agents alsaciens impactés directement par la création de la CEA se trouvent sur 2 entités à savoir le service ingénierie routière AFC et la division d'exploitation de Strasbourg. De ce fait plusieurs centres d'entretien et d'intervention se trouvant sur le périmètre géographique des 2 départements fusionnés sont au cœur du débat du transfert comme celui de Fellingering, Rixheim, Soufflenheim, ... ou le SIR AFC<sup>25</sup> sur le site de Mulhouse.

En effet le réseau routier, que gère la DIR EST, dessert plusieurs territoires dans la région Est. Ces territoires délimités par de multiples frontières départementales, régionales voire nationales, se reposent sur des espaces hiérarchiques et institutionnels différents. Pour l'organisation de la DIR EST, cette réunification des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin va engendrer le détachement de plusieurs sites, en suivant la délimite de la zone Alsacienne, exemple type du Centre d'Entretien et d'Intervention de Fellingering qui risque

---

<sup>25</sup> SIR AFC : Service Ingénierie Routière Alsace Franche-Comté

d'être découpé en 2 à cause de son emplacement sur la séparation des 2 territoires (Alsacien et Grand Est).

De nouveaux modèles se dessinent alors, suite à la reconfiguration amenée par la CEA demandant une flexibilité de la part de l'organisation de la DIR EST et de ses agents, car ce changement impacterait non seulement les CEI<sup>26</sup> concernés par ce transfert, mais aussi les agents alsaciens concernés directement par le reclassement en cours et ceux dans les services supports traitants avec et pour ces derniers. Ainsi, plusieurs interrogations apparaissent lors de cette période transitoire. D'une part, dans ce contexte futur de baisse des ressources humaines, moyens matériels et financiers induite par la CEA, comment la DIR EST peut maintenir le niveau de compétences actuel pour accomplir ses missions opérationnelles ? Qu'en-est-il de la continuité de la gestion des compétences de la DIR Est face à ces réductions de moyens ?

D'une autre part, les agents concernés directement par la CEA se retrouvent également face aux choix de 2 types de frontières symboliques : rejoindre la frontière géopolitique en passant du côté de la collectivité européenne d'Alsace (et/ou à l'Eurométropole de Strasbourg) ; ou franchir la frontière territoriale en restant du côté de la DIR EST mais en déménageant professionnellement d'Alsace. Cette interrogation les amène également à un autre dilemme, rester fonctionnaire d'État ou rejoindre la fonction publique territoriale. Comment donc comprendre les rapports de ces agents de la DIR EST face à cette espace accaparée par la CEA ?

La DIR EST et ses agents se retrouvent de ce fait au milieu de la complexité des systèmes territoriaux et des décisions politiques. Ces deux organismes (CEA et DIR EST) dépendant de deux hiérarchies distinctes, ont également différentes modalités d'administrations et répondent à divers modes de gouvernance. La CEA relève juridiquement de la catégorie des départements membres (Bas-Rhin et Haut-Rhin), tandis que la DIR EST relève de l'autorité du préfet de Moselle.

---

<sup>26</sup> CEI : Centre d'Entretien et d'Intervention

En attendant sa mise en place, la perception de cette dimension politique et symbolique<sup>27</sup> de cette nouvelle entité crée déjà des tensions et questionnements sur les évolutions en termes d'organisations, méthodes de travail, vie familiale, perspectives de carrière ...Ce changement imminent m'a amené à m'interroger sur : « *Que représente la Collectivité Européenne d'Alsace pour les territoires d'activités de la DIR EST, pour son organisation et pour ses agents ?* »

---

<sup>27</sup> Jean Paul Willaime - L'inquiétude identitaire et la redéfinition des frontières

### III. LES CONCEPTS VERS LA PROBLEMATISATION

Pour essayer de répondre au questionnement de départ sur « *Que représente la Collectivité Européenne d'Alsace pour les territoires d'activités de la DIR EST, pour son organisation et pour ses agents ?* » ; je me suis appuyée sur certains concepts sur lesquels reposent les politiques publiques en matière d'infrastructures routières, la contribution des routes et autoroutes dans le territoire ainsi que la place des agents chargés de la mise en œuvre d'actions publiques sur le territoire avec lequel ils interagissent. Plusieurs études et notions ont été développées autour de ces thématiques, dans ce sens mes écrits n'englobent pas toutes les approches relatives à ces questions. Néanmoins, la démarche de recherche compréhensive que j'ai adoptée m'a permis de structurer mes réflexions et d'alimenter la problématisation.

#### 3.1. LES STRATEGIES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION ET POLITIQUE PUBLIQUE EN MATIERE DE ROUTES

La mobilité est perçue comme signe d'accroissement de niveau de vie. De nos jours, le développement de cette mobilité s'explique par l'essor des nouveaux modes de déplacement qui ont su se vulgariser par la modernisation des infrastructures d'un côté et par les progrès technologiques du système de transport de l'autre. En France, la question sur la gestion d'infrastructures routières est intégrée dans la politique de l'Équipement et des Transports. Elle est souvent reliée à celles des politiques de développement territorial et engendre plusieurs d'autres politiques publiques : comme celles sur la sécurité routière, la tarification, la fiscalité des transports ... Dans cette partie, nous allons essayer de comprendre comment sont conçues les politiques publiques dans le domaine routier et comment ses actions sont mises en œuvre sur un territoire ?

##### 3.1.1. Les politiques de formalisation des infrastructures routières

L'analyse des politiques des infrastructures routières dans ses choix et ses méthodes implique l'étude d'autres politiques publiques, principalement en matière de politique de transports. Puisqu' « *une approche par les seules infrastructures serait à l'évidence trop restrictive car si les choix des infrastructures déterminent assez largement le système de transport, ces choix sont eux-mêmes conditionnés par les orientations plus générales de la*

*politique des transports.* » (Didier, et al., 2007, p29). Le rapport infrastructure et système de transport peut être analysé sous différents critères selon la nature des objets transportés (voyageurs ou marchandises), selon la dimension géographique étudiée (interurbain, national, local, ...) ou selon le type de voies empruntées (terrestre, ferroviaire, maritime, ...). Dans notre cas, nous allons nous focaliser sur l'infrastructure du réseau routier national et son système de transport.

Comme pour toute intervention publique, la décision des politiques conduites en matière d'infrastructures est établie selon les objectifs et impacts qu'elles cherchent à atteindre et selon les moyens et instruments existants à mobiliser pour les mettre en œuvre. De nos jours, les projets d'investissement dans les infrastructures sont assujettis aux critères de développement durable, comme mis en avant par les politiques du MTES<sup>28</sup>. Ils devraient comprendre en leur sein non seulement les questions économiques, mais également leurs impacts et les enjeux sociaux et environnementaux. La branche environnement est intégrée dans les politiques d'infrastructure, afin de se conformer aux engagements européens ou internationaux en matière de respect de l'environnement durant leur construction et mise en service. Pour (Bérion et al, 2007) les infrastructures et le système de transport s'inscrivent dans « *un modèle économétrique* » en adoptant cette politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ou par l'élimination des métaux lourds. Ce qui explique la relation des infrastructures à l'environnement par cette contribution aux enjeux environnementaux.

### ***Les bases issues de l'Europe***

En tant que membre de l'Union Européenne et exploitant du réseau transeuropéen, les orientations nationales en matière de routes et de transport sont souvent influencées par les directives et stratégies européennes. Des réglementations et des normes, (transcrite dans les lois nationales) notamment dans le domaine de l'environnement, sont édictées par le parlement européen dans le but d'harmoniser les mécanismes d'échanges interétatique. L'union, par ses politiques, promeut de ce fait *la concurrence* entre pays membres et entre opérateurs, qui gèrent les infrastructures et leurs exploitations. Concurrence qui est sensibilisée comme « *un facteur d'augmentation de la productivité* » (Didier, et al., 2007,

---

<sup>28</sup> MTES : Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire

p30). En plus de ses missions institutionnelles et règlementaires, l'union européenne tient également le rôle de financeur ou de co-financeur pour les projets d'investissement « *au titre de la politique régionale et au titre du réseau transeuropéen de transport* » (Didier, et al., 2007, p31), à travers les fonds structurels européens comme le FEDER<sup>29</sup> et le Fonds de cohésion.

### ***Les applications en France***

Les politiques d'infrastructures en France s'inscrivent dans la continuité des directives européennes en suivant les trois grands principes : « *l'ouverture à la concurrence, le rééquilibrage modal et la décentralisation.* » (Didier, et al., 2007, p32). En premier lieu, selon l'économiste (Didier et al, 2007), l'ouverture à la concurrence qui a été marquée par la libéralisation des services du transport, a été initiée par les politiques afin d'améliorer les performances des gestionnaires. Ainsi, cette ouverture de marchés de transport a favorisé l'accroissement des opérateurs et aussi par ricochet fait développer l'offre et réduire les prix en matière de transport.

Deuxièmement, la décentralisation qui « *dans une mesure importante et croissante [...] est l'affaire des collectivités territoriales autant que du gouvernement central.* » (Didier, et al., 2007, p34). Cette décentralisation des responsabilités a débuté dans les années 80 et concerne trois secteurs principaux. Le premier touche la gestion des transports urbains, dont les compétences ont été attribuées aux « *autorités organisatrices* » par la LOTI<sup>30</sup>. Cette loi du 30 Décembre 1982 a permis à une collectivité de définir la politique de desserte et la politique de tarification des transports de voyageur dans ses communes. Par le biais des impôts, sous forme de versement transport, par les entreprises exerçant sur leur territoire (les communes composantes de ces autorités organisatrices), ces collectivités sont autonomes dans leur gestion de transport public tout en jouissant des subventions d'investissement de l'Etat.

Le second concerne le « *financement et l'entretien de l'essentiel des infrastructures routières* » (Didier, et al., 2007, p34). Depuis la mise en place de « l'acte II de la décentralisation » par la loi du 14 Août 2004, les communes et départements ont

---

<sup>29</sup> FEDER : Fonds européen de développement régional

<sup>30</sup> LOTI : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs. Publiée le 30 décembre 1982 est la loi fondamentale d'organisation des services publics de transport.

respectivement la responsabilité du financement et de la gestion des routes communales et départementales de leur territoire. Tout comme avec les « *autorités organisatrice* » (Didier et Prud'homme, 2007, p34), en tant que gestionnaire des infrastructures, même en ayant leur propre mode de financement (par les impôts locaux), ils bénéficient également des contributions financières publiques.

Et le dernier porte sur les transports ferroviaires, dont la gestion et les compétences reviennent aux régions.

Troisième principe est *le rééquilibrage modal*, qui se traduit par la volonté des politiques nationales ou locales à « *réduire la part du transport automobile individuel et d'augmenter corrélativement celle des autres modes, principalement le transport ferroviaire et /ou collectif.* » (Didier, et al., 2007, p35). Ce processus de rééquilibrage se manifeste dans l'évolution de fiscalités (carburant, redevances routières ou la taxe carbone) ou en matière de subvention, dans le but de favoriser les systèmes de transports les moins polluants.

### *En comparaison avec les autres pays*

Dans les autres grands pays notamment européens, les politiques en matière d'infrastructures et de transport découlent également des orientations européennes. Aussi, la fiscalité des carburants tend vers une harmonisation des assiettes et des composés de taxe en laissant aux états membres, la liberté de fixer les taux d'imposition. A l'inverse, d'autres taxes restent totalement à l'initiative nationale comme les impôts sur la possession de véhicule.

Comparé aux pays européens, Didier et Prud'homme (2007) considèrent que le Canada quant à lui s'investit davantage dans la sécurité routière et les impacts environnementaux des infrastructures et du transport. Toutefois, les politiques aux Etats-Unis investissent plus dans le transport, car les recettes provenant des impôts sur les carburants (comme dans la plupart des pays) ne comblent pas la majorité des dépenses publiques en matière d'infrastructures et transport. Mais contrairement à la France, le transport public urbain et la route sont les seuls domaines qui bénéficient des contributions publiques, car leurs réseaux ferroviaires relèvent du privé.

### **3.1.2. L'approche territoriale des politiques d'infrastructures et de transports**

Selon (Bérion et al, 2007) l'élaboration d'une politique publique des routes ou transports part toujours d'une reconnaissance de problématique territoriale et prend en

considération des aspects technico-organisationnels propre au territoire. Durant cette analyse, il y a une sorte d'obligation de résultats qui induit les techniciens à inclure dans leurs études la démonstration du calcul économique envers leurs exécutifs politiques, qui sont en réalité les premiers responsables des analyses d'enjeux et d'actions à mettre en œuvre sur le territoire. Ce principe de démonstration de rentabilité économique rend floue la lisibilité du rapport *infrastructure et territoire* car les mutations profondes du territoire restent inexplicables malgré un changement dans le comportement économique en lien ou non avec les transports. De ce fait, la politique de transport s'est insérée petit à petit dans la politique d'aménagement due à la prise en compte des éléments démographiques induits par la mobilité dans la compréhension du développement territorial. Le choix géographique des éventuels projets d'installations doit désormais inclure les enjeux et impacts physiques des infrastructures sur le territoire que ce soit en matière de densification du tissu urbain ou de croissance des trafics routiers.

Ces quarante dernières années, des réformes territoriales et législations en matière de transport et infrastructures ont succédé, incluant la loi LOTI<sup>31</sup> (au début des années 80) renforcée par la LOADT<sup>32</sup> (du 04 Février 1995) qui instituaient une approche multimodale sur la planification par schémas sectoriels des infrastructures de transports. S'en est suivi la loi Voynet (du 25 Juin 1999) qui a permis de passer de la logique sectorielle vers une logique territoriale pour une meilleure prise en compte des situations locales (Joignaux et al, 2003). La territorialisation de l'action publique selon cette vision propose le territoire comme le meilleur lieu de définition, à l'exemple de l'Alsace où le projet de loi de fusion émergeait des 2 départements et où les actions relatives à cette politique seront mises en œuvre dans et pour ce territoire. Partant de ce principe, (Didier, Prud'homme et al, 2007) caractérisent la territorialisation comme l'action de l'Etat au niveau territorial, aux côtés, en collaboration, en partenariat et / ou avec les acteurs territoriaux, locaux, de caractères administratifs et même avec les acteurs socio-économiques et de société civile. Car le développement ne dépend plus

---

<sup>31</sup> LOTI : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs. Publiée le 30 décembre 1982 est la loi fondamentale d'organisation des services publics de transport.

<sup>32</sup> LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire ou loi Pasqua-Hoeffel

uniquement de l'administration centrale, des acteurs publics, ni seulement des établissements publics.

Pour l'analyste spécialisé en transport et aménagement territorial (Joignaux et al, 2003) cette construction au prisme de l'aménagement et du développement durable du territoire a été adoptée dans le but de définir une stratégie d'action territoriale et environnementale simultanée. Car pour l'Etat, les actions relatives aux politiques des transports recouvrent d'autres enjeux stratégiques multimodaux pour un territoire, comme le développement des liaisons internationales de voyageurs, l'organisation multimodale du fret à l'échelle nationale et européenne, le bon fonctionnement des grands axes de transport inter-régionaux et internationaux et l'organisation des déplacements urbains et périurbains. (Joignaux et al, 2003)

Avant le déploiement de toutes politiques publiques en matière d'infrastructures et transports, 3 principes d'action sont énoncés selon le service (marchandise ou voyageurs) ; qui consiste à « *analyser les besoins, rechercher les moyens de les satisfaire* qui ne soient pas seulement ni d'abord des investissements nouveaux et à *mener une large concertation*. » Pour (Joignaux et al, 2003, p16) l'analyse des besoins dans le domaine des projets d'infrastructures territoriales peut se faire à partir de plusieurs méthodes, d'un côté on peut passer par la « *confrontation de l'ensemble des attentes régionales et de l'autre par un ensemble de dispositif de consultation* » (op.cit, p18) au niveau national et/ou local. Dans une démarche de co-construction, la confrontation des opinions à l'échelle régionale permet de favoriser la visibilité des projets et de conduire les projets au plus près des territoires.

Pour les dispositifs de consultation, plusieurs méthodes sont disponibles de nos jours pour susciter la participation citoyenne lors d'un grand projet d'infrastructures ou d'aménagement du territoire. Inciter les citoyens à adhérer aux politiques publiques nécessitent de les accompagner à se positionner et participer au projet local, à travers des actions de communication, de sensibilisation avant d'enclencher le processus décisionnel. Au niveau réglementaire, la loi autorise les collectivités à passer par un référendum décisionnel local (loi constitutionnelle du 28 Mars 2003) par une consultation d'initiative locale pour soumettre à la décision de ses électeurs un projet. A travers cette forme de démocratie participative, on prend en considération l'avis des habitants, lors de l'élaboration, consultation et évaluation des politiques d'infrastructures. (Didier, Prud'homme, et 2007). Pour les auteurs, intégrer les

usagers au cœur des dispositifs contribue à interroger les enjeux et finalités des politiques et à adapter les actions, outils, techniques et structures à mettre à disposition pour la bonne mise en œuvre du projet.

Durant cette phase de conception, c'est le moment où s'affirment les objectifs suite à l'identification d'un fait social qui s'est évolué en problème public et intégré dans l'agenda politique. C'est l'étape où on identifie sur quels principes ces objectifs se reposent-ils et sur quels dispositifs ? Ce moment de conception est la phase idéale pour faire collaborer différents acteurs et les laisser s'exprimer. Mais cette étape d'évaluation ex-ante est autant perçue comme une instrumentalisation des infrastructures dans l'environnement économique. En effet, (Bérion et al, 2007) soulignent que la phase pré décisionnelle d'un projet d'investissement passe par l'analyse des rapports « *coûts/avantages* » (Bérion et al, 2007, p652) pour apprécier la rentabilité et par la suite aider les décideurs politiques dans la prise de décision.

### ***Conclusion***

Toutefois, au fil des années le résultat de cette analyse de « *coûts/avantages* » par rapport aux investissements escomptés dans les infrastructures interrogent les auteurs (Didier, Prud'homme, et al 2007). Ils questionnent sur la « *faiblesse des justifications économiques explicites des orientations mises en œuvre* » (Didier, Prud'homme, et al 2007, p40). en matière de politique des transports, au vu des dépenses engagées et enjeux financiers que représentent les projets d'investissement. Selon les auteurs c'est la pertinence même des politiques publiques d'infrastructures qui est remise en cause faute d'engagement dans un processus d'évaluation qui reste parcellaire.

« *L'absence de l'évaluation économique et sociale de cette politique à l'échelle globale risque de conduire à des choix d'infrastructures qui engageraient l'avenir pour des décennies et pèseraient sur l'efficacité de l'économie française, la croissance et l'emploi sans avoir mesuré les avantages sociaux attendus.* » (Didier, Prud'homme, et al 2007, p40). Pour ces auteurs il s'avère primordial de mettre en place une culture d'évaluation des projets d'infrastructures, afin de rendre compte de la bonne utilisation des fonds publics et de rationaliser les choix en matière d'investissements lourds. L'évaluation et la valorisation de l'utilité sociale des actions publiques deviennent cruciales pour concourir à la lisibilité des

politiques en matière de routes et transport en même temps de comprendre l'apport des routes au territoire.

### **3.2. L'INSAISSABLE INVESTISSEMENT DES ROUTES DANS LE TERRITOIRE**

« *Transport et espace entretiennent des relations riches mais complexes et interactives* » (Bérion et al, 2007, p4) bien que l'accessibilité et la mobilité sont habituellement perçues comme signe de développement, et la profusion d'infrastructures est souvent traduit comme un levier de croissance économique d'un territoire. Ce qui complique leur relation car par leurs propriétés, les infrastructures et le transport sont naturellement liées aux territoires.

#### **3.2.1. L'illusion de développement par la mobilité et le coût de transport**

Les infrastructures et le système de transport tiennent un rôle important dans la politique d'aménagement, dû au fait qu'ils sont considérés comme des moyens indispensables au désenclavement d'un territoire. Depuis des décennies, la politique de transport constitue même un élément pivot de toute politique en matière d'aménagement de territoire en France. Le lien entre infrastructures routières et territoire pourrait s'expliquer par le rapport de « *proximité organisée* » que l'adaptation des systèmes de transport contribue dans la liaison des diverses infrastructures publiques (hôpital, université, ...). (Joignaux et al, 2003, p657)

Bérion (et al, 2007) rejoignent cette réflexion en soutenant que les infrastructures routières par l'exploitation des systèmes de transport sont d'excellents moyens pour desservir et mettre en valeur un territoire par les échanges commerciaux et économiques, des biens et des personnes. Le transport est devenu un élément intégrant du système local de commerce, de production et de distribution. En faisant référence aux analyses de S.Charlot et M.Lafourcarde (2000), les auteurs proposent de s'intéresser « *aux relations entre les infrastructures publiques, les coûts de transport et la croissance* » (Bérion et al, 2007, p657) pour comprendre la contribution des infrastructures dans le développement. En d'autres termes, l'analyse des effets des infrastructures peut trouver son sens dans l'analyse des bénéfices qu'apporte la réduction du coût des transactions (qui au passage a des effets de proximités) plutôt qu'au surcroît de richesse par l'accroissement du taux d'investissement

public. L'abaissement des coûts de transport dès lors, a facilité la globalisation par la vulgarisation des exportations et importations.

D'une part, les auteurs (Joignaux et al, 2003) et (Bérion et al, 2007) s'accordent sur le fait que le coût de transport devient dans ce sens le centre de l'analyse du rapport infrastructures et territoire, car d'un côté s'il est réduit il va permettre le rassemblement par l'émergence d'une « *nouvelle forme d'agglomération* » (Bérion et al, 2007, p657) par la création des nouvelles villes ou la périurbanisation. Et de l'autre, paradoxalement il incite à la dispersion géographique avec cette facilité d'échanges que ce soit au niveau des entreprises qui souhaitent délocaliser leurs activités pour réduire leurs coûts salariaux ou pour booster les forces d'agglomération en les réunissant dans un territoire donné. A ce moment, le coût de transport devient une variable « *d'ajustement* » (Bérion et al, 2007, p657) et en le combinant avec d'autres déterminants de différenciation territoriale (régime fiscal, environnement, sécurité sociale, ...), un territoire peut se distinguer de ses dynamiques et ses interactions à travers le transport et les infrastructures dont il dispose et utilise. Dans cette vision, le transport en passant par les infrastructures participe à la dynamisation des systèmes économiques d'un territoire en structurant les commerces, la production et l'intégration économique. Car la recrudescence des services de transport devient à la fois l'élément déclencheur et la conséquence du libre-échange dû à la réduction des coûts. Ainsi, s'est installé la perception de synergie entre le développement des activités et celui du territoire.

D'une autre part, (Bérion et al, 2007) considèrent que les infrastructures routières pensées et intégrées dans un projet territorial d'aménagement, font percevoir « *une illusion d'effet structurant* » (Bérion et al, 2007, p660), pourtant pour eux, ce n'est pas à partir des infrastructures qu'on détermine les projets de développement mais les projets sont conçus avec et autour des infrastructures. Les infrastructures routières s'intègrent au territoire et non l'inverse. Les études de Gonguet-Mestre(2000) appuient cette réflexion en soutenant que les services techniques d'infrastructures formulent des propositions auprès des acteurs et élus locaux. Elles peuvent être de nature organisationnelle susceptibles d'optimiser l'efficacité des infrastructures existantes, même si dans certains cas, des aménagements physiques doivent être envisagés. Par la suite, ces acteurs et élus locaux prennent en considération leurs propositions ainsi que la disposition du réseau routier dans leurs stratégies, mais sans se baser uniquement dessus ni sur leurs structurations pour choisir et décider des futurs projets

territoriaux. Ainsi, pour comprendre les changements constatés relevant des infrastructures dans le territoire, les auteurs proposent de considérer les jeux d'échelle spatiale dans l'analyse, car les avantages au niveau local peuvent créer des effets inverse à l'échelle régional. Il en va de même pour la temporalité qui peut présenter différents effets controversés de l'immédiat à long terme.

En bref, les infrastructures routières procurent « *un gain de temps apporté par les liaisons* » (Bérion et al, 2007, p664) et cela renforce les liens économiques de deux territoires voisins ou éloignés. Le réseau routier relie, certes, les territoires entre eux et un de ses enjeux consiste à faire profiter les collectivités locales de ses créations de valeur en terme économique, social ou démographique. Mais la difficulté réside dans l'évaluation du lien entre infrastructures et développement économique d'un territoire car l'accessibilité peut renforcer les liens commerciaux mais en même temps la facilité de transport et la réduction des délais de livraisons peuvent entraîner également *des dépendances*. (Bérion et al, 2007, p664) Ces dernières risquent même de ralentir l'économie du territoire, en mettant les acteurs économiques locaux en porte-à-faux avec la promotion du développement local.

Étant donné que les infrastructures routières tout comme les transports « *n'ont de sens qu'à l'intérieur d'un ensemble plus complexe, qui implique non seulement des coûts ou du temps de transport, mais aussi une histoire de valeurs* » (Bérion et al, 2007, p670), analyser les multiples formes *d'adaptations réciproques* dans le domaine de « *l'économie spatiale, industrielle et des théories de la gouvernance* » (Bérion et al, 2007, p670), devient nécessaire pour comprendre des nouvelles représentations de l'insertion de l'infrastructure dans la dynamique territoriale. (Joignaux, Langumier, 2004 cités par Bérion et al, 2007). Les infrastructures routières contribuent à la croissance sans être l'unique facteur de son expansion et réciproquement les activités économiques concourent au développement d'un réseau routier sans être le seul déterminant de son épanouissement. Puisque le développement territorial se réalise par la mobilisation en synergie des acteurs territoriaux et du capital public qui peut être composé d'infrastructures routières, infrastructures de santé, système éducatif ou capital humain, ... Et que le développement d'un réseau routier peut s'expliquer par l'étalement urbain, l'essor des nouveaux modes de transport, densité de circulation...

### 3.2.2. Le réseau routier comme élément partie prenante de la dynamique territoriale

#### 3.2.2.1. Le rapport infrastructure et croissance

Les déplacements territoriaux des biens et des personnes constituent un intérêt stratégique pour les politiques. Les dynamiques économique et démographique étant interdépendantes, les infrastructures routières facilitent dans ce cas l'accès aux emplois, aux divers services commerciaux, sociaux ou économiques dans les territoires. C'est à cette fin que « *les infrastructures sont volontiers envisagés comme des leviers de développement par les milieux économiques et les élus locaux* ». (Bérion et al, 2007, p654) Mais la question reste d'actualité, la modernisation du réseau routier impacte-t-elle réellement la croissance économique ?

Cette conviction sur les effets structurants des infrastructures dans le développement d'un territoire retrouve ses racines durant les « trente glorieuses » où la demande croissante de transport pour relancer la production et la consommation de masse, a été prônée pour valoriser les économies d'échelle par la « *minimisation des coûts de transport* ». (Bérion et al. 2007, p657) Malheureusement, dans les années 60, malgré les fondements politique et technique de cette perception d'effet positif des infrastructures routières dans le développement territorial, force est de constater que les territoires ne présentant pas les mêmes contextes économiques de base (région industriel, agricole, ...), n'ont pas pu ressentir la même croissance et dynamique économique. Ainsi l'Etat appuyé par la DATAR<sup>33</sup> s'est engagé dans le rééquilibrage du territoire en investissant dans la « *modernisation des infrastructures de transport* » (Bérion et al. 2007, p655) et en invitant les grandes entreprises à s'installer dans les régions sous-industrialisées. « *L'accessibilité aux infrastructures est alors perçue comme une condition initiale de développement par un grand nombre d'acteurs politiques, signe d'une confusion largement répandue entre « **accessibilité** » et « **attractivité** »* ». (Bérion et al, 2007, p655) Car l'accessibilité physique à un territoire ne génère pas automatique une volonté de déplacement. L'attractivité de son côté s'analyse par divers paramètres qui peuvent être

---

<sup>33</sup> DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

liés à une accessibilité sociale, socio-économique, emploi, santé, culturelle, ... Le développement d'un territoire devient de ce fait multifactoriel.

Ainsi, se baser que sur l'analyse « *cause/conséquence* » et « *effets/avantages* » (Bérion et al. 2007, p656) monétarisé dans ce sens pourrait donner une vision faussée de l'interrelation entre les équipements en place et les mutations induites par et pour le territoire, car les avantages issus de l'amélioration des conditions de transport dépendent aussi des investissements réalisés en amont dans cet espace. Et plus le territoire est dense plus il est favorisé et servi puisque « *les investissements se réalisent prioritairement dans les espaces de forte densité et les corridors qui les relient, favorisant par là même les régions qui gagnent* ». (Bérion et al. 2007, p656). Miser que sur les infrastructures ne permet donc guère de comprendre la stratégie de développement d'un territoire. Car afin de pouvoir analyser un réel développement territorial, il est nécessaire de conjuguer plusieurs éléments déjà existants sur ledit territoire afin de comprendre la relation activité économique et infrastructures de transport.

Le système de transport affilié à l'offre des infrastructures fait partie des services auxiliaires qui contribue au développement du territoire et non l'unique facteur de croissance. D'où la nécessité d'analyser conjointement les interventions publiques des autres activités professionnelles, culturelles ou de production, ... afin de comprendre le caractère systémique des infrastructures dans le développement territorial. Analyser ensemble l'effet des infrastructures sur l'emploi, sur le commerce (intérieur et extérieur du territoire) ou sur l'inflation, approfondir l'étude du partage modal, comprendre le rapport entre la réalisation des infrastructures et la croissance démographique, analyser l'évolution spatiale de l'économie ou saisir les facteurs de compétitivité territoriale ... (Didier, Prud'homme, et al 2007)

### **3.2.2.2. Le rapport infrastructure et territoire**

Les débats autour de l'automaticité des retombés économiques des infrastructures dans le territoire ont commencé vers les années 70. Ainsi, vers les années 80, divers projets ont été lancés par l'exécutif pour évaluer et mesurer les effets des projets d'infrastructures sur le plan économique, social et territorial. Ces projets d'évaluation se portait quelques années avant et pendant la réalisation du projet pour analyser la faisabilité et les possibles apports du projet à

l'économie. Puis quelques années après sa mise en service, pour évaluer ses efficacités et efficiences selon les moyens mis en œuvre pour son accomplissement.

Une des mesures phares politiques de l'engagement dans cette démarche d'évaluation comprenait la promulgation de la LOTI<sup>34</sup> ainsi que le lancement des divers observatoires autoroutiers. Les systèmes d'observation et d'évaluation des effets du plan routier, ont été menés par l'Etat et par les sociétés concessionnaires. Ils consistent à déterminer les effets économiques ou socio-économiques d'un projet routier en s'intéressant à son importance dans le processus de développement industriel, touristiques ou dans la croissance et l'extension des pôles sur le territoire qu'il dessert. Le but de ces observatoires est d'aider les acteurs territoriaux à comprendre « *le rôle des systèmes de transport dans le fonctionnement des systèmes territoriaux* » (Bérion et al, 2007, p669) et sert d'appui « *au décideurs locaux sur leurs choix en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur des ressources économiques, patrimoniales et naturelles.* » (Bérion et al, 2007, p667) Ces observatoires routiers se déroulaient parfois sur plus de 10 à 15 ans, c'est pourquoi en plus d'être un outil d'aide à la décision, les principaux résultats de ces évaluations permettaient aux commanditaires de projets d'infrastructures de réajuster leurs actions ou objectifs tout le long de sa réalisation ainsi que d'insuffler une opportunité de changement afin de participer à l'amélioration des politiques publiques. En rendant compte de leurs performances, Didier, Prud'homme (2007) les voit comme un moyen de légitimer les actions et politiques publiques.

Pour Bérion (et al, 2007) le résultat de ces différents observatoires ont permis d'aborder l'effet « *d'adaptation réciproque* » (Bérion et al, 2007, p670) des infrastructures et du territoire. Car l'histoire démontre que dans plusieurs études de cas, on a pu noter que l'installation des infrastructures sur un territoire a suscité l'essor des activités économiques et industrielles locales. Mais en même temps un territoire à forte densité industrielle attire autant la mise en place des systèmes de transport et la présence des infrastructures sur un territoire ne garantit en rien le déclin des industriels en période de crise (à l'exemple des usines de sidérurgie au Creusot dans les années 80). Ainsi, pour évaluer les effets des infrastructures,

---

<sup>34</sup> LOTI : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs. Publiée le 30 décembre 1982 est la loi fondamentale d'organisation des services publics de transport.

selon les analystes (Bérion et al, 2007) la prise en compte de la dimension territoriale se veut d'être justifiée par l'action conjointe de plusieurs facteurs :

1. « *Décentralisation de l'action publique* » : où le local peut désormais exercer un pouvoir de décision sur les projets d'infrastructures (construction avec une large concertation) (Bérion et al, 2007, p670)
2. « *Conséquences économiques des investissements consacrés aux infrastructures de transport* » : où l'invalidité des causalités absolues induites par la réduction des coûts de transport et l'accessibilité d'un côté et l'efficacité des actions d'accompagnement de l'autre. Il devient nécessaire d'identifier et de classier « *les évolutions réputées avoir un lien avec l'infrastructure et l'explication de la nature et des modalités de ce lien.* » (Bérion et al, 2007, p671)
3. « *Maillage du territoire avec les réseaux de grandes infrastructures* » (réseau ferroviaire et réseau routier) : L'accumulation successive des équipements a permis la facilité géographique entre les aires métropolitaines, mais cette accessibilité ne se traduit pas non plus automatiquement par l'attractivité du territoire. (Bérion et al, 2007, p671)

**Conclusion :**

Pour conclure, par leurs différentes études, les auteurs suscités rejoignent les résultats d'analyses des différents observatoires routiers en soulignant que « *l'autoroute n'est pas dans le cas présent un puissant générateur de croissance locale ni même de réorganisation spatiale.* » (Bérion et al, 2007, p668). Ils questionnent sur la nécessité de scruter les études du « *jeu des acteurs, des influences et des gouvernances locales* » (Bérion et al, 2007, p668) pour comprendre les adaptations territoriales, les effets et les transformations technico-économique. Car pour eux, l'absence des infrastructures routières peut constituer un frein à la croissance économique et à contrecoup peut limiter le développement territorial. A contrario les activités du réseau routier à lui seul, ne rend pas compte du développement d'un territoire.

La proximité qu'offre la vulgarisation du système de transport contribue à la fois à réduire les distances physiques et facilite en même temps les interactions des divers acteurs économiques à travers « *les relations dites de proximités* » (Bérion et al, 2007, p658) où a émergé « *la rhétorique de la proximité* » (Joignaux et al, 2003, p17). Mais cette coopération et collaboration économique n'a de sens pour le développement économique local que si elles

sont animées « *par une action collective, spontanée, de nature organisationnelle ou institutionnelle.* ». (Bérion et al, 2007, p658) Dans ce cas l'infrastructure est perçue comme un « *support de service permettant d'accroître l'efficacité de la coordination entre agents dans l'espace* » (Joignaux et Langumier, 2004, cité par Bérion et al, 2007, p658)

Les débats scientifiques nous ont démontré que l'activité de la DIR EST fait partie d'un ensemblier qui concourt au développement territorial. Mais inversement, qu'apportent les territoires à l'évolution professionnelle de ces agents, de ces fonctionnaires ? Comment ce rouage économique entre routes et territoire impacte-t-il les acteurs territoriaux dans leur ensemble et en termes de développement de professionnalisation ?

### **3.3. LA RELATION DES ACTEURS TERRITORIAUX DANS LE MAILLAGE ROUTES ET DEVELOPPEMENT**

Les ambivalences autour des interactions entre infrastructures et territoire continuent à être d'actualité dans les débats scientifiques, politiques ou économique. Ces débats portent surtout sur l'automaticité du rôle structurant des routes dans la croissance. Du point de vue géographique, le rapport des infrastructures au territoire peut s'appuyer sur l'interaction transport et intégration territoriale. Que l'équipement en lui-même constitue un élément pour révéler ou accélérer l'existant, en fixant le regard sur le lien des agents de développement à leur territoire et son dynamisme. Pour (Bérion et al, 2003) « *la recherche doit se concentrer sur les usages et les représentations de l'infrastructure par les agents économiques.* » (Bérion et al, 2007, p671) Selon ces auteurs il devient intéressant d'analyser comment les acteurs territoriaux se mobilisent et s'approprient d'un projet sur leur territoire ? Inclure la dimension territoriale dans l'analyse des interactions infrastructures et territoires amène à comprendre le cadre dans lequel s'établit le jeu d'acteurs face à la programmation des infrastructures.

D'un côté l'évolution contextuel, des technologies, des moyens de production et de l'organisation du travail modifient en profondeur les actions des agents de développement, qui prennent de l'expansion et se diversifient. De l'autre, le législateur réorganise les réformes territoriales et de la fonction publique de manière réitérative. Ainsi, pour pouvoir suivre ces évolutions législatives et conjoncturelles, il incombe aux élus locaux, les acteurs politiques et aux dirigeants des services déconcentrés d'approfondir l'articulation entre le rôle et la place de ces agents qui assurent le déploiement des politiques et actions publiques sur le territoire.

Car le territoire ne se limite pas qu'aux frontières géographiques, il est considéré comme un espace approprié par des acteurs et au sein duquel on peut observer divers modes de gouvernance.

### **3.3.1. Les différents acteurs de la dynamique territoriale dans le domaine routier**

En France, selon la répartition par type de voies, le réseau routier peut être géré par différents acteurs comme les communes, les départements, les opérateurs privés et l'Etat. Le pilotage de l'action publique en matière de transport et route est dirigé par les organismes publics : Etat central, Région et DREAL<sup>35</sup>. L'Etat et la région comme responsables exécutifs et la DREAL comme technicien des services. Le central détermine les rôles de chacun et les répartitions des compétences des différents acteurs pour assurer la régulation du système de transport. L'Etat dispose ainsi de « *plusieurs leviers d'action (tarification, fiscalité, mesures réglementaires)* ». (Joignaux et al, 2003, p23)

Pour les acteurs techniques, on peut citer les DIR qui sont chargés de la construction et de l'entretien du réseau ainsi que les UMO<sup>36</sup> des DREAL qui s'occupent des études techniques des nouveaux projets et contrôlent la bonne exécution des chantiers. Pour les autres types de voies, on peut retrouver le comité de ligne TER<sup>37</sup> ou fluviales et d'autres gestionnaires d'équipement fixe. En tant qu'acteurs économiques et sociaux, on retrouve les agriculteurs et entreprises (privées), en animant le territoire, ils exploitent et valorisent leur espace à travers les déplacements et mobilités que leur offrent les infrastructures routières. C'est de ces acteurs locaux qu'émergent la plupart du temps les projets et ambitions de faire un investissement des projets départementaux. Ils détiennent un rôle fondamental dans les adaptations territoriales (projet d'aménagement des secteurs d'activités, réaménagement des circulations, relocalisation des activités) (Bérion et al, 2007)

---

<sup>35</sup> DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement du Logement

<sup>36</sup> UMO : Unités de Maitrises d'Ouvrage

<sup>37</sup> TER : Transport Express Régional

Du côté des décideurs économiques, politiques et culturels, il y a la Région, les élus locaux, les politiciens. La Région par ses conseillers régionaux « *peut tenir le rôle d'animateur, de co-financier, ou coordonnateur de politiques menées* » (Joignaux et al, 2003, p20). Pour (Bérion et al, 2007), la présence des leaders (acteurs politiques locaux) est indispensable pour soutenir et porter les projets, vu que leur comportement influence les autres acteurs sur le territoire. Mais surtout la recomposition territoriale puise son dynamisme dans la nature des décisions de ces acteurs politiques. Et en dernier, on peut identifier les associations investies sur le territoire qui sont expert de leur domaine.

Après que le central ait identifié et clarifié le rôle et compétences de chaque service d'Etat intervenant dans un projet, l'hétérogénéité des acteurs sur le territoire nécessite le passage par un cycle de processus décisionnel et par des procédures participatives afin de dresser le portrait et compétences de chacun et de pouvoir mettre en synergie tous les acteurs. (Bérion et al, 2007). La participation d'une chaîne d'acteurs (personne physique ou morale) dans l'élaboration d'un projet de conception, réalisation ou exploitation routier est indispensable pour expliquer le développement d'un réseau routier. Même si ce dernier repose principalement sur des aspirations ou besoins directs de l'Etat et des collectivités locales, la considération d'autres acteurs est primordial afin de faire adhérer les intérêts liés à ces projets routiers à chaque acteur. Faire partager les valeurs portées par le projet ou par leur territoire et surtout pour pouvoir pérenniser le projet et/ou le reconduire dans d'autres territoires, car la prise en compte de tous ces acteurs est indispensable pour avoir une vision « *qui se veut de long terme* » (Joignaux et al, 2003, p22). En effet, la participation citoyenne dans la construction des dispositifs peut rendre compte de la pertinence et cohérence de la politique.

Il est intéressant de comprendre l'interaction de ces acteurs dans la mise en œuvre de ce processus décisionnel et procédures participatives, afin de mieux appréhender les actions qui découlent des politiques publiques. Ainsi, le problème social à résoudre en matière d'infrastructures émane réellement du territoire et comporte que des enjeux locaux. La prospective territoriale se retrouve de ce fait au cœur des actions de ces acteurs afin de développer « *l'attractivité et l'attraction* » de leur territoire. (Bérion et al. 2007, p654) Car le jeu des acteurs est un levier de transformation économique et sociale. Il fait bouger l'économie et l'environnement social, en formant des liaisons entre les personnes formées et capable et leur engagement au territoire. L'appropriation du projet par les différents acteurs,

peut se traduire par cet engagement à tous les niveaux que ce soit financier, technique ou autres. « *L'étude des jeux d'acteurs et des modes de gouvernance associés est utile pour identifier et évaluer les interactions entre transport et territoire* » (Bérion et al, 2007, p660)

Des auteurs comme E.Faivre (2003b – cité par Bérion et al. 2007) proposent d'analyser ces interactions au travers des facteurs de réussite ou de blocage du jeu d'acteurs. Pour ces analystes, un jeu d'acteurs efficace nécessite « *une anticipation des porteurs de projets, leur coopération (confiance et transparence), le développement d'une vision prospective sur l'action et la présence d'un acteur-leader qui peut être une personne physique ou acteur institutionnel* ». (Bérion et al, 2007, p660). La pertinence de ce jeu d'acteurs se traduit aussi par l'appropriation du projet d'investissement par chacun et conduit à la production des instruments d'action publique. Donc la rationalisation des différents niveaux d'intervention et de compétences de ces acteurs devient la priorité de l'organisation des pouvoirs publics afin de rendre compte de l'efficacité et l'efficience de l'action publique en matière d'infrastructure routière.

Se lancer dans cette démarche d'évaluation sur la pertinence de la définition et la mise en œuvre des politiques d'infrastructures et transports permet de soutenir que l'effet positif d'une infrastructure dans le développement d'un territoire ne peut être automatique et structurant. Pour Didier et Prud'homme (2007) les infrastructures routières ne sont qu'un des facteurs contribuant ou non au développement territorial ; plusieurs autres paramètres sont à prendre en compte pour étudier leurs réels effets dans une logique de développement d'un territoire qu'un réseau routier dessert. Toutefois, l'ampleur des investissements dans ces infrastructures nécessitent de mobiliser un certain nombre de ressources durant leurs durées de vie. Porter la focale sur les ressources humaines qui assurent la coordination interne et externe de ces infrastructures pourrait de ce fait apporter plus d'éclairage sur les facteurs amenant au développement d'un réseau routier.

### **3.3.2. L'ingénierie territoriale et de professionnalisation au service du développement territorial et du développement du réseau routier**

Pour mener à bien la mise en œuvre d'un projet territorial, sa conception, réalisation et son évaluation, des concepts, outils et dispositifs sont mobilisés avec différents niveaux d'institutions, « *d'acteurs, de statuts, de compétences et d'instruments d'actions publiques* ».

(Lapostolle, 2011, p340). C'est la définition même de l'ingénierie territoriale. Elle s'appuie sur la gouvernance territoriale, qui par nature, est l'administration des territoires se basant sur les principes de subsidiarités. La gouvernance territoriale permet de circonscrire les compétences des acteurs de divers niveaux territoriaux, groupements politiques, du pouvoir local afin de coordonner et de mettre en œuvre l'action publique.

D'un côté, l'Etat, indirectement, dote les territoires d'une partie de ses compétences afin de concevoir et mettre en place une action à l'échelle des territoires de projet. Il décentralise l'action publique en octroyant des compétences spécifiques au pouvoir local et paradoxalement, il recentralise l'action à travers le mode de gouvernance à distance via « *la standardisation des procédures ou la généralisation des bonnes pratiques que l'ingénierie territoriale met à exécution.* » (Lapostolle, 2011, p341). A travers une intervention rationalisée avec l'Europe, l'Etat recentralise l'action par la vulgarisation du développement territorial et la prescription de cette « *standardisation des procédures* » (Lapostolle, 2011, p341) dans la démarche projet. Ce qui implique dans sa conduite, une coordination de l'action publique à plusieurs niveaux (Européen, national, local). Par conséquent, cette déconcentration des compétences entre l'Etat central, les services déconcentrés et le territoire rend flou la notion de gouvernance territoriale. D'où la priorité de focaliser sur l'appropriation par les acteurs territoriaux des mécanismes de gouvernance afin d'accompagner ceux qui sont assujettis aux politiques publiques, comme les agents de la DIR EST, à traduire en objectifs, les directives, principes et les instruments qu'ils mobilisent. Il est nécessaire de comprendre, quelles sont les conditions qu'un territoire pourrait réunir pour développer l'intelligence collective, les compétences et les maîtrises techniques de ces agents de développement pour réaliser leur mission dans la mise en œuvre des politiques et des actions publiques ?

### ***L'ingénierie territoriale***

L'ingénierie territoriale contribue au développement territorial en créant des mécanismes de liaison entre ces divers acteurs territoriaux durant les différentes phases de l'action publique et ce afin « *d'approfondir la connaissance du territoire pour mieux cibler et coordonner les actions communes aux différents dispositifs territoriaux* ». (Lapostolle, 2011, p347) De ce fait, la diversité des actions et dispositifs requiert des agents une certaine polyvalence en matière de gestion des dispositifs, de leur activité et du développement du territoire. Etant dans une structure à mécanisme entrepreneurial avec les diverses institutions

ils doivent maîtriser non seulement la spécificité du territoire pour interpeller les acteurs économiques et techniques pertinents à solliciter pour le projet mais en même temps ils doivent respecter les procédures formalisées dans le processus de développement territorial et les modes de gestion ou de planification érigés par les diverses réformes et loi organiques. De cette manière, leur domaine d'intervention se diversifie en allant de l'animation territoriale jusqu'à la conception des stratégies et du projet. Il est question du sens même de leur professionnalisation.

Ainsi, toujours selon Lapostolle (2011) en établissant des diagnostics territoriaux, rédigeant des chartes, animant les enceintes participatives, créant des observatoires territoriaux, ... les agents de la DIR en collaborant avec les agents de collectivités locales, la DATAR<sup>38</sup> et ses relais « *co-produisent savoirs professionnels et cadres cognitifs de l'action publique territoriale* » à travers des expérimentations, des démarches savantes, ... S'intégrer alors dans ce mécanisme de division et de coordination de savoirs et savoir-faire œuvre à l'identification et à la valorisation d'externalités cognitives territoriales. (Lapostolle, 2011, p340). Cette approche réflexive émanant de ces acteurs (fonctionnaires et agents de développement) leur permet de se positionner dans leur champ professionnel. Naturellement, ils montent en compétences en travaillant et produisant ensemble tout en développant des compétences individuelles et collectives.

Se mettre dans cette logique de compétences fait évoluer leurs pratiques professionnelles car ils sortent de leurs propres champs d'expertises (domaine routier, *animation et expertise territoriale, management stratégique*), pour apprendre des choses différentes dans et avec le collectif local. Dès lors, Cayre, Trognon (et al, 2012) estiment que le territoire est un excellent lieu d'apprentissage dans lequel les processus de coordination, de production et de transmission de « *savoirs informels* » et « *non formels* » (Cayre, Trognon et al, 2012, p4) sont de performant vecteurs de construction de compétences. Ainsi, ces *compétences partagées et collectives* et ces savoirs professionnels font l'objet d'un cadre, d'une organisation et d'une légitimité contribuant à la professionnalisation des agents de développement. (Wittorski, 2000)

---

<sup>38</sup> DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

Toutefois, cette mise en mouvement volontaire (formelle ou informelle) de la professionnalisation par les agents de développement peut résulter d'une carence au niveau de l'ingénierie territoriale, car de cette polyvalence dépend « *leur capacité de régulation et d'action dans la dynamique de projet territorial* » (Lapostolle, 2011, p350) et donc de leur autonomie professionnelle. Car ils se doivent de gérer des paradoxes dans leur activité en maîtrisant le ratio coût/avantage d'un côté avec une obligation de rendre un service public de qualité de l'autre tout en respectant les dispositions juridiques spécifiques à la conduite du projet. Même si les agents de développement disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la gestion de leur projet territorial, ils ont une obligation à s'aligner aux demandes des financeurs en élaborant leur proposition selon les besoins, attentes et conditions des financeurs. Ce qui les oblige à élargir leurs compétences pour maîtriser les aspects techniques et économiques d'un projet pour se conformer aux règles des financeurs et contrôleurs. Pour Fernagu-Oudet (2012), ces nouvelles exigences et évolution de l'organisation de travail de ces agents de développement, exige d'eux qu'ils maîtrisent le savoir-agir c'est-à-dire non seulement la capacité à produire des savoirs et à appliquer des compétences acquises dans une situation professionnelle mais également d'avoir la capacité à les transférer à d'autres situations, d'autres projets ou dans un autre territoire. Cette mouvance et cette nécessité d'ajustement permanent infèrent que l'ingénierie territoriale et l'ingénierie de professionnalisation sont des disciplines transversales nécessitant une réflexion rétrospective de la part des animateurs territoriaux et des gouvernants.

### ***L'implication de l'ingénierie de professionnalisation***

Selon Lapostolle (2011), l'évolution du système de l'intercommunalité et des politiques territoriales exigent des agents de développement « *la formalisation de leurs compétences* » nécessaire à la définition « *d'un référentiel professionnel* » pour normaliser et légitimer leur métier. (Lapostolle, 2011, p353) Donc professionnaliser leur métier en formalisant l'ensemble de leurs compétences en matière d'animation et conduite de projet d'un côté et connaissance et expertise territoriale ainsi que management stratégique de l'autre. (Cayre, Trognon, & Bergeron, 2012).

Par leurs actions, ces agents de développement constituent un élément central dans la gouvernance territoriale. Mais avec les incertitudes politiques et les diverses réformes territoriales, la présence ou l'établissement d'un référentiel professionnel devient prioritaire et

incite *l'ingénierie territoriale* à se procéduraliser « *pour pérenniser la dynamique de projet* ». (Lapostolle, 2011, p354) La maîtrise de ces procédures octroie une forme de légitimité aux acteurs de développement tout en représentant une sorte de sécurité pour eux et stabilise « *les réseaux d'actions publiques* » (Lapostolle, 2011, p354)

Dans ce cas maintenir une veille territoriale devient une prérogative pour l'agent de développement en usant de ses interactions et connaissances locales afin de garantir de « *l'utilité de son action* ». (Lapostolle, 2011, p356) La réalisation de cette veille ainsi que la maîtrise des différentes procédures administratives telle que la production de synthèses, l'élaboration des diagnostics partagés entre acteurs institutionnels, la construction ou la diffusion de l'information pour le territoire et ses partenaires font partie des exigences des dirigeants dans leurs missions afin d'aider les élus locaux dans leurs choix et décisions. Car « *la technocratisation du développement* » (Lapostolle, 2011, p356) tend à justifier les moyens dans le processus de développement plutôt que de valoriser les finalités et leur utilité réelle. Ce qui modifie instinctivement la démarche de projet car la « *personnalité bureaucratique* » des agents de développement prend le dessus sur « *l'esprit même du projet* ». (Lapostolle, 2011, p356) Néanmoins, ces agents demeurent dans une démarche de professionnalisation lorsqu'ils sont confrontés à des situations problématiques en se conformant aux diverses procédures existantes. Tout en favorisant un processus d'apprentissage résultant de la réflexivité dont ils font preuve au cœur de leurs activités professionnelles.

Face à la multitude de processus et procédures auxquelles font face les agents de développement, pour Lapostolle (2011) « *l'ingénierie territoriale devient un instrument de rationalisation bureaucratique de l'action publique* » (Lapostolle, 2011, p343) dû au fait que le processus de développement est influencé de plus en plus par une logique de contrôle, par la vulgarisation des procédures européennes jusqu'aux territoires infrarégionaux. L'instauration des « *contrôles financiers de l'Etat et de l'Europe sur les territoires* » crée une forme de pouvoir hiérarchique informel qui autorise les organismes financeurs à exercer le rôle « *d'agence de moyens et de contrôle* » sur les agents. (Lapostolle, 2011, p358) Soumise à ce mécanisme, dans le cadre d'un contrôle strict des dépenses publiques, l'ingénierie territoriale est devenue un outil de « *déterritorialisation* » de l'action publique et de rationalisation des moyens et des structures institutionnelles locales au détriment du

développement de la professionnalisation des agents territoriaux. (Lapostolle, 2011, p359) Dans cette conception, les agents de développement sont supposés exécuter leurs missions en tenant en rigueur les prescriptions de l'ingénierie territoriale et des financeurs tout en respectant les procédures administratives et réglementaires. Ce qui réduit leurs possibilités d'action et leur degré de contrôle sur leur mouvement, dans leurs activités. Fernagu-Oudet (2004) rappelle à cet effet que les interactions entre les conditions du travail et le contexte environnemental dans lequel évoluent ces agents, peuvent contribuer ou non à leur développement cognitif et collectif. Qu'il devient indispensable d'impliquer l'engagement mutuel (agent et gouvernant) dans l'environnement, le territoire et l'organisation du travail, afin de permettre de « *l'autonomie, de l'initiative, de la prise de responsabilité* » à ces agents et donc de les professionnaliser. (Fernagu-Oudet, 2004, p119)

### ***Conclusion***

Ainsi, les acteurs territoriaux (composés des agents de développement, des acteurs techniques, financiers, associatifs, socio-économique...) intervenant dans les infrastructures sont formés et rassemblés de la sorte pour qu'ils puissent mettre en valeur les ressources du territoire. Leurs interactions permettent également de valoriser les savoir-faire que l'on y trouve et de saisir des opportunités qui s'y présentent. Ceci, dans le but de faire émerger une idée d'activité rénovant, en prenant en compte les spécificités territoriales pour se distinguer et valoriser un territoire. « *Ce travail collectif génère l'action publique qui assure la position des agents de développement dans le jeu.* » (Lapostolle, 2011, p353) Mais, là où l'ingénierie territoriale est plus sur les enjeux de développement socio-économique et d'intelligence collective du territoire, l'ingénierie de professionnalisation opère plus sur les agents directement dans une logique de qualification pour construire une identité professionnelle.

Leur professionnalisation n'incombe pas uniquement à ces agents mais à une dimension systémique entière composé du territoire, de l'organisation, des acteurs territoriaux, du cadre du travail et du collectif. Car ce processus de professionnalisation s'intéresse à la production et transformation des compétences en lien avec l'évolution de l'organisation du travail et des situations réelles de l'activité professionnelle de ces agents de développement. Il est à cet égard influencé par l'environnement dans lequel il s'établit ainsi que par l'évolution des formes organisationnelles et configurations structurelles dans lequel les agents évoluent. De ce fait, pour l'ingénierie territoriale, intégrer l'ingénierie de

professionnalisation réinterroge la place et le rôle de l'aspect pédagogique de l'environnement de travail pour mieux accompagner les agents à se positionner dans le champ qui est aussi le leur.

### 3.4. VERS UNE PROBLEMATISATION

Entre limite terrestre et frontière administrative, la plupart des réseaux routiers et autoroutiers font interagir des enjeux géopolitique, géostratégique, politique et socioéconomique. Comme pour le champ d'activité de la DIR EST, la gestion des routes nationales présente des interactions et impacts à trois niveaux : au niveau international qui est le niveau macro où les linéaires gérés par la DIR EST relient les frontières de 5 pays (France, Belgique, Allemagne, Luxembourg et la Suisse) et où des « *enjeux territoriaux mobilisant différents pouvoir rivaux (étatiques, mais aussi intra-et interétatiques)* »<sup>39</sup> peuvent subsister non seulement en matière d'échanges commerciaux mais peut avoir des incidences également sur l'attractivité même de ces territoires. Au niveau méso, le niveau européen où la dynamique routière contribue à structurer les politiques et l'économie de plusieurs pays membres de l'union européenne et facilite ainsi la mobilité des transfrontaliers et la fluidité des activités économiques dans le réseau transeuropéen. Enfin le niveau micro qui est la région Grand -Est où se concentre les interactions de la région Est avec d'autres régions via ce réseau routier géré par la DIR EST. Notre étude se centrera plus sur ce dernier niveau où la création de la Collectivité Européenne d'Alsace a fait émerger diverses évolutions contraignantes pour la DIR EST qui risque même d'impacter le développement territorial et socioéconomique de la région Est.

Les auteurs, sur lesquels se base cette étude, avancent que les infrastructures routières par l'exploitation des systèmes de transport ne sont que des moyens pour désenclaver, desservir et valoriser un territoire, par l'accessibilité et la proximité qu'elles offrent. Si cette accessibilité est considérée comme un avantage favorisant la mobilité des biens et des personnes, les manques de projections et de perspectives sur les actions engagées autour de ces infrastructures sont par moment ressenties comme un surplus de charge pour les concurrences locales et peuvent même instituer un frein à la croissance. Ce qui confirme le rapport « *complexe et multiforme des interactions territoriales des grandes infrastructures de transport* » (Bérion et al, 2007, p669). Car même si le développement territorial et le développement du réseau routier sont interdépendants, les *adaptations réciproques* montrent

---

<sup>39</sup> E. Fabre, De la géopolitique. Le point de vue des dictionnaires de géopolitique, 2004. Intraétatique : qui se produit à l'intérieur des frontières d'un Etat. Interétatiques : impliquent plusieurs Etats.

que l'évolution des routes s'articule à l'évolution du territoire au sein duquel elles traversent. L'accroissement des quantités et qualités des infrastructures ainsi que l'intensité de transport, à eux seuls, ne garantissent pas l'accélération de la croissance économique.

L'activité de la DIR EST n'est, de ce fait, qu'un des facteurs pouvant influencer la logique de développement. Mais pour analyser les effets effectifs que les routes/autoroutes apportent au territoire, il est nécessaire de prendre en considération, l'analyse de « *l'ensemble des situations dynamiques qui ont contribué aux transformations connexes à celle de l'offre d'infrastructure routière.* » (Bérion et al, 2007, p665). Car les retombées économiques des infrastructures routières dans le territoire ne sont pas automatiques, mais restent conditionnés par l'existant, par les potentialités territoriales et surtout elles dépendent de la réactivité et du dynamisme des acteurs territoriaux (composés des acteurs politiques, économiques, sociaux, techniques ou associatifs). Cela inclue les stratégies de développement adoptées par ces acteurs territoriaux, leur capacité à générer des propositions opérationnelles pour le développement du territoire, la qualité de coordination entre eux mais également leur aptitude à engager des coopérations avec les acteurs externes ou envers les autres collectivités. Lapostolle (2011) conclut que l'efficacité des actions des agents de développement dépendent de « *leur capacité à intégrer les réseaux d'acteurs participant aux multiples procédures administratives et contractuelles dans lesquelles se joue l'action publique territoriale.* » (Lapostolle, 2011, p348)

La contribution des infrastructures routières dans le développement d'un territoire dépend de cette capacité des acteurs à collaborer entre eux mais cette collaboration et coopération, n'est en rien naturel ni sans contrainte. Leur mise en œuvre requiert une action collective organisée dans un cadre juridique et une structure hiérarchisée pour justifier de leur efficacité. Il revient aux élus et politiciens locaux de jouer le rôle d'animateur et d'anticipateur dans la mobilisation de ces acteurs territoriaux afin de les accompagner à adhérer et à s'approprier du projet et d'orienter les actions à mettre en œuvre pour sa réalisation. L'engagement de ces acteurs traduit par cette appropriation du projet et des enjeux territoriaux fait émerger des perspectives et actions d'accompagnement autour de l'infrastructure pour organiser le développement économique. C'est ainsi que la disponibilité et la qualité des services d'infrastructures routières demeurent un élément clé de la croissance et constituent un argument de compétitivité économique et territoriale. Chaque territoire

dispose de ses propres avantages, inconvénients, forces et faiblesses qui les distinguent des autres territoires. Les initiatives à prendre par les politiques doivent dans ce sens intégrer « *la spécificité du contexte dans lequel ils se trouvent et des atouts à valoriser.* » (Bérion et al, 2007, p665). Et c'est à partir de cette diversité qu'il faudrait repenser le territoire, repenser son mode de gouvernance et repenser le mécanisme de coordination et coopération des agents contribuant à son développement.

Les acteurs de développement ont certes l'autonomie professionnelle dans la gestion de leurs actions, mais leur mouvement est limité par leur capacité à conjuguer leurs actions dans l'imbricatio du système décisionnel et institutionnel de l'échelle régionale, étatique et même européenne. L'application mécanique des prescriptions suite aux exigences du cadre législatif ou aux besoins de financement, prime en effet sur l'efficacité et l'effectivité du processus de développement et induit ces fonctionnaires territoriaux ou d'Etat à tomber dans ce que Lapostolle appelle le *ritualisme*. (2011, p355)

Ainsi, avec le rajout de la Collectivité Européenne d'Alsace dans le millefeuille territorial, comment accompagner les agents dans ce processus de transformation afin de les impliquer dans ce transfert ? Comment les accompagner à se positionner dans cette nouvelle organisation et dans le champ qui est le leur ? Comment on opérationnalise leur professionnalisation en termes d'espace possible de progression comme proposée par la CEA ?

Comme les politiques se traduisent par des priorités différentes dans chaque région, depuis 2014, à causes des fragilités structurelles et de sa situation géographique, l'organisation de la DIR EST est confrontée à une baisse des effectifs. Ceci est dû à des difficultés à attirer des nouveaux profils sur des métiers techniques d'un côté et à sa position peu attractive lors des recrutements nationaux d'un autre. Cette situation risque de s'empirer avec la sortie de la loi Alsace. Ces évolutions requièrent une réflexion en termes d'organisation de travail et de professionnalisation des acteurs territoriaux, les agents de la DIR EST y compris, pour faire évoluer les démarches des projets de développement. Ainsi, en lien avec ces constats du réel et ces concepts théoriques, que ma question de recherche s'est évoluée à : « ***En quoi l'injonction de transfert de compétences routières vers la nouvelle collectivité territoriale fait évoluer les enjeux organisationnels et les configurations structurelles de la DIR EST ?*** »

Au travers de l'analyse des différents auteurs, poser plusieurs hypothèses semble mieux orienter la prochaine étape, qu'est la collecte des données sur le terrain :

*1<sup>ère</sup> hypothèse* : La réduction des ressources humaines, financières et matérielles induite par la CEA requiert une réorganisation des services et des conditions de travail des agents restant à la DIR EST.

*2<sup>ème</sup> hypothèse* : Les contraintes inhérentes (comme la mobilité subie) aux agents impactés de la CEA (détachement, mise à disposition) accentuent la fonction d'encadrement des managers de proximité et nécessite la mise en place d'un dispositif d'accompagnement au et du changement.

## IV. LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE

### 4.1. CHOIX DE LA METHODOLOGIE

#### 4.1.1. L'exploration

Plusieurs méthodologies ont été empruntées lors de la démarche d'immersion et de recherche durant cette alternance auprès de la DIR EST. Elles m'ont permis de m'intégrer dans ce nouveau collectif et cette nouvelle organisation tout en aboutissant à mes différents travaux. Concernant la démarche exploratoire, étant nouvelle et n'ayant pas encore pu participer à la vie du groupe au sein de la structure d'accueil, « *l'observation non participante* » (Chevalier & Stenger, 2018) a retenu mon choix pour les premières semaines de mon stage afin d'avoir une vue d'ensemble sur la DIR EST et la situation de son cadre réel. Comme le souligne cette définition : une observation consiste à « *récolter les pratiques concrètes d'acteurs situés dans des contextes précis, à aller comprendre soi-même, en propre, sur place le déroulement de la vie dans une organisation sans trop en perturber les activités ordinaires et à chercher la signification de ce qui se passe entre les acteurs concernés.* » (Chevalier & Stenger, 2018, p96). Une *observation non participante* caractérise dans ce sens « *les situations où le chercheur ne participe pas aux activités observées.* » (Chevalier & Stenger, 2018, p96)

Au cours de cette période exploratoire, j'ai pu observer, explorer, analyser divers documents et m'immerger dans le quotidien des agents du BFDC. Cette méthodologie m'a permis de compléter les informations découvertes issues des diverses documentations internes par rapport aux pratiques réelles. Passer par cette phase me semblait indispensable avant d'entamer les investigations consistantes. Toutefois, au fur et à mesure de mon immersion et des interactions avec le collectif de travail, je suis passée de cette *observation non participante* à une *observation participante* tout en gardant une certaine distance et en laissant errer mon regard pour percevoir les diverses dimensions de la problématique et rester objective dans la recherche. « *L'observation participante [...] renvoie à des situations où le chercheur prend part aux activités qu'il observe. Le chercheur est à la fois acteur et observateur de la situation.* » (Chevalier & Stenger, 2018, p96). L'application de ces deux méthodologies m'ont permis de saisir rapidement le rôle et contribution de chaque membre du BDFC dans l'organisation à travers leurs actes et pratiques au quotidien.

#### 4.1.2. Les entretiens

Par la suite, pour essayer d'approfondir la problématique posée, l'utilisation d'une méthode mixte a été priorisée afin de comprendre les positions des différents responsables de service par rapport au fonctionnement de la DIRE en général et par rapport au transfert de compétences routières vers la CEA. Je devais focaliser cette tentative de recherche sur deux éléments essentiels. Le premier est d'essayer de comprendre la déclinaison des politiques de la DGITM dans chaque service/DE/District ; De questionner la stratégie adoptée par la direction de la DIRE pour traduire en objectifs et action les directives du ministère de tutelle ; D'interroger les possibles marges de manœuvre des responsables. Et le second, d'appréhender les perceptions de ces chefs de service sur leur environnement de travail, leur formation et leur pratiques professionnelles afin de comprendre l'articulation et impact des diverses prescriptions et injonctions de l'administration centrale dans les réalités des agents.

Pour ce faire, les éléments constatés lors de la phase exploratoire m'ont orienté à opter pour les méthodes de collecte de données qualitative et d'analyse documentaire en même temps. De ce fait l'approche qualitative choisie consiste à réaliser des entretiens semi-directifs auprès des responsables de services, portant sur leur manière de mettre en œuvre les décisions ministérielles. Pour Campenhoudt et Quivy, un entretien, sous n'importe quelle forme, donne accès à « *l'analyse du sens que les acteurs donnent à leurs pratiques et aux événements auxquels ils sont confrontés : leurs systèmes de valeurs, leurs repères normatifs, leurs interprétations de situations conflictuelles ou non, leurs lectures de leurs propres expériences.* » (Campenhoudt & Quivy, 2011, p173). Les auteurs précisent que c'est un outil à privilégier si l'on cherche à recueillir des informations sur les positions, les postures, les comportements, les représentations d'un ou de plusieurs individus dans un contexte précis.

Ainsi, les entretiens menés s'inscrivent dans la démarche de compréhension du discours que tiennent les différents acteurs de la DIR EST sur l'environnement organisationnel, décisionnel et structurel dans lequel ils évoluent. Les atouts et apports de cette méthodologie de recueil ont contribué au choix de son adoption dans ma démarche. En effet les entretiens semi-directifs m'ont permis de recueillir divers éléments d'analyses provenant de différente catégorie de professionnel que ce soit sur leurs pratiques professionnelles, leurs expériences, leur représentation ou interprétation d'une situation dans leur environnement. Durant tous les entretiens, j'ai su adapter ma posture comme le préconise

Sauvare (2013), l'entretien semi-directif doit être conduit comme une relation d'échange, où l'interviewer s'attend à recueillir le ressenti et le vécu du répondant tout en faisant preuve d'écoute attentive et d'empathie.

Après avoir expliqué la finalité de la recherche et le cadre dans lequel se déroule l'entretien, l'échange a été accepté comme une conversation entre collègue plutôt qu'un interrogatoire, même s'il a été semi-dirigé afin de rester dans le cadre préétabli. Chaque entretien débutait par la question sur le parcours individuel du professionnel afin de le mettre en confiance et de poser le contexte. Tous les entretiens ont été menés individuellement dans le but de recueillir des représentations individuelles et de respecter l'anonymat dans les opinions de chaque interviewé. Le choix d'entretien semi-directif individuel a été effectué dans le but de laisser une forme de liberté dans les réponses des répondants, mais également afin de garantir la spontanéité et une certaine souplesse pendant les entretiens. De ce fait, j'ai construit une grille d'entretien composée de question relativement ouverte afin d'avoir une entrevue de manière libre. Cette grille a évolué et a été réajusté selon les fonctions des répondants, afin d'intégrer des nouveaux aspects ou d'éventuelles variations de discours. Cette guide d'entretien est visible à l'annexe 2.

En plus de ces deux méthodes de recueil de données citées plus haut, j'ai également tenu un journal de bords où j'ai enregistré mes tâches effectuées quotidiennement, mes interrogations, les faits que j'ai pu observer ainsi que les informations que j'ai pu recueillir de mes explorations documentaires ou via des échanges non formels. Ces derniers m'ont d'ailleurs aidé à comprendre les différentes formes de relation entre les agents au sein du siège : les ententes, les divergences d'opinions, les jeux de pouvoir, ... Ce *carnet de terrain* était un des outils indispensables qui m'a servi d'appui dans chaque étape d'écriture de ce mémoire.

## **4.2. LES PROFILS DES INTERVIEWES**

Le panel des acteurs interrogés est composé de responsables dont la fonction est liée à des missions de pilotage de service à la DIRE que ce soit dans les fonctions administratives, opérationnelles ou techniques. Ce choix de corpus fait suite au sujet traité dans ce mémoire, qui se rapporte sur la mise en œuvre des politiques et recommandations ministérielles dans les services. Les encadrants de proximités et les responsables de services semblent donc être les

mieux placés pour expliquer comment, au quotidien, ils articulent prescription dans leur fonctionnement, dans leur travail avec leur propre objectif et leur mode de réajustement. Même en étant tous, des responsables de services, leurs niveaux d'expériences à la DIR EST, niveaux d'encadrement, de responsabilité sont différents et surtout ils sont issus de différentes classes et catégories (ingénierie, exploitation et administratif). Prendre en considération la singularité de leur statut lors des entretiens m'a permis d'apprécier ce qui pèse dans la différence ou convergence de leur discours. Les questions de la grille d'entretien ont été agencées de manière à amener l'entretien sur la perception de chacun sur le niveau de contrôle qu'exerce l'autorité dont il relève dans leur quotidien, en partant d'interrogations d'ordre général, et en se recentrant petit à petit sur leurs expériences en tant que manager qui doit faire interagir l'intérêt de la structure et ceux de leur équipe.

Le choix de mélanger, les responsables impactés directement par ce transfert et ceux des services non impactés, a été pensé afin de relier plusieurs opinions, de recueillir diverses représentations ainsi que leurs similitudes ou variations en m'appuyant sur l'hétérogénéité de leurs expériences et parcours professionnels. En effet, la moitié des répondants étant en service depuis la création de la DIR EST, la prise en considération de leurs années d'expériences lors des entretiens a été une ressource non négligeable pour collecter des informations sur l'évolution des pratiques de l'organisme ainsi que sur leur propre évolution professionnelle. Une approche comparative a pu émerger également en prenant en compte leurs anciennetés au sein de l'organisme ; qui portait sur la comparaison des modalités de transfert entre la première vague de création des DIR en 2006 et la spécificité du mode de transfert actuel envers la CEA.

Les entretiens se sont déroulés dans des conditions favorables et de mises en confiance des deux côtés. Les répondants ont fait preuve d'une grande disponibilité, souplesse et collaboration sans faille pour m'accompagner durant cette étape de recueil de données malgré leur planning surchargé et les contraintes de la crise sanitaire.

## **4.3. L'ANALYSE DES DONNEES**

### **4.3.1. L'analyse documentaire**

L'accessibilité des études d'impact RH menées par la DIR EST, la CEA et l'EMS, ont contribué au choix d'utiliser cette méthode de recueil de données avant de le compléter par des entretiens sur le terrain. En effet, plusieurs documentations élaborées par les trois organismes regroupaient des données fiables sur les modalités du transfert sont accessibles sur l'intranet de la DIRE. Ces documents ont été réalisés soit par les organismes eux-mêmes en collaboration avec les agents et les organismes syndicaux, soit par un cabinet externe qui a été missionné pour l'étude d'impact. Par la suite, les données de ces documents ont été traitées et analysées à travers une grille d'analyse. L'objectif de l'analyse du contenu de ces documents est de comprendre les différences ou convergences du discours des 3 organismes dans les conditions de transfert des agents alsaciens. De ce fait, l'analyse s'orientait plus sur une démarche comparative car les aspects techniques et juridiques énoncés dans les informations de chaque document ont été complémentaires entre eux.

### **4.3.2. Les entretiens**

Les entretiens ont été menés entre le 01 Mai au 31 Mai 2020. Ils ont eu une durée moyenne de 30 min et ont été enregistrés sous le contrat de confidentialité selon les demandes des répondants. Une fois les retranscriptions réalisées, l'analyse des données a été élaborée par thématique en me basant sur une grille d'analyse (visible à l'annexe 3). Cette méthodologie d'analyse de données, si appliqué à l'ensemble des entretiens, permet d'organiser et comparer leurs contenus sur une base stable et objective. En effet, la grille d'analyse permet de « *saisir les enjeux que les acteurs dégagent de mobilisations, ainsi que le sens qu'ils confèrent à leurs actions. Elle permet de dépasser les propos individuels pour en faire émerger les logiques sociales, c'est-à-dire les cohérences implicites entre une série de représentations et de pratiques qui font que les choses ne se passent pas n'importe comment et contribuent à certaines orientations collectives* » (Campenhoudt & Quivy, 2011, p191)

A partir de cette grille d'analyse, 5 grands thèmes communs avec plusieurs sous-thèmes ont pu être dégagés. Ainsi, dans cette démarche de recherche compréhensive, les résultats seront présentés par thématique afin de mettre en exergue les données recueillies. Les grands thèmes et sous thèmes ressortis de cette analyse factuelle restituent le plus fidèlement et

exhaustivement possible la parole des répondants. Les verbatims sont codés par la lettre « E » suivi d'un numéro pour l'ordre de l'entretien et par la lettre « L » suivi d'un chiffre pour suivre la ligne de l'extrait. (*Par exemple : E1 L25 pour lire l'entretien avec l'agent 1 à la ligne 25*)

## V. L'ANALYSE DES DONNEES

Dans cette partie, en premier lieu, nous allons analyser les éléments recueillis d'« études d'impact RH » menée par les instigateurs de la nouvelle collectivité. Ces études se centrent sur les étapes de la mise en œuvre du transfert des agents entre la DIR EST et les 2 collectivités ainsi que les conditions d'organisation de ces différentes administrations. Puis nous nous pencherons sur l'analyse des différents entretiens individuels menés auprès des responsables de services pour comprendre les enjeux opérationnels de la mise en place de la CEA pour la DIR EST et ses agents.

### 5.1. L'ANALYSE DOCUMENTAIRE SUR LE TRANSFERT

Ces derniers mois, plusieurs échanges, sous forme de groupes de travail ou de réunion d'information, ont été réalisées par les responsables des 2 conseils départementaux et les représentants de la DIR EST, dans le but d'appréhender les enjeux et impacts du transfert de compétences vers la CEA et l'EMS en même temps de recueillir et d'apporter des réponses aux diverses préoccupations des agents.

L'étude menée en amont, sur ces possibles impacts de la création de cette collectivité, a été commanditée par la direction de la DIR EST et conduite en trois temps par un cabinet extérieur. En premier lieu il y a eu « *l'écoute collective* » où un forum de foire aux questions a permis aux agents de trouver les réponses à leurs interrogations et dans le cas contraire d'y laisser leur doute ou questionnement en vue de les faire remonter auprès des responsables de la CEA et/ou de l'EMS. S'en est suivi une « *écoute individuelle* », durant laquelle la mise en place d'un courrielleur partagé dédié à la CEA a permis de collecter le retour des questionnaires individuels des agents alsaciens. Ceci dans le but d'identifier les agents nécessitant un accompagnement individuel lors de ce transfert et d'identifier les mesures y afférentes. Et en dernier, la « *compréhension fine des activités des agents* », toujours réalisé par un consultant externe, sous forme d'entretiens individuels auprès de quelques agents du SIR AFC et de la DE de Strasbourg. Cette dernière démarche a été réalisée en 2 jours d'immersions afin de comprendre l'environnement général de la DIR EST face à la CEA et d'appréhender les différents niveaux d'impacts dans les activités des agents ainsi que pour les divers services en Alsace.

Ces investigations de la DIR EST ont été appuyées par les rapports de présentation et les supports de réunion d'information de la CEA et de l'EMS.

### **5.1.1. Le transfert vu par les agents concernés**

Le transfert de compétences du réseau routier situé sur le territoire de l'EMS et de la CEA s'accompagne de celui des agents de la DIR EST qui exercent leurs missions dans les sites et services de ces territoires. Les éléments ressortis des analyses des 3 organismes présentent entre autres les modalités d'accueil des agents de la DIR EST, la future organisation de leur nouvel organisme d'accueil ainsi que les conditions de travail après la période transitoire.

#### ***5.1.1.1. Les modalités de transfert vers l'EMS et la CEA***

La grande majorité des interrogations issue de la FAQ CEA<sup>40</sup> concerne les tenants et aboutissants du régime de transfert des agents alsaciens. Ils questionnent sur leur statut, toute catégorie confondue, sur leur futur poste ou le maintien de leur grade, sur leur évolution de carrière et promotion en tenant compte du passage de la fonction publique d'Etat vers la fonction publique territoriale. Le transfert en inquiète un certain nombre notamment sur la question de perspective de carrière.

*« Quelle carrière les agents rejoignant la CEA peuvent-ils envisager au sein de la fonction publique territoriale (avancement, promotion, mobilité, concours...)? » (FAQ CEA DIREST, 2019, p9)*

*« Les agents occupant actuellement des postes à responsabilité auront-ils la possibilité d'exercer des fonctions similaires dans la future CEA ? » (FAQ CEA DIREST, 2019, p10)*

Face à ces inquiétudes, les 3 organismes (CEA, EMS, DIR EST) ont apporté des précisions sur les modalités de transfert. En effet, ces dernières sont définies par des décrets d'application détaillant à l'occasion le droit d'option avec délai et les conditions d'intégration de la fonction publique territoriale. Les agents de la DIR EST concernés seront mis à

---

<sup>40</sup> FAQ CEA : Foire aux questions sur la Collectivité Européenne d'Alsace

disposition et transférés à ces 2 organismes selon les dispositions « prévues par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 (Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles – MAPTAM) ». (Rapport Strasbourg.ue eurométropole, 2020, p3).

Cette mise à disposition à la CEA ou l’EMS débutera dès Janvier 2021 et devrait se limiter à une durée de 2 ans durant laquelle les agents de la DIR EST garderont leur statut de fonctionnaire d’Etat. A l’issue de cette période, ils auront le choix entre intégrer la fonction publique territoriale ou demeurer fonctionnaire d’Etat. Ceux qui décideront de rejoindre la FPT<sup>41</sup> seront intégrés « dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues à l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et par les dispositions statutaires applicables à ce cadre d'emplois. » (Rapport Alsace CD Bas-Rhin & CD Haut-Rhin, 2020, p9). Toutefois, ceux qui souhaitent maintenir le statut de fonctionnaire d’Etat ou ceux qui n’auront pas communiqué leur choix dépassé ce délai seront placés en détachement sans limitation de durée, avec la possibilité de demander leur intégration dans la FPT à tout moment. « Elle ne sera toutefois plus automatique. » (Rapport Strasbourg.ue eurométropole, 2020, p10). En parallèle, en étant en détachement, ils pourront bénéficier du principe de « double carrière ».

### **5.1.1.2. Les propositions d’accompagnement de la DIR**

Dès maintenant et pendant la période de 2 ans de transfert, les agents souhaitant rester à la DIR Est devront s’inscrire dans les cycles de mobilité interne afin d’assurer la gestion de leurs carrières individuelles. Un examen approfondi de leurs situations sera débattu lors des commissions administratives paritaires à venir. Dans ce cadre, une assistance de service sociale de proximité a été mise en place pour les agents alsaciens en complément de la possibilité de se rapprocher des différents échelons hiérarchiques pour apporter des réponses individuelles à chaque demande et besoin lors de ce transfert. Les managers de proximités assurent de ce fait, un rôle de conseil et de mise en relation avec les interlocuteurs compétents dédiés pour apporter un accompagnement individualisé pour tout agent se trouvant dans des situations particulières comme les départs à la retraite, les congés maladie...

---

<sup>41</sup> FPT : Fonction Publique Territoriale

*« Un travail de recensement des situations individuelles est déjà engagé au sein du secrétariat général entre le pôle social, le Bureau des ressources humaines et la hiérarchie de proximité. Les agents se trouvant dans une telle situation administrative bénéficieront d'une information complète et d'un accompagnement spécifique adapté. » (FAQ CEA DIREST, 2019, p11)*

Au niveau du siège, une équipe de préfiguration pluridisciplinaire a été également constituée afin de gérer le projet de transfert des agents. Elle est composée des 3 directeurs (directeur de la DIRE, directeur adjoint de l'exploitation, directeur adjoint d'ingénierie), du secrétaire général et son adjointe ainsi que la responsable de la mission conseil management. Cette équipe de préfiguration tient un rôle important dans les actions d'accompagnement lors de cette transformation de la DIR EST. Car d'un côté elle intervient pour faire évoluer et réajuster les orientations stratégiques de l'organisation et des conditions de réorganisation à venir tout en essayant de promouvoir le fonctionnement collectif afin de maintenir la qualité du service public pour les usagers pendant et même après la période transitoire de la CEA.

## **5.1.2. La mise en œuvre du transfert vue par les 3 organismes**

### **5.1.2.1. Les propositions d'accompagnement par la CEA et l'EMS**

*« L'Eurométropole de Strasbourg est une forme d'intercommunalité dotée d'une organisation politique et d'une administration. » (Rapport Strasbourg.ue eurométropole, 2020, p4).* Son organisation est de ce fait calquée sur celle des communes, comprenant un organe délibérant et un organe exécutif. Les agents décidant de le rejoindre seront donc intégrés à la FPT. Depuis Janvier 2020, la direction des ressources humaines et les services d'accueil de l'EMS et de la CEA ont commencé à mener des entretiens collectifs et individuels auprès des agents de la DIR EST afin d'établir les fiches de poste, d'échanger sur les possibles mode de fonctionnement, de lister les personnes et postes concernés directement par le transfert vers la CEA et l'EMS. ... et surtout de leur présenter leur nouveau contexte d'intervention.

*« Constitution de groupes participatifs permettant d'informer et d'associer les agents à la construction du projet » et « Mise en œuvre d'une instance de concertation CEA avec*

*participation à certaines réunions de représentants des agents de la DIR EST. » (Rapport Alsace CD Bas-Rhin & CD Haut-Rhin, 2020, p5)*

Lors de ces groupes de discussions, les 3 organismes se sont accordés sur les modes d'accompagnements financiers et les conditions administratives de ce transfert. Pour l'EMS et la CEA, pendant la période de mise à disposition de 2 ans, les charges salariales et la gestion de carrière des agents restent affectées aux services d'Etat puisque les agents continueront à relever du régime de fonctionnaire public d'Etat. Cependant, les 2 organismes tiennent à assurer un rôle d'assistance et de relai pour certains services auxiliaires comme proposer des actions de formation, émettre un avis sur les congés de formation ou réaliser les entretiens professionnels des agents (tout en renvoyant les comptes rendus à l'Etat pour traitement). Les agents de la FPT bénéficient de dispositifs de formation tout comme dans la fonction publique d'État mais la réalisation des formations à l'initiative de la CEA ou de l'EMS serait assumée par les collectivités. Pour l'utilisation des autres dispositifs comme le CPF ou bilan de compétences, la décision et la prise en charge financière des agents mis à disposition reviennent à l'Etat. (Rapport Alsace CD Bas-Rhin & CD Haut-Rhin, 2020, Tableau, p12).

#### **5.1.2.2. L'après période transitoire**

A l'issue de la période transitoire, trois cas de figure demeurent possibles pour les agents qui ne souhaitent pas rejoindre la FPT : rester en détachement sans limitation de durée tout en travaillant pour son organisme d'accueil, candidater à des postes ouverts dans le MTES et dans d'autres services de la fonction publique d'Etat ou quitter la fonction publique.

Une fois la période transitoire passée, la CEA et l'EMS assurent la prise en charge totale des agents détachés. Pour les agents qui opteraient pour une intégration à la FPT, « *les services accomplis à l'Etat sont assimilés à des services accomplis dans la FPT.* » (Rapport Alsace CD Bas-Rhin & CD Haut-Rhin, 2020, p15) Ils relèveront par la suite uniquement de la FPT que ce soit pour le régime de retraite, de catégorie, ou d'évolution professionnelle. Ils seront également rémunérés sur la base des grilles indiciaires de la FPT, selon leur grade, et percevront, en plus, des éléments variables définis réglementairement.

La DIR EST a rajouté qu'en plus des conditions énoncées par les collectivités, les agents à transférer pourront bénéficier des mesures d'accompagnement financières en se

référant aux modalités prévues par les dispositifs indemnitaires spécifiques comme pour « *la prime de restructuration de service, l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, le Complément Indemnitaire d'accompagnement ou l'Indemnité d'accompagnement à la mobilité* » (FAQ CEA DIREST, 2019, p18). L'indemnité de départ volontaire (IDV) peut par ailleurs répondre à la situation des agents qui demanderaient à quitter la fonction publique.

Il découle de l'ensemble de ces éléments, que les spécificités de l'organisation de travail des agents transférés seront à confirmer par l'édiction du futur règlement intérieur de la CEA et de l'EMS. Néanmoins, en attendant, une volonté de maintien du niveau de service et un maintien global des conditions actuelles ont été annoncées par les 3 organismes, que ce soit au niveau temps du travail, rémunération, évolution professionnelle ou protection sociale.

## **5.2. L'ANALYSE DES ENTRETIENS**

Tous les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude ont été retranscrits intégralement y compris les répétitions, les fautes de syntaxe, grammaticales ou autres ... Par contre, afin de faciliter la lecture et la compréhension, ces derniers ont été enlevés de chaque verbatim cité dans le corps de cette partie.

Ainsi, pour mener à bien l'analyse des entrevues individuelles et de pouvoir exposer les opinions formulées par les répondants, le plus synthétiquement et le plus exhaustivement possible, la présentation des données recueillies lors de la démarche d'investigation sera effectuée par l'analyse thématique. Kivits et Houbre (2010) précisent en effet que cette méthode « *renvoie à l'opération qui consiste à transformer le texte multiforme et varié d'un entretien en une analyse unique et originale de son contenu autour de ses thèmes et sous-thèmes, au moyen d'un code.* » De ce fait, la catégorisation des résultats issus de ces entretiens a fait ressortir cinq grands thèmes avec plusieurs sous-thèmes qui vont être détaillés ci-après.

### **5.2.1. Un contour flou entre communication et information**

La quasi-totalité des personnes interviewées s'accordent sur l'existence d'une problématique récurrente autour de la communication interne au sein de la DIR EST, au niveau descendant ou transversal.

### 5.2.1.1. Un projet de restructuration inattendu

La déclaration médiatique sur la création de la CEA, introduisant le transfert des compétences en matière de gestion routière de la DIR EST vers cette nouvelle entité ou l'EMS a été une surprise autant pour les agents, que pour les responsables de services et même la direction.

*« Je l'ai appris via un ami qui m'a envoyé un texto suite à l'annonce du premier ministre. Il m'a envoyé un texto en me disant : alors qu'est-ce que ça fait de devenir fonctionnaire territorial ? » (E1, L19-20)*

*« Je l'ai apprise un matin en écoutant la radio [...] donc quand on est arrivé au bureau, on en a un peu discuté avec mon responsable, parce que lui aussi, il venait de l'apprendre en même temps que moi ». (E2, L448-450)*

*« Je l'ai entendu à la radio un matin. Et ensuite quand on est arrivé sur le siège tout le monde débattait de ce sujet. Puisque ça a été un coup de massue en fait quand la DIRE a appris que tous les Haut-Rhin et Bas-Rhin partaient en territorial." (E3, L725-728)*

Chacun a reçu l'information à sa manière et selon certains chefs de service, aucune information n'avait été réalisée en amont par la DIRE. Ainsi, la préparation des agents concernés face à ce transfert peut être questionnée. Aucune communication préalable n'a pu être mise en place car il semble que la direction elle-même fut surprise de l'annonce de cette nouvelle.

*« La direction je crois même qu'eux aussi ils ont appris comme ça. Personne apparemment n'a été au courant de ce qui allait se passer. J'ai l'impression qu'on l'a tous appris un peu à la radio ou autre mais tous un peu comme ça" (E2, L453-457) « Parce ce que les agents ont appris comme ça aussi » (E2, L464)*

*« Donc via un ami et avec aucune communication de la part de la DIRE. Et à priori tous les gens ont dit qu'ils étaient surpris même au siège de la DIRE. » (E1, L24-25)*

Toutefois quelques responsables indiquent avoir été prévenu au préalable soit par la direction, soit par le biais d'expériences de journalisme citoyen.

*« Alors, avant la loi, on a eu une information de la part de notre directeur qui nous disait effectivement que la semaine prochaine, donc la semaine suivante, le gouvernement avait décidé qu'il y avait la création de la Collectivité Européenne d'Alsace et que ce sera effective à partir de 01er Janvier 2021. » (E4, L1093-1096)*

*« C'est -à-dire que dès 2018 en fait le directeur de la DGITM me semble-t-il s'était exprimé devant les agents pour leur indiquer que ce projet est en cours donc ça c'était en*

*septembre octobre 2018. Et si tu veux plus d'information là-dessus tu as tout sur le site de l'assemblée nationale, tu verras exactement quelles ont été les annonces qui avaient pu être faites à l'époque et de quelle façon effectivement ça avait été discutée. [...]. Donc moi j'ai appris ça par ce biais-là. » (E5, L1382-1393)*

Pour certain, l'étonnement a été amplifié après l'annonce du premier ministre en date du 29 Octobre 2018, présentant une contradiction par rapport aux informations non officielles de la direction. Certaines déclarations lors du CHSCT<sup>42</sup>, à l'instar de celui du 13 Février 2020, font référence également à ce discours rassurant de la direction sur l'improbabilité du transfert du réseau routier national vers les collectivités.

*« Car les annonces de la DIRE c'était tout le contraire, en disant ne vous inquiétez pas, ça n'arrivera pas [...] donc j'ai même écrit à mon chef et qui avait écrit au directeur. Et qui nous avait dit : non non, il n'y a aucun risque. » (E1, L26-31)*

Avec ces différents constats, il apparaît que les responsables sont inquiets face à ce contexte de regroupement des deux départements, malgré le fait que les orientations stratégiques du transfert de compétences ne soient pas en prise avec leur activité primaire.

#### **5.2.1.2. Un manque de clarté sur les orientations stratégiques**

Quelques temps plus tard et face à la sidération des agents, la direction a tenu à rassurer ses collaborateurs en appui avec les différents communiqués des organismes syndicaux.

*« Bon après la direction [...] ils ont passé l'information quand même pour ne pas arriver comme ça les pieds dans le plat. » (E2, L464-466)*

*« On a eu la direction qui a rassuré. Les communiqués des syndicats qui ont rassuré » (E3, L872-873)*

*« Il y avait des points réguliers en fait qui ont été faites par la direction en CODIR sur l'état d'avancée de la loi, du projet de loi plus exactement. Ça veut dire que à peu près toutes les semaines ou tous les quinze jours on faisait un point pour savoir où en était le projet de loi ? à quel niveau de discussion il en était ? est-ce que tous les points ont été validés ou pas par les différents intervenants dans ce dossier donc les travaux préparatoires etc ...» (E5, L1394-1399)*

---

<sup>42</sup> CHSCT : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des conditions de travail

Aussi, pour gérer la situation, le processus de communication lié à ce changement venant de la direction a été interprété différemment selon les personnes interviewées. Quand certaines estiment que la direction assure une stratégie de communication appropriée en passant par chaque responsable de service pour diffuser l'information ; d'autres affirment que l'information factuelle sur l'évolution du contexte à la DIRE n'inclut que quelques responsables. Il apparaît dans certains discours que l'information est descendante et ne fait pas objet de discussions collectives, ce qui produit un flou dans la communication.

*« La direction communique auprès de ses chefs de service. Et ce sont les chefs de service qui communiquent avec les agents » (E3, L902-903)*

*« Le transfert c'est évoqué régulièrement en CODIR. Je ne dis pas qu'on n'a pas d'information. » (E4, L1292,1294)*

*« Au niveau de la DIRE en général, ils essayent quand même de communiquer [...] Mais c'est vraiment que direction et chef de service [...] Je sais que le nôtre nous a un peu parlé [...] il nous en a vaguement parlé mais sans plus quoi" (E2, L573-576)*

On constate donc une inégalité d'accès aux informations sur les futures étapes de la restructuration, que certains considèrent comme une circulation d'information à sens unique, sans permettre des échanges ou une co-construction avec les agents concernés, pendant la période transitoire.

*« Parce que je ne suis qu'adjoint donc ça c'est vraiment les chefs de services qui sont au courant [...] A mon niveau souvent j'en ai entendu parler mais les objectifs cibles c'est vraiment les chefs de service qui sont au courant. [...] je sais que la direction eux en ont parlé mais voilà je ne sais pas" (E2, L560-564)*

*« Vous imaginez depuis fin Octobre 2018. [...] Nous, on demande d'avoir de l'information c'est tout. On ne demande que ça. Ils décident. Mais bon, c'est encore une fois un manque ... il manque quelqu'un qui tient le gouvernail." (E1, L388-393)*

En parallèle, il convient d'expliquer, le mode de fonctionnement adopté par la direction pour établir la communication envers les agents impactés. En effet, selon quelques-uns de nos interlocuteurs, le comité de préfiguration de ce transfert s'est déplacé régulièrement en Alsace pour échanger sur les points techniques et les avancés du projet de transfert.

*« On s'est déplacé à plusieurs reprises, la direction se déplaçait une fois par trimestre pour faire une présentation de l'état d'avancer de la loi de l'état de nos*

*connaissances de ce qu'on était susceptible de pouvoir leur communiqué comme information ou pas. » (E5, L1420-1423)*

*« Je sais qu'ils ont faits des réunions à tous les chefs de services d'Alsace. Qu'ils aient fait des réunions extraordinaires. » (E2, L595-596)*

Malgré donc une volonté de maintenir un flux permanent d'information de la part de la direction, comme précisé par nos répondants membre de l'équipe de préfiguration, une certaine défaillance du système de communication a été évoquée par des chefs de service et certains parlent de provocation du moment où les échanges ne débouchent sur rien de concret. Il devient donc difficile de les associer à ce projet de restructuration.

*« Communiquer pour rien dire, ça ne sert à rien. La DIRE, ils viennent là maintenant, ils avaient organisé des réunions tous les mois où il y avait Mme L qui venait avec Mr P. Mais venir et dire toujours la même chose, à force ça énerve les gens quoi. » (E1, L394-397)*

*« Je dirai, il y a des fois des manques de communication » (E2, L584)*

Au vu du constat dans l'analyse documentaire et des propos de certains responsables, il semble que la difficulté réside plutôt dans la sensibilisation à l'information des agents que sur la transmission de l'information en elle-même, car les grandes lignes sur le transfert sont consultables sur divers communiqués et système d'information interne. Ce flou et méconnaissance autour de l'information et communication au sein de la DIRE interroge l'intégration des agents sur ce transfert et les modalités d'explication de la direction pour susciter leur adhésion.

*« Bon les informations, elles arrivent, elles sont diffusées. C'est vrai que à mon corps défendant, je ne prête pas énormément attention à cette problématique puisque je ne suis pas directement concerné par rapport à mes agents. » (E4, L1294-1296)*

*« Tout fait l'objet d'une communication via l'intranet alors pas uniquement, mais principalement via l'intranet. Ça a été communiqué aux organisations syndicales en CHSCT et en CT. Et la direction a mis en place des comités de suivi. Donc communication à l'intention des organisations syndicales mais également communication à l'intention des agents. » (E5, L1416-1420)*

Pendant ce processus de transfert, on note ainsi une certaine insatisfaction organisationnelle que ce soit de la part de certains chefs de service au siège, ou ceux impactés directement par ce changement. La direction d'un établissement public sous tutelle d'un ministère et sous pression des politiques territoriales et des collectivités, se trouve dans la

difficulté d'impliquer chaque échelon de sa structure dans ce processus de restructuration, car il devient difficile de conjuguer et prendre en considération les contraintes et enjeux pour chacun.

### *5.2.1.3. Une difficulté de communication entre les services et entre les agents*

Malgré la diversité d'outils numériques et de support de communication mis en place au sein de la DIRE, l'évocation d'un manque d'information et de communication ne se limite pas qu'aux relations dirigeants-agents, mais s'étend également entre les services et entre les agents eux-mêmes. Selon nos répondants, cette situation est présente non seulement dans le cadre du transfert mais aussi dans la gestion courante.

*« Après moi je pourrai dire qu'il y a des lacunes entre notre bureau et le bureau d'à côté les RH [...] Donc c'est qu'il y a des manques de communication si tu veux sur certains dossiers. » (E3, L970-977)*

*« Et pour la DIRE, il y a oui dans des services je pense qu'il faudrait changer et faire des chefs de services ou des chefs d'unité plus accessibles, plus souple » (E2, L66\_6670)*

Ce problème de coordination, dû au manque de communication, entre les services supports ou avec les services techniques crée, selon les personnes interviewées des dysfonctionnements au sein même des services et a des répercussions sur le service rendu au public ou sur le fonctionnement même du travail des agents.

*« Mais pendant des mois on organisait des formations qui étaient organisé à destination des agents et qui étaient programmés à des jours où il y a de fortes chances que soit c'est programmé pendant la viabilité hivernale. Alors là, il y a des agents qui sont d'astreinte une semaine sur deux et ils sont en retour une semaine sur deux. Parce qu'ils ont intervenu la nuit et il cale des formations là-dedans. Donc ça ce n'est pas jouable. » (E1, L192,197)*

*« J'avais donné une mission à Mme D de recruter quelqu'un pour le SOA, soit en contrat de droit privé, en CDD. Et au final il n'y avait plus de besoins puisque RH ne nous avait pas prévenu. [...]. Donc nous quand on a relancé le recrutement on est passé pour des cons et on a fait espérer quelqu'un qui est au chômage quoi » (E3, L973-978)*

Repenser la communication devient, de ce fait, la préoccupation de tous les niveaux de la DIRE afin d'évaluer si les échanges entre agents pourraient influencer le processus décisionnel, contribuer à la résolution des problèmes dans leur service, dans la structure ou permettrait même de concourir à l'amélioration des pratiques professionnelles des agents.

Tout en sachant que la rétention d'information, concernant l'organisation ou les agents, engendre souvent un conflit social et favorise un climat d'anxiété.

### *Conclusion*

Dans ce premier thème, on a pu relever un déséquilibre dans le processus d'information, où une insuffisance de sensibilisation a été évoquée avec un certain manque de transparence dans le système de communication. Quand le comité de pilotage s'engage dans une démarche de communication formelle et institutionnelle, les administrés n'y voient qu'une simple question de formalité et de procédure d'information sans une implication approfondie sur leur situation.

## **5.2.2. Les modes de gestion et d'organisation à la DIRE**

Le processus de transformation lancée actuellement requiert une réflexion sur l'organisation du travail, le management de proximité et la gouvernance au sein de la DIR EST, dont la perception du mode de gestion se trouve être contrastée selon la position de nos répondants.

### **5.2.2.1. Une organisation différente selon les services**

Hors contexte de restructuration, selon nos données, à la DIR EST chaque responsable de service a la liberté de choisir le mode d'organisation et d'encadrement dans son service dans le respect des objectifs et attendus de la direction. Quand certains procèdent par la logique divisionnelle en segmentant par domaine d'activités ou par zone géographique, d'autres préfèrent par contre, accorder plus d'autonomie et travailler en mode projet, avec des livrables pour définir les attentes et étapes réalisées des travaux.

*« D'une manière générale on a une organisation où on a trois centres, avec des activités par centre. Des centres qui sont du moins différents les uns des autres. Donc après chaque CEI maîtrise. Enfin voilà on fait un contrat de gestion avec chaque CEI. Et puis après chaque CEI a son enveloppe. Ils ont fait remonter les travaux qu'il a prévue dans l'année. Nous, on lui fait remonter des propositions de travaux quand on renvoie. Et puis voilà, après j'ai un document de cadrage de l'avancement qui permet de définir des réunions périodiques. » (E1, L68-74)*

*« On est un petit peu tous indépendants. Donc l'organisation, on va dire que tout le monde sait ce qu'il a à faire. Donc on n'a pas trop besoin de dire : toi le matin tu fais ça, toi*

*tu fais ça ... Mais c'est vraiment quand il y a des urgences, qu'on va directement voir nos agents et puis on discute et puis on fait les choses » (E2, L487-492)*

*« Alors, les filles sont réparties par domaine d'activité. Et ensuite quand on arrive sur des habilitations ou autorisations là, on a réparti par district. Et donc, les filles ont chacune des districts à s'occuper ... Après, on a Mme F qui est plus sur l'ingénierie de formation et sur des thématiques en lien avec les SIR alors que Mme D et Mme P seront plus sur les thématiques exploitations. (E3, L750-754)*

*« Alors on a des commandes de la part de deux maîtres d'ouvrage à la fois maître d'ouvrage DIRE et maître d'ouvrage DREAL. On établit des plannings, donc on réalise un plan de charge. Donc on en fait des répartitions d'affaires par rapport aux unités en fonction des compétences des unités et en fonction de leur activité. » (E4, L1144-1148)*

*« J'ai la chance d'avoir une équipe qui est quasi autonome [...] Je n'interviens que pour répartir des dossiers bien évidemment et en tant que de besoin sur des problématiques spécifiques auxquelles elles ne peuvent pas répondre » (E5, L1574-1585)*

Ils se sont tous accordés sur le fait que dans l'immédiat, le transfert ne changera guère leur mode d'organisation, à l'exception de ceux en Alsace qui se doivent de renforcer l'écoute envers leurs agents afin d'essayer de les assister dans leurs réflexions de projet personnel et professionnel et de remonter leur demande envers les représentants concernés.

*« Ça change, pour le moment pas grand-chose. Si ce n'est pour l'encadrement. C'est-à-dire que là on est un peu comme avec une double casquette. » (E1-L34-35)*

*« Donc en volume de travail, ça ne change pas beaucoup et puis l'organisation restera la même. » (E2, 506-507)*

*« Actuellement par rapport aux bureaux BFDC, ce n'est pas grand-chose hormis d'avoir fait des statistiques pour montrer comment on travaillait pour l'Alsace et à quelle hauteur afin de limiter la casse sur la perte de ETP possible après le transfert. » (E3, L731-733)*

*« L'organisation ne sera pas changée par rapport à la CEA parce qu'aujourd'hui, on n'a qu'une seule affaire sur les 18 affaires qui concerne la CEA et j'ai des demandes de la part de la DIRE ou de la DREAL, pour inclure dans mon plan charge d'autres affaires donc aujourd'hui je suis plutôt dans une phase où je freine la prise de commande et je pourrais faire du surbooking au besoin. Et je n'aurai pas de difficulté à substituer une affaire qui concerne l'Alsace qui va partir en Alsace par une affaire qui concerne la Lorraine ou la Champagne. » (E4, L1158-1164)*

Cependant, au vu de la réduction des ressources financières et humaines à venir, le transfert amoindrira tout de même le budget des services supports traitant avec les agents alsaciens.

*« Ce sera juste au niveau budget [...] parce que du moment qu'on n'a plus du budget pour le Strasbourg, on va le déduire forcément de notre budget » (E2, L514-516)*

### **5.2.2.2. L'implication des agents par le management des chefs de services**

Tout comme le mode d'organisation, chaque chef de service à la DIRE est libre de disposer et d'appliquer sa propre façon de manager selon ses expériences, son équipe et son positionnement. Certains responsables indiquent opter pour un mode de management participatif ou collaboratif afin d'impliquer son équipe ou de susciter des suggestions dans la prise de décision ou de mise en œuvre des objectifs.

*« J'essaie d'être le plus humaniste possible. Et, je les fais participer quand j'ai un ... une thématique particulière. Je préfère lancer la thématique et voir comment elles réagissent. Et quelles propositions elles peuvent faire en face ». (E3, L796-798)*

*« J'ai l'impression d'avoir un fonctionnement plutôt collaboratif et pas vraiment directif [...] Et en essayant d'arbitrer le cas échéant hein, c'est... par moment il faut quand même prendre son rôle de chef de service. Et puis de prendre des décisions mais elles sont toujours réfléchies en fonction des argumentaires qui m'auraient été développée par mes chefs d'unité. » (E4, L1168-1174)*

Quand d'autres choisissent un management délégitif en accordant leur confiance à ses collaborateurs.

*« Puis après d'une manière générale tant que ça va bien moi je fonctionne à l'oral, à la confiance et aux missions. » (E1, L148-149)*

Ils émettent toutefois des réserves en indiquant qu'ils n'ont pas un type de management figé mais qu'ils combinent différents styles afin de s'adapter aux situations, aux agents ou au contexte environnemental.

*« Mon style de management il s'adapte aux personnes que j'ai en face quoi. Je ne peux pas appliquer un management de type unique. » (E1, L151-152) « J'essaie d'avoir un management humain mais ferme [...] Parce que en fait ce que j'estime c'est que la plupart de temps, les CEI règlent leurs problèmes. Voilà. Et donc si un problème revient à mon niveau c'est qu'il est grave et qu'ils n'ont pas réussi à le gérer en CEI. Donc ça signifie qu'il y a une note, il y a un recadrage, il y a quelque chose qui ira contre l'agent quoi. » (E1, L132-139)*

*« En bureau comme on est, nous, c'est plus facile de faire du participatif puisque on est censé tous avancer dans la même barque et trouver des solutions ensemble. [...] Et par contre dans les CEI, on ferait du directif. [...] Je pense que là il faut plus directif en donnant les consignes et en leur disant ce qu'ils doivent faire que du participatif. Tu peux mélanger peut-être les deux mais pas tout le temps. Et il y a certaines consignes où tu es obligé de leur*

*donner du directif pour qu'ils appliquent. Donc ça dépend de la situation et des gens quoi. » (E3, L810-824)*

Chaque mode d'organisation ou style de management se réfère toutefois à la vision et orientations politiques de la DIRE et à la vision stratégique de chaque responsable. L'avis de nos répondants se divergent justement sur la perception du mode de management à la DIRE. Pour certains, le style appliqué par la direction est jugé « trop humain » dans la mesure où les directeurs s'affichent en cherchant des compromis avec les organismes syndicaux et que pour d'autres, il y a certains responsables qui ne maîtrisent pas tout simplement les principes de manager une équipe, un service.

*« On dirait un management très humain ... trop humain même [...] je pense que pour le moment il y a un défaut de positionnement ferme vis-à-vis des représentants du personnel. » (E1, L125-129)*

*« Il y en a qui font du directif. Il y en a qui sont comme moi. Et il y en a d'autres qui, pour moi sont des brêles en management, mais bon ça c'est mon avis personnel" (E3, L804-806)*

Mais pour d'autres, cette diversité dans la façon de faire ou de manager de chaque service a tout son sens car elle permet de dégager différents positionnements qui aident à la décision de la direction.

*« Donc, quelquefois il y a des petits achoppements ce qui est tout à fait normal par rapport au fonctionnement des services des uns envers les autres. Et de façon à ce qu'il y a un partage, des contraintes des uns avec les autres. Et en fonction de ça la direction détermine ses priorités et puis on se met en ordre de bataille pour répondre à la commande de la direction. Je n'ai pas de sentiment d'avoir, une équipe de direction très autoritaire et qui fonctionne de façon impulsive sur un régime d'ordre à exécuter sans discussion préalable. » (E4, L1181-1187)*

Bien que différents, dans leur façon de manager et sur leur perception du style appliqué au sein de l'organisme, les personnes interviewées ont corroboré leur propos sur le fait que leur objectif tout comme celui de la DIRE est de faire progresser les collaborateurs ensemble, en les aidant et en les soutenant et ce malgré une politique de distinction de catégorie d'agents pratiquée par certains responsables.

*« Je veux dire, j'essaie toujours d'avoir des éléments consensuels pour pouvoir faire avancer tout le monde dans un esprit d'équipe » (E4, L1170-1171)*

*« On est là pour écouter et puis s'il faut on aide [...] on n'hésite pas à mettre les pieds ou les mains dans le sac [...] On s'entraide et voilà c'est la première qualité qu'on a dans mon service je pense [...] on s'entraide et on ne fait pas abstraction des catégories" (E2, L616-620)*

### **5.2.2.3. La complexité du positionnement de la direction**

Le défaut de positionnement de la direction énoncé par certains des répondants semble avoir des effets non seulement dans l'accomplissement des tâches au quotidien mais met aussi en relief une des origines des problèmes de communications au sein de la structure. Pour ce chef de service, par exemple, la volonté de chercher le consensus avec les agents ou les représentants du personnel est signe d'un malaise professionnel car les décisions de la direction ne sont pas expliquées et entravent le bon fonctionnement de leurs missions.

*« Ce qui fait que ça fait des ordres, des contre-ordres, des directives et des contre-directives. Ce qui fait que localement c'est ingérable [...] (E1, L129-130) Aujourd'hui c'est plus compliqué de travailler et de faire travailler les gens que de les laisser rien faire et de rien dire. Ça c'est totalement anormal. Aujourd'hui l'organisation, elle n'est pas faite pour qu'on travaille. Elle est faite pour qu'il n'ait pas de vagues. C'est ça qui ne vas pas quoi. » (E1, L182-185)*

Cependant, d'autres responsables expliquent que la complexité de cette position de la direction résulte de sa relation d'imbrication difficile avec les éléments du système politique régissant l'activité même de la DIRE. Que certaines mesures sont imposées directement par l'administration centrale ou par la voie des politiques publiques nationales à dimension territoriale.

*« Comment dire, tout ça c'est des politiques nationales et nous on ne maîtrise pas au local ça. Donc, quand il y a une décision, tu vois comme le jour où ils ont voté cette fameuse loi de transfert Alsace. C'est parce que les députés ont fait un forcing monstre, avec tous les représentants politiques du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Et personne n'a eu la main. Le ministère n'a même pas eu le droit de donner son point de vue quoi. Ça a été un couperet qui est tombé et fermez vos bouches quoi ». (E3, L857-866)*

D'autres avancent que la difficulté de cette restructuration est surtout due au fait que le comité de pilotage n'a pas toutes les cartes en main pour gérer au mieux ce transfert. Ils ne seraient pas mieux informés que les agents, mais ils tentent de les rassurer dans la limite du possible.

*« En fait la difficulté dans ce dossier c'est que, on n'a pas l'intégralité de l'information. » (E5, L1496)*

Ainsi, on peut déduire que la direction ne détient pas un pouvoir règlementaire mais dirige par des instructions de service. Ses actions comme le reste des agents sont aussi régies par des notes de services, circulaires ou autres consignes ministérielles dans le respect de l'intérêt public. La liberté de manœuvre de la direction se voit de ce fait limitée que ce soit au niveau communication ou gestion.

*« C'est vrai que je me demande dès fois si eux, ils sont aussi au courant ? [...] Comme avec la CEA, c'est tombé comme un couperet comme ça, personne n'était au courant. C'est vraiment il y a des fois, il y a du manque de communication qui vient vraiment de haut ». (E2, 589-592)*

Ces discours amènent donc à s'interroger sur le mode de gestion publique, de la direction, face à ses agents et face à l'exécutif politique à qui elle doit rendre des comptes.

#### **5.2.2.4. La prise d'initiative face au devoir d'obéissance**

En lien avec la situation délicate de la direction, la question émerge également sur les marges de manœuvre des responsables de services. On voit dans le discours des interviewés, comment les injonctions des directives impactent leur quotidien, leur façon de faire, leur manière de travailler.

*« Parce que on n'a pas le droit de communiquer sur l'organisation et les organigrammes etc ... puisque rien n'est validé. Et puis on ne peut rien annoncer. » (E1, L105-106)*

*« Avec mon supérieur nous avons vaguement parlé parce que j'ai l'impression pour l'instant ils ne peuvent pas tout dire. » (E2, L566-567)*

Car les politiques nationales ou territoriales se déclinent en directives pour les services d'Etat que les responsables de services se doivent d'intégrer au mieux.

*« Et quand il y a une politique nationale qui tombe comme ça, tu ne peux rien faire, t'as juste à appliquer. Non mais, c'est clairement ça quoi. Même si t'es pas d'accord avec la politique de toute façon tu n'as pas le choix c'est une des directives que tu dois faire ». (E3, L863-866)*

*« Donc le principe du transfert a été décidé au niveau politique donc à partir du moment où il est décidé je dirais que mon avis importe peu et où je suis dans l'obligation de la mettre en œuvre. » (E5, L1528-1530)*

Toujours dans l'idée consensuelle et de la modernisation de la fonction publique, pour quelques-uns de nos interlocuteurs, la direction se prête parfois à l'incitation à participer de ces agents ou responsables de services dans la prise d'initiative. Mais force est de constater qu'à la fin, les propositions des responsables ou des agents se voient devancer par les ordres de la hiérarchie où tout a été établi au préalable en se conformant aux directives de la centrale.

*« Ce qui est difficilement compréhensible c'est qu'on nous demande de proposer quelque chose, on propose. Et finalement on nous dit non, on fera tout le contraire de ce que vous avez proposé. » (E1, L333-335)*

Cette démarche participative reste toutefois valorisée par certains responsables qui y voient un excellent moyen pour impliquer et intégrer les agents et par contre-coup peut être considéré comme un levier de motivation.

*« Je trouve que c'est la meilleure façon de procéder pour que les gens se sentent intégrés dans l'équipe, puissent échanger, donner leur point de vue même si au final l'arbitrage ne sera pas officiellement leur point de vue. » (E 3, L813-816)*

A l'inverse, d'autres chefs de service y voient un facteur de dégradation de l'image de la DIRE et que le changement permanent dans les directives démotive même les administrés.

*« Les ordres et contre-ordres, puis d'autres ordres et contre-ordres et encore et encore ... ça décrédibilise tout le monde. Non mais ... on est dans un schéma où il n'y a plus personne. Ils ont réussi à démotiver tout le monde. » (E1, L345-347)*

On note donc que les avis divergent sur la perception de la manière dont la direction procède à la conduite du changement par une démarche participative. Cependant, la particularité du transfert insufflée par une décision politique interroge les contours du transfert ou de la restructuration tendue entre administration d'une politique publique et consultation des agents chargés de la mettre en œuvre.

### *Conclusion*

Malgré la mise en place des différents groupes de travail, l'absence d'information concrète sur les modalités de reprises des agents à mettre à disposition induit des ressentiments. Il s'avère que les agents se retrouvent dans une logique politique qu'ils ne

comprennent pas et l'indétermination dans la gestion de leur transfert accentuent les effets délétères.

### **5.2.3. Les réactions et ressentis des chefs de service sur le transfert et sa gestion**

L'ensemble de nos répondants a dénoncé une brutalité dans l'annonce de la création de la CEA et se sont montrés préoccupés par les possibles ajustements d'organisation nécessaire pour faire suite à ce transfert.

#### **5.2.3.1. Sentiment d'inconfort partagé**

La totalité des personnes interrogées a été unanime sur le fait que ce transfert vers la CEA est déstabilisant pour la plupart des agents et particulièrement ceux impactés directement. Même si, certains essaient de relativiser en attendant de découvrir les différentes configurations de cette restructuration.

*« Je me dis que, de l'avoir appris comme ça ce n'était déjà pas terrible. Je trouve que psychologiquement par rapport aux agents, parce qu'on discute beaucoup avec, ça a été très dur [...] C'est quand même un choc, on se dit qu'on perd tout le côté Alsace. On perd 200 agents. Qui bon ce sont des agents mais qui au fil du temps sont devenus quand même un peu des amis on va dire. Donc c'est vrai que c'est un peu compliqué quoi. » (E2, L460-473)*

*« Donc, ça a été effectivement un choc [...] Mais enfin c'était très brutal » (E4, L1097-1100)*

*« Certains agents le prennent de manière philosophique. Qui disent bon on verra bien ce qui sera décidé. Mais d'autres sont beaucoup plus inquiets. » (E1-L50-51)*

Face à ces réactions, pendant que certaines personnes s'interrogent sur la pertinence même de cette réforme qui va regrouper les deux départements :

*« Non mais pour la CEA, en fait il n'y a pas de sens à cette réforme. Il n'y a aucun sens. Tous les rapports qui ont été faits au niveau ministériel ils sont contre cette réforme. C'est une réforme politique quoi. Mais donc il y a aucun sens. En fait, c'est ça qui est difficilement compréhensible. C'est qu'il n'y a pas de sens technique, il y a un sens uniquement politique. Et bon normalement les politiques, ils travaillent pour le bien commun, mais là ce n'est pas le cas. » (E1, L367-373)*

*« Je ne peux pas vraiment en dire plus sur le principe. Ça doit vraisemblablement avoir une logique par rapport à ça. Mais c'est une logique politique qui n'est pas une logique administrative. » (E5, L1531-1533)*

D'autres ont verbalisé l'effet négatif sur eux même et le risque d'une détérioration de l'environnement de travail que pourrait engendrer ce transfert, à cause de la différence de culture entre la fonction publique d'Etat (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT) ou de la réduction des effectifs au sein de la DIRE.

*« Moi je pense que ce n'est pas cool dans le sens où on dépeuple de nouveau encore l'Etat, les fonctionnaires d'Etat pour les redonner aux territoriales. Mais les territoriales, si tu veux, elles n'ont pas l'esprit Etat dans le sens où actuellement nos gars ont la notion du service public, du service rendu à l'usager en termes de sécurité quand ils roulent sur les routes, en termes d'engagement etc... Alors que la territoriale, elle fonctionne plus sur des principes de budget. Et si tu veux, on a un grand risque qu'ils seront fourvoyés sur le fait de reprendre le transfert des routes nationales où il y a un grand impact usager. Et, je ne suis pas sûre que derrière au niveau budgétaire, ils arrivent à suivre que ce soit pour la viabilité hivernale ou l'entretien courant. » (E3, L827-836)*

Pour certains ce transfert risque même d'impacter les usagers de la route car un service de la FPT n'aurait pas les mêmes politiques d'infrastructures routières ni le même mode de fonctionnement qu'un service de la FPE. Ce qui les interpellent, les agents de l'Etat sont-ils les plus à même d'apprécier l'intérêt de la route que ceux des territoriaux ? Et en quoi ?

*« Puisque le réseau national doit répondre à certaines règles de conception en termes de réseau routier quoi. Donc en retombant dans le giron d'une collectivité ils n'ont pas forcément les mêmes obligations et donc par rapport à l'infrastructure ça peut paraître surprenant par l'usager s'il ne se retrouve pas visuellement sur une route nationale parce que les problématiques de conception peuvent amener à avoir des perceptions différentes de la route, de la chaussée. » (E4, L1223-1228)*

Certains responsables s'interrogent également sur le côté technique et pratique de la gestion routière sur deux territoires voisins : comment pourrait s'équilibrer le traitement ? Comment se fera la prise en charge des usagers ? Plusieurs questions relatives à la gestion d'action même du réseau routier sont mises en relief.

*« En termes de fonctionnement aussi, il y a la marge quand il s'agit de deux départements limitrophes, je pense notamment à Vosges qui bien évidemment sont à proximité de l'Alsace et le fait d'avoir effectivement un réseau quelque part coupant en deux peut être source de difficultés pratico-pratiques. » (E5, L1539-1542)*

Au-delà des difficultés partagées et ressenties par l'injonction de ce transfert, certains chefs de service ont fait part de leur incompréhension, doute et inquiétude vis-à-vis des incidences de ce changement.

*« Cette prise de position par le premier ministre est très inquiétant puisqu'il montre une première volonté de faire évoluer les DIR vers quelque chose qu'on ignore. » (E4, L1218-1220)*

*« Donc c'est assez affligeant quoi ! C'est affligeant, d'impréparation, d'amateurisme et de tout ce qu'on peut imaginer quoi. Franchement c'est assez impressionnant quoi. Et puis que ça n'inquiète personne en fait parce que tout le monde s'en fout. » (E1, L109-112)*

Préoccupé par le contexte actuel et par la façon dont est gérée le transfert, un de nos interviewés a même remis en question l'intégrité de la direction face aux agents à transférer. Selon lui, un manque de mesure de soutien de la direction fait émerger un sentiment d'abandon chez les agents.

*« Après bon c'est un peu un sentiment d'abandon de la DIRE [...] On n'est plus tellement associé. Les arbitrages y sont défavorables en Alsace voilà. » (E1-L52-56)*

Toutefois, il apparaît que ce ressentiment est à imputer non seulement à la direction de la DIRE ou du ministère de tutelle mais provient aussi des actions des collectivités et des élus. Pour quelques-uns de nos interlocuteurs, les agents sont déstabilisés par la situation actuelle à cause d'un manque de considération de la part des repreneurs d'un côté et d'une perception d'impuissance de leur organisme de l'autre.

*« En face les mecs, ils ne comprennent rien à ce qu'on fait. Ils sont en train de se battre pour avoir des postes qu'ils veulent. Donc ils ne seront pas trop dans l'organisation quoi » (E1, L56-58)*

*« Comme le jour où ils ont voté cette fameuse loi de transfert Alsace. C'est parce que les députés ont fait un forcing monstre, avec tous les représentants politiques du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Et personne n'a eu la main. Le ministère n'a même pas eu le droit de donner son point de vue quoi. Ça a été un coup près qui est tombé et fermez vos bouches quoi ... » (E3, L868-873)*

*« On gère l'anxiété, on essaie d'accompagner le changement en informant au mieux, en donnant toutes les garanties que l'on peut donner. Nous on peut se positionner pour l'Etat. En revanche s'agissant des collectivités locales il est extrêmement difficile de s'exprimer à leur place » (E5, L1497-1500)*

### **5.2.3.2. Incohérence dans la compréhension des modalités du transfert et la prise en charge des agents à transférer**

L'aspect politique de ce transfert rend flou également la compréhension des mesures d'accompagnement et de mise en œuvre de ce transfert pendant la période transitoire. Malgré

le rapprochement de la direction et des collectivités, il semble que les services et les agents se retrouvent dans une logique d'attentisme qui nourrit des différends et une perte de confiance à l'égard des responsables des collectivités.

*« Ce transfert est un peu entre guillemets brutal parce que les agents se retrouvent dans une situation où ils n'ont, à l'instant où je te parle, pas vraiment encore de certitude sur la façon dont ils seront traités au niveau des collectivités. » (E5, L1525-1528)*

En effet, faisant suite à l'analyse documentaire réalisée en amont, un décret d'application a été élaboré, séparant le niveau d'engagement et d'implication des collectivités CEA/EMS et de l'Etat en matière de prise en charge et d'accompagnement RH des agents à transférer. Mais les modalités de mise en application factuelles de ce décret restent à déterminer. Selon un responsable du siège, une convention, déterminant les conditions de mise à disposition du service et des agents, serait prévu entre l'Etat et les collectivités pour déterminer « qui fait quoi, comment et à quel moment » afin d'acter sur le niveau de contrôle et de compétences de chaque organisme.

*« Les agents alsaciens ne seront plus inclus dans le plan de formation. Mais, dans tout ce qui est FPTLV [...] C'est comme si, ils vont être payés par la DIRE alors qu'ils travaillent pour la CEA [...] Et tout ce qui est accompagnement des personnels, s'ils prennent un congé maladie, c'est la DIRE qui va gérer. S'ils prennent un congé de longue durée aussi. S'ils font une demande de congé de paternité, c'est géré par la CEA. S'ils font une demande de CPF ou de congés formation, c'est géré par nous. Il y a des subtilités si tu veux dans les décrets d'application ». (E3, L950-959)*

Mais l'attente de cette convention renforce les tensions du côté de l'Alsace. Certains responsables sur place semblent avancer l'inverse de ce qui a été annoncé par les responsables du siège. En effet, les chefs de service impactés directement, soutiennent que leurs agents n'ont pas connaissance des mesures actuellement proposées par les 3 organismes (CEA, EMS, DIRE). Ces propos restent isolé et à comparer avec d'autres chefs de service en Alsace, au vu de leur posture dans ce transfert. De même, les organisations syndicales annoncent la suspension de toutes négociations devant aboutir à un protocole d'accord, dans leur communiqué en date du 12 Mai 2020, faute de pouvoir mener des concertations. Ce qui corrobore le discours sur l'incompréhension et le flou régnant autour des conditions de préparation du transfert et qui nourrit les sentiments d'incertitude.

*« Les agents ils sont un peu dans l'incertitude, dans une non-connaissance en fait parce qu'il n'y a rien qui est calé aujourd'hui. Ils ne savent pas. Ils ne savent pas ce qui va se passer en fait. Ni combien ils seront payés, ni comment ce sera organisé » (E1, L43-46)*

En face également, il semble que les collectivités ne soient pas au clair par rapport à leur projet d'établissement d'un nouveau service routier.

*« Aujourd'hui on sent qu'il y a une partie du réseau routier national qui qui passe à la collectivité européenne d'alsace qui nous échappent et dont on n'est pas bien encore, au fait des règles de conception à venir de ce réseau national. » (E4, L1220-1223)*

Ces manques de clarté, que ce soit de la part de la DIRE ou des collectivités, questionnent donc la transparence des modalités de mise en œuvre de ce changement systémique. De plus, la méconnaissance de certains responsables des services supports des grandes lignes de ce transfert questionne les actions d'information et d'implication de tous dans cette restructuration. Qui associer à cette démarche de transfert ?

*« Par contre pour le transfert au niveau CEA, je ne sais pas du tout comment ça se passe, je vais te le dire franchement je ne sais pas. Comment va se passer leur transfert. [...] Je sais qu'ils ont quand même dit qu'ils ont comme une épée de Damoclès au-dessus. Et on ne sait pas comment on va être mangé. » (E2, L684-687)*

Toutes ces incohérences dans la compréhension du processus relevées dans nos données, posent la question de la qualité de la coordination et de la mise en œuvre du transfert. Elles questionnent également le mode d'information des agents sur les démarches adoptées pour cette restructuration.

### **5.2.3.3. Les effets de la crise sanitaire dans la mise en œuvre du transfert**

La crise sanitaire que traverse le pays actuellement a eu plusieurs impacts sur le processus de restructuration de la DIRE. Un de ces effets marquants est l'arrêt total de tout atelier de groupe ou réunion d'information pour échanger sur l'avancée du chantier CEA.

*« Bon là, malheureusement avec le confinement, il n'y a pas trop de débats mais normalement, on a une réunion tu sais au premier semestre et une au second semestre avec le SG. Donc, on aurait dû avoir des informations au premier semestre mais là comme tout le monde est en confinement c'est compliqué quoi" (E3, L903-907)*

*« Après bon on était censé avoir des indications juste avant le confinement. Finalement tout a été reporté à cause du confinement. Donc, pour le moment ils n'ont pas d'infos, zéro info." (E1, L47-49)*

*« La difficulté est là encore c'est que la crise sanitaire a malheureusement mis un coup d'arrêt brutal à ces démarches là. Les élus devaient rencontrer les agents fin mars, début avril en présentiel ce qui permet effectivement de calmer certaines angoisses et inquiétudes sur l'avenir de la part de nos agents. Là compte tenu du contexte malheureusement l'épisode pandémique ne nous a pas permis de mener à bien ces rencontres avec les élus et des agents en présentiel. » (E5, L1504-1509)*

Le dialogue social est donc arrêté pour le moment et la plupart des chefs de services n'ont eu que les informations dans les presses sur la suspension de toute réforme en France pendant la situation d'urgence sanitaire. S'ajoute à cela également, les communiqués des organismes syndicaux<sup>43</sup> demandant aux collectivités, ministres<sup>44</sup> et la direction de la DIRE, le report de la mise en œuvre dudit transfert.

*« On ne sait pas si la réforme de la collectivité européenne d'Alsace a été arrêtée par le président quand il a dit qu'il arrêterait toutes les réformes de l'Etat. » (E1-62-64)*

*« Mais apparemment à ce que j'ai compris, ça va être repoussé de toute façon, ça devrait être janvier 2021, mais apparemment avec ce qu'il arrive là ça devrait être repoussé. » (E2, L522-524)*

Pourtant, les responsables au siège, ceux qui sont proches de l'équipe de préfiguration, affirment que le transfert aura bel et bien lieu au 1<sup>er</sup> Janvier 2021 et qu'avec la direction, ils sont en cours d'étudier les dossiers des agents concernés.

*« Après là depuis le confinement, de toute façon, on n'a rien entendu, puisque pour tout le monde le process s'est arrêté mais moi je te garantis qu'il n'est pas du tout arrêté puisque je travaille dessus. Donc, c'est au 1er Janvier 2021. Il n'y a pas eu de report de dates puisque qu'il y a un moment les ministres avaient dit que tout ce qu'était restructuration pourrait être reporté de 6 mois. Et il n'y a pas de report pour la CEA. » (E3, L874-880)*

En effet, les demandes en cours des organismes syndicaux de la DIRE et des collectivités sur le report de la mise en œuvre en Janvier 2021, sont pour le moment restées lettre morte.

---

<sup>43</sup> Communiqué de presse de FO CD 67 et 68 en date du 29 Avril 2020, ainsi que celui de FEETS-FO en date du 25 Mai 2020

<sup>44</sup> Pour la ministre du MTES et la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)

*« Alors, en fait il y a eu une demande des organisations syndicales de la DIRE mais également des départements pour que le transfert soit suspendu ou à tout le moins à reporter. Pour l'instant rien n'est acté donc nous devons considérer que le transfert a bien lieu au 1er janvier 2021. Il n'y aura pas de suspension officielle pour te répondre clairement en fait. » (E5, L1552-1556)*

On constate donc un décalage de niveau d'information entre les responsables travaillant en étroite collaboration avec la direction et ceux écartés du système de pilotage. La question de co-construction sociale revient fréquemment dans les discours. Une communication officielle peut certes comporter des enjeux sur la procédure sociale, mais la rétention d'information pourrait devenir un blocage dans la cohérence des actions. Ce qui requestionne le management de la communication de la DIRE et en même temps de la CEA sur la difficulté de trouver un juste milieu en privilégiant une communication directe et transparente afin de réduire au maximum tout conflit social.

#### **5.2.4. Les divergences d'opinions sur les dispositifs d'accompagnement**

En lien avec les différences de compréhension sur les modalités du transfert, des ambiguïtés semblent ressortir des discours sur les pratiques d'accompagnement des agents à transférer. Ce qui va être mis en relief dans ce thème.

##### **5.2.4.1. Les avis mitigés sur le rôle des encadrants de proximités**

Les enjeux d'accompagnement RH seraient à gérer par le siège directement où le BFDC travaille en collaboration avec le BRH avant et pendant la période transitoire. Selon un des responsables de ces bureaux, leurs missions se limitent notamment à la formalisation des projets de formation, reconversion ou autres demandes spécifiques RH.

*« Je les accompagne principalement sur leur demande de reconversion professionnelle s'il y a lieu. Après par la suite, quand il y aura le transfert des dossiers agents, on sera toujours présent. Puisque dans le cadre de la mise à disposition, on est censé rester leur administration d'origine et les accompagner. Donc s'il y a des demandes particulières pareil. » (E3, L765-769)*

De plus, il semble que l'accompagnement de soutien psychologique et l'accompagnement social revienne aux managers locaux et à l'assistance sociale de proximité que la DIRE a mis en place spécifiquement dans le cadre du transfert. L'implication et

l'intégration des agents à transférer dans ce processus de transformation serait donc du ressort des chefs de service en Alsace, selon les responsables au siège.

*« Ça se passe au niveau local [...] Ce sont les responsables de district ou le service sur place qui s'occupe de chaque agent, ou l'assistante sociale aussi » (E3, L778-780)*

Pour ce faire, des groupes de travail ont été mis en place par la direction en collaboration avec les encadrants de proximité pour mesurer l'avancée et les enjeux de ce transfert pour les agents et services concernés. Il apparaît donc que les managers de proximités ont été associé à la démarche avec un rôle d'animateur auprès de leur équipe et de coordinateur de projet envers la direction.

*« Les encadrants de proximités ont un rôle fondamental c'est-à-dire que l'objectif c'est qu'eux, ils relaient également l'information auprès de leurs collaborateurs. Ils participent également à différents groupes de travail à des comités de pilotage. [...] Ces groupes de travail se sont terminés pour la plupart fin 2019. [...] Et Mr K et Mr A chacun en ce qui les concerne ont été associés régulièrement à l'ensemble des démarches. C'est à dire que quand on fait des entretiens individuels le chef du district est présent pour pouvoir effectivement relayer l'information et puis à apporter des connaissances qu'il peut avoir. Parce que moi j'ai certaines informations, Mr K en a d'autres en étant à proximité du terrain, donc l'important était effectivement de parler d'une seule voix et d'associer la hiérarchie intermédiaire. » (E5, L1467-1485)*

Cependant, les responsables de proximité nuancent ce discours, en estimant ne pas être en mesure d'accompagner leurs agents, par manque d'information qui pourrait permettre un réel accompagnement personnalisé destiné à mettre en œuvre leurs projets personnels comme professionnels. La définition et la place de l'accompagnement sont évoqués et nuancés.

*« Mais, on n'accompagne rien, puisqu'aujourd'hui on n'a rien. Je veux dire on ne peut pas les accompagner. Puisqu'aujourd'hui on n'a rien de clair. Rien n'a été défini donc on ne peut pas les accompagner. On peut juste leur dire, écoutez c'est ça qui est envisagé. Voilà, les informer et puis essayer de les défendre vis-à-vis de la CEA ». (E1, L98-101)*

En attendant, un projet de dispositif de pré-positionnement est attendu par les responsables concernés par le transfert. Ce processus de pré-positionnement serait à mener en concertation avec les encadrants de proximités afin de proposer un poste correspondant aux qualifications et expériences de chaque agent.

*« Parce que nous souhaitions avant l'épisode de crise sanitaire, pouvoir mettre en place un processus de pré positionnement des agents c'est à dire que chaque agent se positionne sur une fiche de poste qui nous auraient été communiquées par les collectivités*

*locales. L'objectif était que ces fiches de postes leur soient présentés par leurs chefs de districts et éventuellement leur chef de CEI, avec un appui des services centraux. Donc leur rôle est également fondamental dans le processus d'affectation à venir » (E5, L1487-1494)*

*« Pour le moment, on est au courant de rien. Il n'y a rien qui est validé. On nous annonce que l'on doit se positionner sur des postes courant juin, donc on ne sait pas quand. Et ça concerne tous les agents, pas que les chefs de services. » (E1, L90-92)*

Il apparaît donc que pour le moment, les encadrants de proximité se limitent à un accompagnement d'intermédiation pour rapporter les demandes de leurs agents au comité de préfiguration de la DIRE ou aux responsables des collectivités. En conséquence, cette situation interroge, car même si les responsables impactés disposent une aptitude à gérer les relations humaines, leur rôle dans l'aide à la décision envers les 3 organismes ou en tant que soutien à leurs collaborateurs reste en difficulté s'ils ne connaissent pas les fondamentaux de gestion du transfert.

#### **5.2.4.2. Les différences de perceptions des actions d'accompagnement mises en place**

Pour les responsables au siège, dans ce transfert les services supports assurent une fonction du type administratif et fonctionnel. L'effectivité de leur mission peut être certes entraver par une problématique interne en matière de financement, mais dans le respect du décret d'application sur le traitement des agents à mettre à disposition, ils honorent leur engagement en accompagnant les agents dans le système formel et procédurier (CPF, CFP, entretien de carrière, ...).

*« Donc, si les gens font la demande, on fera des démarches que ce soit à travers de bilan de carrière auprès du CVRH ou de bilan de compétences auprès d'organismes privés ... Et après, des formations qui en découlent. Il faut le faire. Après, le problème qu'on a, ce sera budgétairement » (E3, L924-927)*

En parallèle l'équipe de la direction semble assurer une démarche d'accompagnement global auprès des agents concernés afin de les soutenir pour faire face à ce changement. Il apparaît également qu'elle propose un accompagnement personnalisé à travers des entretiens individuels, pour leur permettre d'avoir une perspective d'évolution professionnelle.

*« L'objectif c'est d'avoir quelque chose de progressif en termes d'accompagnement. C'est à dire que tu parles du général et ensuite tu vas vers le particulier. L'agent il ne va pas forcément s'exprimer de la même manière devant une assemblée qu'en bilatéral. Donc*

*l'accompagnement individuel c'était bel et bien pour identifier ces problématiques plus personnelles dont il n'avait pas forcément envie de s'ouvrir devant une assemblée un peu large et de pouvoir y répondre. Donc c'est ce rôle-là que j'ai pris assez rapidement pour pouvoir être une sorte de guichet unique en fait de leur demande. » (E5, L1441-1448)*

A contrario, comme vu précédemment, pour les responsables impactés par le transfert, il y a un manque de clarté et de transparence sur les orientations stratégiques mais également sur les finalités de l'accompagnement de leurs collaborateurs.

*« Normalement on a un arrêté de restructuration qui devrait être pris par le ministère et qui ouvrirait des droits aux agents. Maintenant cet arrêté n'est toujours pas pris. Et on ne sait toujours pas. Donc du coup les agents, ils aucun droit. Par exemple, pour nous nos postes, ils sont supprimés. Ça pourrait nous permettre d'avoir une prime de déménagement [...] pour qu'on puisse partir dans des bonnes conditions. Et ça, ça fait défaut ça. » (E1, L401-408)*

Ce contraste des discours des responsables de service en Alsace et du centre de décisions indique une décrédibilisation du management de proximité. Ce qui pourrait expliquer le sentiment d'inefficacité et d'inutilité des encadrants de proximités et les difficultés qu'ils disent rencontrer dans les relations de travail au sein de leur service, mais surtout expliquer une perte de confiance des agents envers la direction.

*« On leur a demandé de nommer des priorités pour les agents, parce qu'aujourd'hui c'est la guerre des postes, c'est dur de trouver un poste. Du coup, il ne fait même pas ça. » (E1, L408-410)*

Pourtant, en plus de son implication, la direction semble faire appel également aux collectivités pour renforcer l'accompagnement des agents et diversifier les propositions. Ce qui interroge sur la cohérence de la coordination entre la DIRE et les collectivités d'un côté et la prise en considération des demandes des agents de l'autre.

*« Voilà, l'objectif c'est quoi, c'est la transparence, donner le plus d'informations que l'on peut donner quand on l'a. Et effectivement essayer aussi de faire passer aux collectivités un message qui vise à les obliger entre guillemets à communiquer au plus près du terrain »*

On peut noter de ce fait qu'il y a une incompréhension dans les stratégies d'accompagnement de cette transformation. Il y a un écart entre la proposition de la direction et les attentes des services impactés. Néanmoins cette situation interroge sur la manière de procéder pour augmenter le degré d'implication des managers de proximités, pour qu'eux aussi à leur tour puissent agir dans l'appropriation du projet par leurs collaborateurs. Les

modes et dispositifs d'accompagnement mis en place par la DIRE sont confrontés à l'impact sur l'humain lors de ce transfert. Car il apparaît qu'en plus du rôle opérationnel, c'est l'implication pour une régulation sociale qui est attendu dans le pilotage de ce changement.

#### *5.2.4.3. Le soutien de la direction reconnu et apprécié malgré le contexte*

Malgré les divergences d'opinions sur la manière dont la direction de la DIRE gère le transfert actuel, tous les responsables interrogés sont unanimes sur ses efforts dans cette période de chamboulement. La position et rôle politique d'intermédiation et d'expertise, qu'elle a tenue et continue d'assurer auprès des collectivités, sont reconnus par ces responsables de services.

*« Je sais que le nouveau directeur est très, enfin pas compatissant mais il essaye au maximum de les rassurer, de les accompagner quoi. Et puis il y a aussi le SGA qui est très proche d'eux. Je pense qu'ils essayent au maximum de les accompagner quand même » (E1, L597-601)*

*« Ils ont essayé de nous accompagner. Ils ont essayé de se rapprocher des CD et les élus. [...] La DIRE, enfin nos directeurs, ils ont été plutôt humains et ils ont essayé d'accompagner les agents autant qu'ils le pouvaient. » (E1, L357-362)*

*« Quand c'est arrivé tout le monde commençait un petit peu à flipper en se disant qu'est-ce qu'on va devenir ? Est-ce qu'ils vont supprimer les DIR ? Est-ce que ça va être partout sur tous les territoires de la DIRE ? Tous les CD qui vont récupérer, tous les CEI en fait ? Et puis, ça a vite été, [...] je vais te dire trois mois. Et au bout de trois mois, ça s'est calmé puisque, on a eu la direction qui a rassuré [...] Il y a eu pas mal de choses dans le sens-là. » (E3, L868-874)*

Ils sont conscients que le transfert n'est pas que du ressort de la DIRE, mais appartient à une dimension systémique dont le contrôle échappe aux dirigeants. Et que les responsabilités et marges de manœuvre de la DIRE sont limitées par les actions et politiques nationales.

*« Mais la DIRE, elle n'y est pour rien. » (E1, L211) « Mais ils ont fait tout ce qu'ils pouvaient à la DIRE » (E1, L398)*

*« Et ça pour le coup la direction n'a pas la main pour modifier les politiques nationales. » (E4, L1282-1283)*

La place et le rôle de la direction sont assez ambigus, aux yeux de ses agents car elle apparaît comme principale responsable d'une décision qu'elle ne maîtrise pas. Pourtant,

l'intégration des agents à ce transfert dépendra de la capacité d'agir de sa direction et de ses managers de proximités. L'efficacité et la légitimité de ces derniers est mis à l'épreuve à travers leur aptitude à susciter, à soutenir et à gérer le transfert.

#### *5.2.4.4. L'accompagnement formation satisfaisant*

D'une manière générale, la politique formation et de développement des compétences adoptée par la DIRE est appréciée par l'ensemble des professionnels interrogés que ce soit pour leur propre évolution ou celle de leurs agents. D'un côté la collaboration du service formation avec les autres organismes interministériels permet à ces agents de bénéficier d'un large choix d'action de formation. Et de l'autre la prise en compte des attentes des services à travers l'établissement du plan de formation adéquat, est un moyen de satisfaire les besoins en formation spécifiques aux métiers de la route. Au niveau collectif ou individuel, la qualité des stratégies de formation mises en œuvre est saluée par la plupart de nos interlocuteurs.

*« Après il y a quand même un vaste choix de formations qui sont offertes donc je pense que les agents n'ont pas à se plaindre à la DIR EST, au sujet de la formation. » (E1, L202-204)*

*« Pour la formation, je trouve qu'il y a eu des efforts conséquents réalisés cette année puisqu'alors ... déjà par rapport au service ingénierie en général, que ce soit service ingénierie Lorrain ou Alsace Franche-Comté [...] Donc en termes de réponse du BFDC, il n'y a pas de soucis, on est satisfait de leurs actions. Donc on a exprimé nos besoins, ils ont répondu à la commande et la mettre en œuvre et c'est vraiment ciblé sur l'ingénierie routier. Donc en fait on a quelque chose qui est fait sur mesure donc, ce serait difficile de dire que ça ne répond pas à nos besoins quoi. » (E4, L1302-1324)*

*« Franchement j'ai fait des formations très utiles. Donc je pense que je n'ai pas fini et que j'en ferai encore [...] de manière générale elles me sont très bénéfiques. Donc pour ma part les formations ici sont très satisfaisant. Je sais que ça m'a permis d'avancer à grand pas même je dirai. » (E2, L697-701)*

La seule difficulté relatée par l'un de nos répondants concerne les formations nationales dont l'organisation ne dépendrait pas de la DIRE directement. En effet, ces formations nationales ou interministérielles sont programmées par la centrale et les agents de la DIRE ne peuvent que saisir les opportunités selon l'organisation et la disponibilité de leurs services.

*« Alors la difficulté qu'on pourrait mettre en avant, c'est plus par rapport à la formation des agents de terrain, les chargés de travaux. Où il existe des formations*

*nationales, euh celles-ci, elles ont tendance à un petit peu à se déliter [...] Et la difficulté c'est qu'effectivement elles sont souvent assez éloignées de Metz. C'est souvent à Mâcon voire à Clermont-Ferrand [...] On a plus en plus de mal à lâcher nos agents pour qu'ils partent en formation sur des formations long. Quand on a un chantier qui dure un mois et demi, et si sur le mois et demi là, on a une semaine ou deux semaines d'absence du chargé d'opération, ça ne va pas être possibles quoi, on est chargé de trop quoi. » (E4, L1328-1344)*

Une question mérite toutefois d'être approfondie, l'abondance de la formation des fonctionnaires est saluée à l'unanimité des interviewées, mais l'interrogation concernant l'anticipation sur l'évolution des métiers persiste.

*« L'évolution professionnelle, c'est un autre sujet. Que la DIRE forme ses agents aux métiers actuels oui, mais que la DIRE forme les agents aux métier futurs. [...] il faudrait déjà que la DIRE sache qu'est-ce que ça sera le futur ? » (E1, L208-210)*

*« Donc on a aussi une évolution de métier qu'il faudra à un moment déterminé en fonction de la politique générale du ministère si la DIR est maintenue ou pas maintenue. » (E4, L1355-1357)*

L'injonction de transfert vers la CEA et les autres transformations dans la fonction publique sont des exemples qui démontrent que le statut d'emploi à vie pour les fonctionnaires est révolu. La profusion des actions de formation est donc un moyen pour susciter la montée en compétences des agents mais leur adaptabilité face à ces évolutions reste à interroger ainsi que la responsabilité de la DIRE sur la question de garantir leur employabilité.

### *Conclusion*

Il semblerait donc que du côté de la DIRE, des efforts d'accompagnement des agents et des mises en relation avec leurs futurs employeurs ont été engagés et institutionnalisés. Mais cette volonté a été limitée par les contraintes politiques, indépendamment de leur pouvoir d'agir. Ce qui fait que les agents concernés manquent de repère sur l'état de la progression de leur transfert. Ce manque de lisibilité sur la mise en œuvre de la restructuration devient un facteur démotivant, pouvant empêcher ces agents de se projeter dans l'avenir et à s'impliquer dans ce transfert.

## 5.2.5. Les incertitudes sur l'avenir de la DIR EST

Déstabilisé par rapport à cette restructuration qui s'impose à eux, l'ensemble de nos interlocuteurs ont exprimé leur incertitude sur l'avenir de la DIRE.

### 5.2.5.1. Evolution dans l'immédiat induite par le transfert

Selon nos interviewés dans les services supports, le transfert de 20% des effectifs vers la CEA n'apporte pas ou peu de modification en termes d'organisation pour le moment. Nul besoin d'une intervention de la direction ni de la centrale, quelques ajustements des missions au sein du service seraient à prévoir en attendant de voir l'évolution du contexte.

*« Et ça équivaut, on va dire à peu près, en Alsace, 200 agents quand même. Pour nous, ça doit alors représenter on va dire un demi temps plein [...] on est impacté mais pas directement, enfin pas énormément [...] ça diminue un petit peu si tu veux notre temps mais pas énormément sur les dossiers. [...] donc en fait même si eux ne sont plus là, on continue quand même ça reste pareil pour nous. » (E2, L478-506)*

*« Sur notre traitement actuel, je ne te dirais même pas 10% [...] par rapport à la CEA, c'est surtout Mme Y qui va être impactée parce qu'elle va perdre tout le volet : district Mulhouse et Strasbourg. Et donc là on va réorienter donc une réorganisation des missions des unes et des autres. » (E3, L746-758)*

*« Notre cœur de métier n'est pas localisé sur le territoire de la collectivité européenne d'Alsace, ça change relativement peu de chose [...] Donc pas d'impact pour nous en ce qui concerne notre fonctionnement si ce n'est qu'à une opération qui focalise un peu l'intérêt sur le fait de ce transfert. » (E4, L1103-1111)*

*« Elles sont très peu impactées par ce qu'elle gère principalement des dossiers qui couvre l'ensemble du territoire de la DIRE. L'Alsace est vraiment une part extrêmement mineure de leurs activités. » (E5, L1559-1564)*

Du côté de l'Alsace, c'est surtout le départ de quelques agents avant même le début de la période transitoire, qui marquent le collectif. Les traitements de demande d'utilisation de CPF pour des reconversions professionnelles que j'ai pu effectuer à mon niveau corrobore avec le propos des responsables sur place.

*« Pour le moment, il y a juste des gens qui partent. Actuellement on a des agents qui ont fait des demandes de mutation, moi y compris. » (E1, L94-95)*

Une réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences serait donc à initier par chaque chef de service afin d'étudier d'éventuels

répartition des missions ou redéfinition et réorganisation des postes. En effet, certains responsables questionnent sur la nécessité de prévenir le départ de ces agents alsaciens afin de pouvoir assurer la continuité des services après le transfert.

*« Enfin il y a quand même une interrogation mais qu'il faut élargir au raisonnement de l'organisation de l'ingénierie au sens large de la DIRE entre le SIR Lorrain, le SIR Alsace Franche-Comté qui va être amputé d'une partie de ses effectifs. [...] puisqu'il faudra à un moment donné se positionner sur comment on réorganise l'ingénierie. Est-ce qu'on garde, aujourd'hui, en fait les deux SIR : le SIR Lorrain et le Sir AFC en termes d'effectifs et de plan de charges [...] Donc voilà, je trouve que c'est assez déséquilibré, est-ce que ça amènera à équilibrer les choses entre la Franche-Comté puis la Lorraine, je n'en sais trop rien mais ça c'est une réflexion qu'il faudra voir quoi. » (E4, L1112-1126)*

Il semble que ces interrogations sur la réorganisation de la DIRE viendrait d'une hypothèse sur une baisse importante des effectifs des agents ces dernières années. Selon nos interviewés, dans plusieurs domaines d'activités, plusieurs services sont en sous-effectifs et que cette situation devient préoccupante pour la conduite même de leurs missions.

*« On a un plan de charges qui augmentent. Et des effectifs qui diminuent régulièrement. Donc ça veut dire qu'on est de plus en plus, chargé. Enfin on essaye d'optimiser le plus possible mais on commence à atteindre la limite. » (E4, L1338-1341)*

En plus d'avoir des impacts sur le fonctionnement même d'un service, cette situation de sous-effectifs semble impacter également les parcours professionnels des agents.

*« Si elle va continuer à avoir des baisses d'effectifs tel qu'elle les a à aujourd'hui ou si les baisses d'effectifs vont baisser ». (E1, L212-213)*

*« Vous savez qu'on a de plus en plus de mal, et ce n'est pas forcément bien à vivre, mais on a plus en plus de mal à lâcher nos agents pour qu'ils partent en formation sur des formations long. Quand on a un chantier qui dure un mois et demi, et si sur le mois et demi là, on a une semaine ou deux semaines d'absence du chargé d'opération, ça ne va pas être possibles quoi, on est chargé de trop quoi » (E4, L1342-1345)*

La capitalisation des compétences techniques lors de l'élaboration des cartographies des compétences annuelles, comme évoqué par un des responsables, ne semble donc pas remédier à cette problématique. Il propose de ce fait, de repenser l'organisation de travail et requestionner les diverses stratégies et plan d'actions RH afin de réagir au niveau recrutement national, à la stratégie de fidélisation des agents, ou même à l'externalisation de certaines activités.

*« C'est à dire que si on doit continuer à avoir un gros nombre d'opérations en charge ça veut dire quelque part qu'on va devoir externalisée donc on va devoir changer de métier. » (E4, L1371-1373)*

Interroger, dès maintenant, le fonctionnement des services restants afin d'avoir une vision globale sur l'avenir et sur la future organisation de la DIR EST, semble être une idée soutenue et partagée par tous nos répondants.

#### **5.2.5.2. Les interrogations sur la réorganisation de la DIRE**

Même si à l'instant présent, le transfert n'a pas d'impact direct sur l'organisation et les modes de travail des agents de la DIRE, deux effets importants, qui s'inscrivent dans le court à moyen à terme, ont malgré cela été abordés par nos interviewés en lien avec les conséquences de la restructuration. D'une part, suite aux informations reçues de leur connaissance en dehors de la DIRE, nos interlocuteurs en Alsace ont fait part d'une polémique sur la nouvelle structure organisationnelle que pourrait constituer le service routier de la CEA/EMS. L'hypothèse d'une fusion des CEI semble avoir pour conséquence la montée en compétence des futures équipes de pilotage du nouveau service des collectivités, avec des dirigeants plus qualifiés. Au vu de ce qui a été indiqué plus haut, cette hypothèse s'appuie sur la nécessité d'accompagner le développement de ce nouveau service routier et de rationaliser leur coût en même temps.

*« Mon poste, il est supprimé en tant que tel. Mon collègue de Strasbourg, son poste il est supprimé aussi. Et puis il y aura plus qu'un seul chef. Il y aura une fusion des deux districts. [...] Aujourd'hui on a trois centres chacun, le futur chef il récoltera du coup six centres. Et il aura 2 adjoints catégorie A. Alors qu'aujourd'hui on est que quelques catégories A et mon adjoint en catégorie B+. Demain [...] le chef sera A+ et il aura deux adjoints en A. » (E1, L81-87)*

Cette fusion des centres d'entretien et d'intervention suivi de suppression des postes en Alsace met en exergue d'autres hypothèses, des responsables de services au siège, sur la reprise par la CEA/EMS de quelques emplois en équivalent à temps plein (ETP) des agents du siège traitant directement avec les agents alsaciens :

*« Les chiffres je ne les ai pas. Mais, je pense qu'il y aura une reprise de ETP au niveau des services supports [...] puisque la CEA va dire vous aviez tant de services supports qui travaillait pour ces 20% d'agents [...] Donc, on veut récupérer ces ETP là pour nos services. Officiellement, tu ne vas pas dire à quelqu'un qui bosse à Nancy de partir à*

*Strasbourg bosser pour la CEA. Donc, tu vas dire, on fait ce transfert de ETP mais officiellement la DIRE va faire des suppressions de postes. » (E3, L889-896)*

D'une autre part, la réduction des ressources humaines de la DIRE affecterait l'organisation de ses logistiques et cette dernière engendrera un autre ajustement structurel pour les agents restants.

*« Je te dirai qu'à terme, il va y avoir des impacts à la DIRE. Parce que les 3 DE de la DIRE vont être ramenée à n'avoir que deux DE. Donc d'un point de vue territorial, elles se retrouvent dans une situation où elles ont effectivement des compétences qui sont moindres » (E5, L1536-1539)*

Bien que la nature de cette transformation ne soit pas encore divulguée par les responsables de la DIRE, ce qui ressort de l'ensemble de nos interlocuteurs est ce constat unanime : après le transfert des agents alsaciens surviendrait la restructuration au niveau des services supports et des autres services techniques restants de la DIRE, qui se traduirait par des suppressions de poste.

*« Les agents du siège ne se sentent plus trop concernés parce que si tu veux ce n'est pas eux qui sont impactés directement là. Alors que contrairement, moi, j'ai la réflexion qu'on perd une partie de nos effectifs mais tout ce qui est service support comme le SPR, SeSyr, ... le SG et la direction, il y a une partie de nos effectifs qui travaille pour l'Alsace. Donc, on va tous être impacté à un moment ou à un autre dans la perte de ETP. » (E3, L882-886)*

*« Ensuite en termes de projet d'établissement bien évidemment la DIRE va devoir vivre avec son nouveau projet de service à partir de 2021. Donc qu'elle doit certainement se réinventer [...] il faut aussi envisager l'avenir à l'aune de cette nouvelle organisation. » (E5, L1543-1548)*

Donc en Alsace, au siège ou dans le reste de la région Est, des suppressions de postes seraient à envisager pendant ou à l'issue de la période transitoire de deux ans. Nos répondants sont conscients des prochains mouvements que la DIRE pourrait effectuer afin de s'adapter aux diverses évolutions politiques, économiques et sociales auxquelles elle fait face actuellement. Toutefois, pour certain responsable, s'il y aurait suppression des postes pour les agents restants, ce ne serait pas dû uniquement à la CEA mais ferait suite aux objectifs affichés par le gouvernement afin de réduire les effectifs des fonctionnaires.

*« Je pense quand même qu'il va impacter les services support. Je pense que s'il y aura des suppressions de poste, ce ne sera pas spécialement dû à la CEA. Je pense qu'ils y avaient déjà pensé avant. Je pense qu'ils ont un objectif cible sur tant d'années. Mais ça je pense*

*qu'ils avaient déjà pensé avant la CEA. Donc je pense que, de toute façon il y aura des suppressions des postes. » (E2, L548-552)*

*« Je pense que les postes vacants qui sont vacants aujourd'hui, au vu du nombre de ETP qui sera à rendre pour la CEA va faire une suppression de postes sur les postes vacants prioritairement ou des départs en retraite [...] le nombre de ETP à transférer, je crois que ce n'est pas encore arbitré officiellement ; Mais je te dis entre 20 et 30 mais je te dis ça à la louche. » (E3, L898-911)*

Ainsi, selon les hypothèses de nos interviewés, entre 20 à 30 postes sur les 65 au siège risqueront de disparaître à moyen terme. Cette situation semblerait déstabiliser plus d'un au sein de la DIRE. Et comme une restructuration, une baisse d'effectifs et encore plus des suppressions de poste sont souvent assimilés à une connotation négative, des inquiétudes sur l'avenir de la DIRE reviennent avec insistance dans différents discours. Pour l'intégralité des personnes interrogées, la DIRE sous sa forme organisationnelle et administrative connue aujourd'hui risquerait de ne plus exister d'ici dix ans.

*« Mais c'est qu'elle ne sait pas si elle va survivre dans deux ans, trois ans. Voilà et si elle va continuer à avoir des baisses d'effectifs tel qu'elle les a à aujourd'hui ou si les baisses d'effectifs vont baisser... Enfin il y a plein d'incertitudes sur la DIRE. » (E1, L211-214)*

*« Ça va être en concession après je pense au niveau privé et puis petit à petit on va être voué à disparaître quoi. [...] Je pense que d'ici une bonne dizaine d'année, il n'y aura plus de DIRE. » (E2, L541-545)*

Ces possibles impacts du transfert amènent un responsable à s'interroger sur la nouvelle réorganisation et fonctionnement prévu par la DIRE après le transfert, afin d'assurer un service de qualité aux usagers. En effet, les convergences du discours s'orientent vers la nécessité de prévoir toutes les éventualités pour pouvoir rebondir face aux enjeux opérationnels liés aux effets de cette restructuration.

*« À aujourd'hui on n'a pas d'organigramme sur la DIRE après le transfert. Il sera intéressant si effectivement d'avoir un organigramme sur la DIRE après le transfert puisque ça impacte certes l'Alsace, la DE de Strasbourg le SIR AFC. Mais ça impacte aussi les services supports, est ce que voilà, par rapport au dimensionnement globale de la DIRE comment ça se passe ? ça serait intéressant d'avoir au moins dans les grandes lignes un principe d'organigramme à venir. » (E4, L1129-1134)*

Ainsi, l'hypothèse sur la disparition de la DIRE est soutenue par plusieurs évolutions du cadre législatif et territorial dont certaines s'avèrent être déjà en cours selon nos interlocuteurs : la CEA, le projet de loi 3D et en parallèle, il y a également le projet de

l'A31Bis qui semble revenir dans le débat politique et dont les agents n'attendent plus que l'édiction d'un décret de son échéance.

*« Il y a un dossier d'enquête publique qui est en cours avec effectivement une prise de position forte d'Elisabeth Borne sur le fait que cette A31 Bis peut être réalisé et que la partie nord sera concédé [...] Le tout est de savoir à quelle échéance ? Il n'y aura peut-être pas les mêmes échéances si vous voulez. C'est-à-dire que on sait on connaît que la CEA c'est 2021, l'A31 bis il faudrait qu'on ait un peu plus de clarté de la part du ministère et de la part de la DREAL pour savoir à quelle échéance ça va arriver. » (E4, L1247-1259)*

Il semblerait donc qu'un autre projet de restructuration menace l'avenir de la DIR EST en plus de la CEA qui est en cours. Tout comme pour les collectivités, cette concession pourrait réduire également la masse salariale mais surtout les agents risqueront de perdre leur repère face à 2 projets de restructuration consécutifs.

*« À partir du moment où la concession va être signée ça veut dire qu'on aura un opérateur économique qui sera peut-être la SANEF, la SAP2R ou je ne sais quel autre opérateur. Mais qui lui reprendra toute la gestion et probablement une partie de nos agents. Donc c'est un deuxième coup de canif si vous voulez sur le territoire de la DIR EST. » (E4, L1238-1242)*

### **5.2.5.3. Les conséquences de la loi Alsace sur les autres DIR et sur les autres territoires en France**

De plus, le positionnement de désengagement de l'Etat par rapport aux routes nationales, ainsi que les réorganisations permanentes au sein du ministère et les diverses réformes territoriales renforcent également ce sentiment d'inquiétude sur l'avenir de la DIRE.

*« On sent que l'Etat se repositionne encore davantage sur du régalien en tant que propriétaire si vous voulez mais pas forcément se soucier de la gestion et du personnel qu'il faut mettre en place pour pouvoir assurer cette gestion de son réseau. » (E4, L1278-1281)*

*« Et donc à mon avis il n'y a personne à la DIRE qui sait où on va hein... Mais ça c'est parce que le gouvernement ne sait pas où on va. Enfin le ministère ne sait pas où on va. » (E1, L216-218)*

Cette inquiétude partagée par tous nos répondants s'avère être valable pour l'avenir de tous les autres DIR en France également.

*« Donc ils commencent par l'Alsace et petit à petit ... bon on arrivera à la fermeture des DIR » (E2, L528-529)*

*« Il y a déjà des projets depuis deux ans qui se discutent sur le fait que les DIR seraient restructurées. Et, là je pense qu'en perdant 20% de l'effectif, puisqu'on était la plus grosse DIR de France [...] on revient à certain niveau de DIR en France. Et ils vont peut-être plutôt fonctionner sur le type VNF. [...]. Mais ils ont un siège social centralisé ... Et en fait, tout le reste après, les décisions qui sont pris et dans leur siège social est envoyé à tous les VNF pour mise en application. Et je pense que c'est vers un truc comme ça qu'on va diriger, vers une agence nationale des routes ou quelque chose comme ça. » (E3, L841-849)*

*« Il y a une circulaire du premier ministre qui donne comme, pour mission aux préfets de discuter avec les collectivités pour savoir ce qu'ils vont mettre dans la loi 3D. C'est à dire qu'ils veulent d'abord discuter avec les collectivités et savoir quelles missions elles vont récupérer. [...] Donc ça amènera à des évolutions qui ne sont pour le moment pas connue, [...] ça met une zone d'ombre sur l'avenir de la DIRE. Il y a beaucoup plus de chances que la DIRE disparaisse et que l'on soit tous transférer à des collectivités. » (E1, L228-239)*

Certains de nos interlocuteurs émettent l'hypothèse que les services déconcentrés d'aujourd'hui seraient transformé en un établissement public administratif, tandis que d'autres avancent les possibilités de retour de la gestion routière aux départements et autres collectivités, à l'instar du projet RRN 2020-2030.

*« Il y a déjà eu des échos alors moi j'avais entendu pareil à la radio au niveau Bretagne. Il parlait aussi donc de réunir plusieurs départements pour que ça redevienne, hors DIR » (E2, L538-540)*

*« Sinon l'autre perspective c'est la création d'un établissement public tel que VNF » (E1, L251-252)*

*« En fait, on ne dépendrait plus du ministère en lui-même. On serait détaché sur un EPA (Etablissement Public Administratif) ou en quelque chose comme ça ... Mais on aurait les directives principales du ministère mais après on devrait rendre des comptes si tu veux. On ne serait pas privatisé mais on aurait plus de comptes à rendre » (E3, L851-855)*

Pour tous les responsables de services interviewés, une mutation profonde serait en cours de préparation et même d'opération dans les réflexions sur les politiques publiques en matière de gestion du réseau routier national. Ils ont appuyé leur propos sur les cas récents de transfert de gestion dans certains métropoles et départements en France.

*« C'est fini. Dans trente ans, il n'y aura plus de routes d'Etat. Donc, ça va se faire. Sur quoi on s'appuie, on s'appuie sur la CEA déjà. C'était un exemple pour les autres départements et après il y a eu un transfert aussi des routes auprès des métropoles. Donc ça a été le cas à Lyon, ensuite les départements ont aussi transféré leurs routes aux métropoles. Donc, en fait c'est déjà en train de se passer quoi. Les départements ont déjà donné des routes au métropole, l'Etat a donné des routes aux départements. Bon bah voilà à la fin l'Etat ne gardera plus de routes » (E1, L244,251)*

Même si le cas alsacien reste une situation particulière et unique en matière de transfert de compétences de l'Etat, une corrélation peut-elle être interprétée entre le projet de loi 3D (Décentralisation, Différenciation et Déconcentration) et la mise en œuvre de la nouvelle Collectivité Européenne d'Alsace ? La CEA serait-elle un laboratoire d'un nouvel acte de décentralisation avant d'autoriser la reconduction du même projet sur d'autres territoires ? C'est en tout cas ce que suggère la plupart de nos répondants.

*« On a donc la DIRE qui est amputée d'une partie de son réseau, est-ce que c'est la première phase d'une d'un démantèlement général qui fait qu'une prochaine étape pourrait très bien être de dire après l'Alsace quelle est la région qui va suivre ? Ce n'est peut-être pas la DIR Est qui sera concernée, ça sera peut-être une autre DIR mais on imagine qu'il peut y avoir d'autres régions qui sont concernés. Ça signifiera la confirmation du démantèlement des DIR et de la volonté gouvernementale de voir disparaître ce pilotage par l'Etat de son réseau routier. » (E4, L1226-1232)*

### *Conclusion*

On peut noter que les discours d'inquiétudes, autour du futur des agents, sont structurées à partir de l'observation des suppressions de poste en cours et par la non compensation des postes vacants ou des ETP des services supports traitant pour et avec l'Alsace. En parallèle, il y a également la prise de position de l'Etat, à travers les projets politiques en cours, qui tend à confirmer ce contexte d'incertitude et d'ambiguïté autour de l'avenir de la DIRE et de ses agents. Cette situation nous amène donc à considérer prochainement une possible reconfiguration des services déconcentrés de l'Etat en matière d'infrastructures routières que ce soit pour les autres DIR et/ou les DREAL. La direction tout comme les agents de la DIRE se retrouvent donc dans une logique politique et territoriale qui les dépasse mais qui affecte leur devenir. Ainsi, pour la DIRE, l'enjeu ne consiste plus à s'adapter aux évolutions induites par la CEA/EMS mais d'anticiper déjà les futures mutations.

## VI. INTERPRETATION DES ANALYSES

Dans cette partie, il s'agit de mettre en lien les éléments recueillis lors des entretiens avec le cadre théorique et les hypothèses de travail.

Comme vu dans les concepts abordés dans la partie théorique, le réseau routier national reste un facteur nécessaire au développement territorial, sans s'en être l'élément central. En jouant un rôle de booster des spécificités préexistantes, les routes peuvent favoriser ou non l'essor d'un territoire selon son tissu économique et selon d'autres facteurs stimulants de croissance. Le cas de la CEA/EMS et les représentations qu'ont nos répondants sur ce sujet, nous a montré que le réseau routier national et départemental qui dessert ces deux collectivités, contribue en effet, à la croissance économique de leurs territoires, grâce aux liaisons transfrontalières qu'ils assurent. Ainsi, par cette caractéristique de facteur nécessaire au développement socio-économique, les routes et autoroutes du côté alsacien ont fait partie intégrante des compétences discutées et transférées entre l'Etat et la CEA/EMS. Dans ce cas, les infrastructures routières semblent exercer ce rôle de catalyseur du développement territorial, et renvoie vers le questionnement de départ : en quoi et comment peuvent-elles impulser la dynamique socio-économique territoriale de la Collectivité Européenne d'Alsace et de l'Eurométropole de Strasbourg pour être décrété dans la loi Alsace ?

La plupart de notre corpus voit dans cette loi Alsace, une réforme qui manque d'analyse, de technicité de terrain et dont la mise en œuvre inquiète au vu de l'écart entre les intérêts du cadre politique et le cadre technico-administratif sur lequel repose les métiers de la route. Ces tensions dans l'évaluation des politiques publiques en matière d'infrastructures routières ont été évoqué également par Didier, et al.(2007), ces auteurs précisent que l'évaluation des actions et politiques en matière d'infrastructures devrait articuler plusieurs finalités tant au niveau rigueur scientifique pour aider à la prise de décision qu'au niveau opérationnalité pour les pratiques des professionnels. Ces responsables de services reconnaissent l'appartenance de leur organisme à une spécificité sociopolitique et s'accordent sur leurs rôles d'exécutant des principes d'action du service public. (Raimbault, 2010). Toutefois, le manque de concertation, « *l'impératif procédural* » et l'incompréhension du politique les amènent à s'interroger sur le sens même de leur expertise. (Lapostolle, 2013, p19) A quoi servent nos propositions ? A quoi servent les groupes de travail, si au final on ne prend pas en considération nos suggestions se basant sur la réalité du terrain ? Ces questions

relevées durant nos analyses questionnent le « *postulat* » de ces acteurs au centre de l'analyse stratégique. (Crozier et Friedberg, 1977) Dans cette injonction de transfert, qu'en est-il de l'autonomie ou de la marge de liberté dont peuvent disposer ces responsables ? Sur quels leviers peuvent-ils s'appuyer pour mener leur travail d'organisation et impulser le changement auprès de leurs collaborateurs ?

A cette étape de l'analyse, l'interprétation des différents discours se fera au regard des hypothèses de travail formulées au début de ce travail, qui sont :

**1<sup>ère</sup> hypothèse :** La réduction des ressources humaines, financières et matérielles induite par la CEA requiert une réorganisation des services et des conditions de travail des agents restant à la DIR EST.

**2<sup>ème</sup> hypothèse :** Les contraintes inhérentes (comme la mobilité subie) aux agents impactés de la CEA (détachement, mise à disposition) accentuent la fonction d'encadrement des managers de proximité et nécessitent la mise en place d'un dispositif d'accompagnement au et du changement.

## **6.1. LES IMPACTS ORGANISATIONNELS IMPLIQUANT UNE EVOLUTION STRUCTURELLE**

A l'issue de l'analyse documentaire et des entretiens, il apparaît que l'injonction de transfert de compétences routières vers les collectivités serait suivie d'une évolution de plusieurs composantes de l'organisation de la DIRE.

### **6.1.1. La stratégie liée au changement organisationnel**

Il a été mis en évidence une certaine incompréhension de la stratégie de la direction dans la réalisation de ce transfert. Par manque de clarté sur les conditions de reprise des agents concernés, les chefs de services peinent à fonctionner comme relais auprès de leurs collaborateurs. Dans la majorité des discours et en lien avec mon interprétation, étant un service déconcentré dépendant des politiques publiques nationales et territoriales, la direction de la DIRE à elle seule n'a pas la légitimité ni le pouvoir de définir les stratégies à adopter vis-à-vis du transfert actuel ni des prochaines restructurations qui s'annoncent. Et ce malgré le fait que l'équilibre fondamentale de la DIRE est déstabilisée avec la disparition de la division

d'exploitation de Strasbourg, d'une partie du service d'ingénierie routière Alsace Franche-Comté et de quelques fonctions dans les services supports.

L'analyse fait ressortir que l'incompréhension de la stratégie dans le cas de ce transfert se situe à deux niveaux. D'un côté, sur les conditions de reprises des agents alsaciens par les collectivités, dont les modalités seront fixées par la loi MAPTAM. Cette dernière évoque notamment, la temporalité et procédure de mise à disposition des fonctionnaires qui changent d'employeurs, mais sans apporter plus de précision sur les conditions d'emploi et de travail des agents à transférer. Toutefois, c'est à ce niveau de transformation de leur organisation du travail qu'ils attendent le plus de visibilité. En effet, connaître l'organisation et l'environnement dans lequel les agents vont évoluer, permet d'aborder leurs possibles en termes d'évolution professionnelle, car l'environnement de travail est en soi un élément majeur *d'une valeur formative*. (Fernagu-Oudet, 2012) Mais comme la DIRE ne peut se prononcer au nom des collectivités sur le sort des agents transférés, comme l'a indiqué un des responsables, en quoi et comment peut-elle accompagner ces agents dans leur intégration à leur nouveau service, nouvelle organisation, pour qu'ils y voient une opportunité d'évolution professionnelle plutôt qu'une mobilité subie ?

Et de l'autre côté, il y a la méconnaissance de la stratégie de la direction sur l'organisation de l'après transfert. Que les agents soient impactés directement ou non par ce transfert, il a été évoqué dans l'analyse, que des effets à court et/ou à moyen terme entraineront une évolution des organisations du travail à la DIRE. Les responsables de services ont pris conscience des difficultés auxquels ils devront faire face pour continuer à assurer leurs missions et objectifs suite à la réduction prochaine des effectifs. Effectivement, l'amputation des services alsaciens, les non compensations des ETP traitant avec et pour les agents alsaciens ou les suppressions de postes à venir devraient insuffler une nouvelle façon de repenser l'organisation fonctionnelle et structurelle de la DIRE. Des nouvelles orientations stratégiques sont donc attendues également par les agents restants avec une exigence de clarté dans la répartition des missions et des responsabilités de chaque pôle ou même des fusions des services, comme pour le cas du SIR Franche-Comté après le départ de l'Alsace. Par ailleurs, à défaut de pouvoir assurer correctement leur mission dû à un sous-effectif, la situation de surcharge de commande de certain pôle a amené quelques responsables à s'interroger sur la question d'adaptation à de nouvelles activités ou de changement de métiers pour leur service.

Des questionnements autour de la stratégie d'externalisation ont même été évoqués pour les activités dont le service est en manque de « chargé de travaux » pour les études. Toutefois, le concept d'externalisation requiert la maîtrise des compétences et connaissances spécifiques de la matière à externaliser afin d'assurer l'évaluation des prestations rendues. Ce qui ne semble pas être le cas selon un des responsables qui qualifie de « contre nature » le fait d'assurer le suivi des travaux rendus à défaut d'avoir les moyens et compétences à sa disposition. Le manque de technicité et de savoir-faire opérationnel en interne entraîne donc un frein pour assurer une démarche proactive d'externalisation. Cette situation conduit nos interlocuteurs à s'interroger sur la nécessité de mettre en place une formation des agents pour gérer les prestataires. De ce fait, la réduction des ressources humaines pourrait impliquer un changement de métier pour beaucoup d'agents restants, une évolution de la nature même de leurs fonctions pourrait également transformer le cœur de métier de la DIRE.

*« Et nous on fait, cette fois un nouveau métier qui est conducteur d'opération. Donc on a aussi une évolution de métier qu'il faudra à un moment déterminé en fonction de la politique générale du ministère si la DIRE est maintenue ou pas maintenue. » (E4, L1355-1358)*

En se basant sur les analyses de Wittorski (2000), on peut interpréter cette remise en question du métier d'avenir en rapport avec la demande d'évolution de l'organisation du travail, qui est elle-même traduit comme une demande de professionnalisation des agents. En effet, l'auteur explique que l'évolution des organisations du travail entraîne des tentatives d'expériences nouvelles de forme de travail qui entraîne une évolution de la structure et/ou l'évolution professionnelle des individus. En résumé, la réorganisation du travail des agents restants suscite donc une inscription dans un processus de développement de compétences.

### **6.1.2. Changement organisationnel et structurel**

Comme vu précédemment, le transfert des compétences vers les collectivités tend à modifier les comportements structurels de la DIR EST en invitant à une réflexion autant sur l'organisation du travail que des services voire même des métiers de la route. Au travers du discours, il apparaît que l'organisation, la structuration et le fonctionnement des services au sein de la DIR EST s'exprime en termes de missions. Chaque pôle dispose de missions différentes avec des objectifs propres fixés en amont soit par la direction d'ingénierie soit par la direction d'exploitation ou encore par le secrétariat général pour les services supports.

Leurs missions sont donc distinctes mais peuvent être complémentaire comme pour le cas du pôle *ingénierie* et du pôle *exploitation*. En se basant sur les concepts de Mintzberg (1980), le mécanisme de coordination le plus dominant au sein de la DIR EST, semble être la *standardisation des processus de travail*, même si les autres mécanismes sont pratiquement tous présents dans les discours de nos interlocuteurs. Il apparaît que le travail du centre opérationnel, des agents d'exploitation, qui soutient le cœur du métier de l'organisation soit édicté par *des normes, des procédures et règlements formels*. Toutefois, on peut suggérer qu'il y a quand même une standardisation des procédés de travail au vu des différents standards et processus élaborés par la technostructure (ex : SPR, CIAT ...) pour réaliser les activités des agents d'exploitation. Avec la séparation par pôle et par division d'exploitation géographique, on peut déduire que la configuration structurelle de la DIR EST serait *la structure divisionnalisée* où chaque division d'exploitation travaille en autonomie mais avec un système de contrôle sur leur performance et tout en ayant une obligation de résultats selon les objectifs fixés en concertation entre la direction adjointe d'ingénierie ou la direction adjointe d'exploitation et les responsables des divisions ou SIR. En parallèle, comme avec les mécanismes de coordination, d'autres configurations structurelles telle *la bureaucratie mécaniste* est également relatée dans nos analyses, par le travail des ingénieurs à la DIR EST qui assure la coordination de l'organisation. Et on retrouve de même *l'ajustement mutuel* quand les agents travaillant ensemble (agent d'exploitation ou agent administratif) s'échangent sur leurs manières de faire ou déterminent ensemble un processus de coordination dans la préparation d'un travail ou chantier en cours ou à venir.

C'est cette question pratique de : comment se coordonner à l'issue du transfert qui ont poussé quelques-uns de nos interlocuteurs à mettre le focus sur la nécessité d'élaborer un organigramme de la DIR EST après le transfert, dès maintenant. En effet, même si cela ne reflète pas une image entièrement fidèle d'une organisation, il permet tout de même d'avoir un premier aperçu des liaisons hiérarchiques et fonctionnelles qui structurera la DIR EST après le transfert, et donc de mieux comprendre le fonctionnement des DE et des SIR restant. Corrélativement, étant un service d'Etat, selon la représentation de nos interlocuteurs, le pouvoir est centralisé au siège et il semblerait que cette « bureaucratie mécaniste » (Mintzberg, 1980), bien que non verbalisée en tant que telle, soit une exigence stratégique de l'administration centrale afin de pouvoir décliner en congruence les politiques du DGITM en action au sein de la DIRE. En effet, le pouvoir s'exerce *de manière bureaucratique, au sens*

*où il se fondait sur des règles de portée générale et impersonnelle, faisant l'objet d'une application uniforme à l'échelle nationale, auprès de tous les autres DIR. (Epstein, 2006, p3).* Et même si chaque service/SIR/DE/District fonctionne en but de missions cette configuration bureaucratique permet d'intégrer tous les agents au but du système qui serait la qualité du service rendu aux usagers de la route.

En même temps sur le terrain, les mécanismes de coordination varient selon le niveau organisationnel et les catégories d'agents ; comme l'exemple des encadrants de proximité qui disent avoir une marge de manœuvre en action de gestion et de coordination mais pas en pouvoir de décision. Un autre exemple également pour les services supports (comme le bureau logistique ou le BFDC), qui collaborent avec tous les services et éléments de la DIR EST en passant par une collaboration latérale et s'ajustent en permanence selon les obligations et contraintes des services d'exploitation ou technique. En parallèle entre responsable de service, cette autonomie de gestion de leur service/SIR/DE/District a tendance à tirer l'organisation vers une structure divisionnalisée. Des questions émergent donc si la future stratégie de la direction sur l'organisation de l'après transfert aurait des incidences sur la structuration de la DIRE ou si les mécanismes de coordination existantes sont cohérents et efficaces pour maintenir l'organisation structurelle actuelle ? Malgré cela, au vu de ces caractéristiques il apparaît difficile de saisir la configuration structurelle dans laquelle se situe la DIR EST. Ceci pourrait résulter *de la complexité des jeux d'acteurs qui sous-tendaient la conception et la mise en œuvre des politiques* comme le souligne Crozier (cité par Epstein, 2006, p3). Néanmoins, cela interroge sur en quoi la structure de l'organisation actuelle pourrait nous éclairer sur le système de communication, le partage de responsabilité ou même sur le degré d'implication des agents dans ce processus de transfert ? Cela interroge également la place et le rôle de la DIRE ou de tout service déconcentré au sein de l'action et politique publique.

## **6.2. COHERENCE DES ACTIONS DE LA DIRE ECARTELE ENTRE NIVEAU TERRITORIAL ET ADMINISTRATION CENTRALE**

### **6.2.1. La DIRE et ses agents dans la construction et mise en œuvre d'une politique publique**

Malgré un effort de communication de la direction, ressorti dans nos analyses, la plupart des professionnels de notre corpus se retrouvent désemparés face à l'injonction de transfert de compétences routières vers les collectivités CEA et l'EMS. Les agents alsaciens sont doublement impactés par cette réforme. Par leur statut au sein de la FPE ils font partie de ceux qui vont mettre en œuvre la loi Alsace, les interprètes qui vont expérimenter de la manière plus flexible son application parce qu'ils en ont la charge en tant que professionnels. De l'autre, étant des citoyens demeurant en Alsace, ils sont aussi les destinataires en tant que public. Toutefois, les similitudes des discours recueillis montrent que les agents ont le sentiment d'être exclu des politiques, de ne pas avoir leur mot à dire sur un contexte qui leur échappe. Ils estiment être juste un instrument de l'action publique sans être une partie prenante active des politiques publiques. Ce sentiment de mis à l'écart amène à interroger la délibération politique. Car comme évoqué par Epstein (2015), il est indispensable de favoriser la délibération politique et la délibération technique afin de mettre en accord les divers acteurs (économique, social, technique, ...) et aussi les multiplicités des institutions qui ont des intérêts différents.

Lapostolle (2011) de son côté a confirmé qu'on ne peut pas faire du développement du territoire sans faire participer les acteurs car il est nécessaire de faire conjuguer développement inter-institutionnel et partenarial. L'auteur a évoqué l'importance de l'expertise des agents de développement dans l'aide à la décision aux élus et politiciens locaux. On ne peut pas porter ou penser les projets des politiques publiques sans associer les acteurs du territoire. Les agents alsaciens restent, certes, minimes par rapport à la population globale dans les deux départements Bas-Rhin et Haut-Rhin, mais ils sont partis prenantes du jeu d'acteurs sur ce territoire. Et comme ressorti dans nos analyses et en lien avec le cadre théorique, il apparaît que l'Etat et les collectivités n'ont pas le monopole de l'intérêt général. Les résistances et ressentiments des agents face à cette réforme interrogent ainsi sur les démarches d'évaluation des politiques publiques avant leurs mises en œuvre : Qu'en est-il de la demande de participation sur le territoire avant le vote de cette loi ? Et qu'en est-il de la

démarche de sensibilisation à la participation ? En effet, en se basant sur les théories de Blondiaux (2005) il ne peut y avoir d'offre de participation que s'il n'y a de demande : démocratie octroyée (*top down*) et la démocratie conquise (*bottom up*) qui se traduit par la rencontre entre une volonté descendante (de l'Etat ou des collectivités) à fédérer les initiatives qui poussent à plus ou à mieux de démocratie et une démarche ascendante (venant des agents, des citoyens ou des diverses associations) qui cherchent à participer à des activités collectivités pour inviter au débat. En effet, en se référant à l'historique de la construction de cette collectivité, passant de l'échec du référendum du regroupement des deux départements aux ressentiments dû au transfert des compétences routières, plusieurs questions émergent autour de l'évaluation d'impact de ce projet : y-a-t-il eu une mobilisation des territoires, des acteurs institutionnels, associatifs, économiques qui seraient intéressés par les questions techniques ou sociales recouvrant les spécificités de cette loi ? Ce projet de regroupement répond-il à une demande sociale ? A termes, que peut produire, apporter cette loi, aux individus, aux institutions et aux divers acteurs territoriaux ?

Selon les ressentiments relevés dans la partie analyse, la participation et la co-construction se limite à une réunion d'information et/ou concourir à une concertation sans engagement des 3 organismes. Or les convergences de discours ont montré que les agents ambitionnent de passer par un système de codécision, afin d'intégrer la réalité de la prise de décision politique. Passer par l'information et la consultation, démarche légale et obligatoire quand il s'agit d'un projet d'intérêt général, reste une première étape qui a été reconnu dans nos analyses. Toutefois dans le cas de la CEA, où le transfert de compétences impacte plus d'une institution, la consultation nécessite plus qu'une écoute car la concertation, pour les acteurs, c'est donner plus qu'un avis ; et pour les décideurs c'est aussi valoriser toutes les paroles et avis. Ce qui a amené nos interlocuteurs à se demander : pourquoi veut-on que les agents participent ? Qu'attendent les collectivités de cette participation ? Car la codécision signifie décider ensemble, entre élus et non élus afin de trouver une délibération collective, un arbitrage possible pour les situations des agents impactés, même si la décision finale reste du ressort des élus locaux.

De ce fait, il est ressorti de l'analyse que la mise en œuvre du transfert vers la CEA ne serait pas une sorte de compromis entre des intérêts et des volontés des acteurs qui seraient multiples, de la même manière qu'il n'y ait pas d'égalité des acteurs dans le processus

politique de conception. En effet, derrière l'apparence d'une forme d'horizontalité des acteurs ou d'acteurs à égalité qui décideraient et qui définiraient ensemble l'intérêt général, les différents discours sur la perception des politiques donnent à voir une réalité des rapports hiérarchiques fort. Les étonnements lors de l'annonce de la loi, les sentiments d'exclusion et les résistances dans les modalités de ce transfert évoquent l'absence de principe d'égalité des acteurs dans le processus de conception des politiques. On peut ressentir une tension dans la mise en œuvre de ce transfert et qui interroge la gouvernance dans la conception des politiques publiques. Comme évoqué dans la partie théorique, les politiques d'infrastructures routières sont toujours traitées en corrélation avec d'autres politiques en matière de transport ou d'aménagement du territoire. Ce qui nécessite des pouvoirs publics des stratégies de cohérence, de coordination et d'harmonisation afin d'articuler la question routière aux autres domaines d'intervention de l'action publique. Approfondir ce questionnement sur la gouvernance dans la conception des politiques et la territorialisation de l'action publique pourrait contribuer à mettre en exergue la lisibilité du système routier. Mettre en relief les responsabilités opérationnelles de chaque échelon et services interagissant sur le territoire de la CEA pourrait ainsi permettre de définir les compétences de chaque niveau de gouvernement et de chaque administration impliquée dans la gestion publique routière.

Il ressort de notre analyse, que la mise en œuvre de cette loi Alsace ne concerne pas que la réaffectation ou le transfert des responsabilités de l'action publique d'Etat vers les collectivités mais impulse aussi à la réorganisation de la gestion publique.

### **6.2.2. Mouvement contradictoire subi par les services déconcentrés**

Dans le cadre théorique, nous avons vu qu'en matière de politiques publiques des infrastructures routières, l'Etat, à travers la normalisation avec l'Union Européenne, recentralisait le pouvoir en pilotant à distance l'action menée dans les collectivités territoriales. Mais comme évoqué par (Bérion et al, 2007) toute politique publique des routes ou transports part toujours d'une reconnaissance de problématique territoriale et prend en considération des aspects technico-organisationnels propre au territoire. Ainsi, par son statut et son positionnement, la DIR EST se trouve écartelé entre les actions et politiques locales des départements de sa zone d'intervention d'un côté et une tutelle administrative, financière et d'expertise de l'administration centrale de l'autre. Elle se retrouve de ce fait à conjuguer des enjeux multiples et complexes de coordination entre le préfet coordonnateur, les élus et

politiciens locaux, les différents partenaires et maîtres d'ouvrage ainsi que les directives et déclinaison des politiques de la DGITM, tout en sauvegardant les intérêts des usagers de la route. De cette complexité de relation et de coordination on peut déduire que la construction d'une politique publique se fait par la confrontation des divers intérêts et qu'on est loin de l'interprétation de l'Etat comme une entité homogène qui conceptualise les politiques sans ancrage, comme énoncé dans certains discours.

Ainsi, peut-on penser que la CEA devient un laboratoire d'innovation publique où le principe d'une co-construction des politiques publiques à l'initiative des collectivités et de l'Etat permettrait de prendre en considération les enjeux territoriaux ? En effet, cette loi Alsace peut être interprétée par une évolution des formes d'interaction entre l'Etat et les territoires, puisqu'il y a une décentralisation des politiques publiques, avec la création d'instances politiques locales et la redéfinition de leurs compétences. On pourrait en déduire qu'il y a un retrait de l'Etat au profit des collectivités territoriales qui serait les mieux à même de redéfinir la norme sur le terrain. Car avec la loi Alsace, les collectivités ne demeurent plus comme « *un espace de mise en œuvre de mesures développées par des administrations étatiques* », comme évoqué dans notre cadre théorique, mais devient aussi un lieu de définition des politiques publiques. (Epstein, 2015, p458). A ce moment-là, comment intégrer les participants institutionnels ? Comment décider ensemble des actions et politiques à mettre en œuvre sur le territoire ? Car l'octroi des compétences spécifiques à la CEA signifie aussi la dispersion de compétences en matière de gestion du réseau routier national et risque de favoriser des dysfonctionnements. (Offner, 2004)

En effet d'un côté, ce retrait de l'Etat, abandon de la gestion d'une partie du réseau routier national au profit des collectivités, départements, métropoles ou les concessionnaires privés, a été défini comme non rassurant par nos interlocuteurs. Depuis des années, les services déconcentrés de l'Etat ont joué un rôle d'accompagnement important des politiques publiques et ont acquis de l'autonomie. Toutefois avec la loi Alsace ou le projet de loi 3D, on peut supposer que les services déconcentrés sont menacés de perdre cette autonomie. L'adaptation au niveau territorial peut devenir plus difficile, et le pilotage de la gestion publique se fait de plus en plus par la centrale. Les missions de la DIRE se trouvent au centre des rapports de force politique entre l'Etat central et les collectivités territoriales. Il y a un enjeu de « *coordination inter-organisationnelle* » (Epstein, 2015, p459) à assurer par les

services déconcentrés. On peut donc dire que la loi Alsace a fait évoluer les enjeux, les systèmes d'acteurs et les modalités de conduite de l'action publique des services déconcentrés, dans les territoires (Epstein, 2015). Car les DIR ne dépendraient plus uniquement de la déclinaison des stratégies élaborées par la centrale, mais devraient aussi prendre en compte la multiplicité des acteurs territoriaux, qui désormais contribuent à la définition et la réalisation des actions territorialisées. Tout ceci interroge sur la centralité de l'Etat envers les politiques territoriales, ainsi que la régulation politico-administratif local envers les DIR/DREAL.

D'un autre côté, le retrait de l'Etat des territoires affaiblit les services déconcentrés, car comme pour la DIRE, le transfert des compétences vers les collectivités a réduit ses ressources à hauteur de 20% et la baisse risque de s'aggraver avec le projet de concession de l'A31 Bis. Cet affaiblissement de position interroge la coordination des actions entre un système territorial désormais libre de sa gouvernance, détaché d'un monopole de l'expertise étatique et d'un service d'Etat qui est affaibli dans son rôle de pilotage des actions publique au niveau territorial. En effet, « *l'accroissement des pouvoirs des collectivités locales s'opère largement par captation des compétences des services déconcentrés de l'Etat, conduisant à leur affaiblissement corollaire.* » (Epstein, 2006, p11) On peut noter qu'il y a une évolution des cadres d'analyse de l'action publique territoriale dont l'Etat a été progressivement évacué. Au niveau des collectivités, ce retrait volontaire de l'Etat interroge sur l'amplification d'un *gouvernement à distance*, à travers les normalisations et l'eupéanisation de projet territorial. Au niveau national, ce cloisonnement de l'Alsace peut faire émerger également un problème d'harmonisation d'action publique. La segmentation de la gestion routière au sein des territoires d'une même région, par des institutions de différents niveaux, interroge la cohérence des politiques à mener sur l'ensemble du territoire. Il y aura donc un cloisonnement inter-institutionnel entre la DIRE et le nouveau service routier de la CEA/EMS qui compliquera une unité d'action au sein d'une même région. Cette situation interroge « *les synergies entre stratégies de niveaux territoriaux multiples ; homogénéisation des méthodes et pratiques* » routières. (Offner, 2004, p151)

Pour conclure, étant un instrument de la déconcentration et faisant partie des acteurs nécessaire à la mise en œuvre des politiques et des interventions planifiées, la DIRE est un service qui permette de réaliser le *gouvernement à distance*, de l'Etat vers les collectivités et

de la centrale vers la DIRE. En effet, l'administration centrale gouverne par des normes et standards à travers des dispositifs techniques et spécifiques pour rendre compte de l'application de ces derniers. Les similitudes dans les discours ont évoqué une forme de gouvernance à distance qui interfère sur la manière dont la DIRE gère son activité. Comme l'indique Epstein (2015), cette interférence dans la gestion de l'activité peut être interprétée comme une instrumentation de la politique publique à distance qui se traduit par une forme de dépolitisation ou une forme de dépossession du pouvoir de décision et de contrôle par le biais des outils ou *des techniques de normalisation*. Ce sont les outils que Lorrain appelle « *les pilotes invisibles de l'action publique* » (cité par Epstein, 2006, p4) sur lesquels la DIRE s'appuie pour réaliser son activité qui la déposse. La liberté de choix dans la gestion et management relevée dans nos analyses se voit donc limiter dans leur autonomie par la mise en œuvre de ces outils. Ce qui signifie que les outils de mise en œuvre et de contrôle d'une politique publique ne sont pas neutres et donc il convient de s'interroger si la structure publique est autonome à l'égard de l'administration centrale, pour opérationnaliser les politiques.

### **6.3. LE PROCESSUS DE CONDUITE DU CHANGEMENT**

L'autonomie et la légitimité de la gestion publique des services déconcentrés impactent leurs capacités et pouvoir d'agir dans la conduite du projet de changement. Néanmoins, cette dernière nécessite une coopération interne et externe, entre les services de la DIRE et ceux des collectivités.

#### **6.3.1. La communication de l'information pour comprendre le changement**

L'aspect de communication et information est une donnée qui revient avec insistance tout le long de notre analyse. Dans les mécanismes de coordination comme vu précédemment, informer et communiquer font partie des éléments qui permettent de coordonner et d'animer le quotidien des agents. En effet, comme relaté par nos interlocuteurs la communication à l'oral ou à l'écrit passe par de multiples canaux au sein de la DIRE afin d'assurer un système de coopération et de collaboration entre agents et entre services.

Plusieurs points importants ressortent de l'analyse concernant la communication de l'information à la DIRE durant ce processus de transfert. D'une part, selon les démarches

engagées par l'équipe de direction, on peut déduire qu'une politique de communication spécifique a été mise en œuvre afin de permettre une visibilité de chaque action et étape dans ce processus de transfert. Les divers comptes rendus de réunion avec les agents alsaciens, la mise en place des plateformes dédiées au traitement des problématiques liés au transfert ou les entretiens individuels relatent la mise en place d'un système organisé et des outils au service du collectif pour prendre en charge les préoccupations de chaque agent. On peut donc interpréter qu'il y a une volonté de faire connaître à tous les agents l'avancement du projet de transfert tout en impliquant les encadrants locaux et les organisations syndicales dans l'objectif de susciter en retour l'engagement de leurs subordonnés, dans une démarche proactive. Toutefois, des divergences d'opinion émergeant de cette modalité de gestion de la communication et d'information, méritent d'être mis en relief. En effet, il apparaît que :

- La plupart de nos interlocuteurs ont appréhendé la différence entre *information* et *communication*. Dans le cas d'une information, ils ne peuvent que recevoir les données, à l'inverse d'une communication avec laquelle ils peuvent interagir en réactivité et interactivité pour faire évoluer les choses. (Ardoino, 2000) L'auteur précise que dans une organisation, l'une ne peut fonctionner sans l'autre et c'est la notion du relationnel et du participatif qui donnent du sens au processus de reconstruction de l'organisation. Toutefois, il ressort des entretiens que les personnes non concernées directement par ce transfert se tiennent au contenu informatif de la situation et ceux impactés semblent réclamer plus de participation. On peut noter qu'il y a un certain détachement venant de quelques responsables qui peuvent être interprété par un manque de perception des enjeux et de la nature même de cette restructuration au niveau global et par un cloisonnement des responsables dans leur domaine empêchant un esprit d'équipe et de soutien. Toutefois, au travers des éléments recueillis, il reste difficile d'affirmer si ce désengagement des agents non impactés se limite au contexte du transfert ou s'étend à leur emploi et à l'organisation également ? En tout cas, l'effet de cette situation se fait déjà sentir dans la cohésion des services se traduisant par une faible dynamique de confiance et de coopération.

- Les différences de niveau d'accès à l'information exprimées dans les analyses, peuvent résulter de la différence de niveau hiérarchique et de l'étendue des responsabilités de chaque responsable de service. La communication d'information dépend donc du statut du responsable si celui-ci relève de la catégorie des fonctions d'encadrement et de direction ou des fonctions d'application, comme le montre la divergence d'informations reçues par les

responsables de la direction et des autres responsables intermédiaires sur le transfert vers les collectivités. Ainsi, toujours en me basant sur les théories de (Ardoino, 2000), on peut déduire que cette distinction sur la diffusion de l'information résulte d'un jeu de relations, d'interrelations, d'interactions entre les responsables de services où des « *lignes de forces* » (Ardoino, 2000, p 24) ordonnent et hiérarchisent leurs relations. Il y a donc « *une dynamique des groupes restreints* » ( Ardoino, 2000, p 25) face à l'exclusion des autres. Cela peut provenir soit des liens fonctionnels guidés par « *des procédures rationalisées et systématisées* » même de l'organisation, soit d'un rapport des sentiments d'appartenance à « *des réseaux symboliques institutionnels* ». (Ardoino, 2000, p 24) A ce moment, la communication de l'information prend deux formes, il y a la transmission des données qui peuvent être diffusé à un public plus large et celles limités à un groupe spécifique. La diffusion des communiqués de presse, les réunions d'information réalisé entre les agents alsaciens et la direction ou les diverses notes de services font justement référence à ce que Thévenet (1988, cité par C. Michon 1994), appelle « *impératif bureaucratique* » (Michon, 1994, p2) dans la gestion de communication où les informations pertinentes à divulguer ne se réfèrent qu'aux missions individuelles, dans l'atteinte de l'objectif global de l'organisme. Ainsi, selon les enjeux analysés en amont par la direction ou la centrale, le contenu de chaque information à transmettre pourrait passer par l'analyse : « à qui, comment ou dans quel but », avant toute diffusion. Toutefois cette pratique de segmentation du public à informer s'avère compliqué et risqué en période de restructuration, car apprendre via les médias le projet de restructuration de son organisme, ne facilite pas une large appropriation du projet de transfert.

D'une autre part, le système de communication de la DIRE est perçu comme une communication descendante, dans le but de faire passer les directives et injonctions de la hiérarchie ou de la centrale sans permettre un échange entre les décideurs et les administrés. (Crozier & Friedberg, 1977). Plusieurs situations peuvent expliquer cette perception comme :

- Le manque de clarté et de transparence des informations diffusées peut évoquer différentes interprétations et amènent à différentes applications sur le terrain. L'absence de précision dans les communications officielles engendrent des formes de « *non-dit* » dans l'organisation comme l'indique un de nos interlocuteurs. En effet, pour Ardoino (2000), cette forme de « *non-dit* », *une* communication informelle, non formalisable et non détectable est due à une carence au niveau de la circulation formelle de l'information. Et comme pour la segmentation du public à informer, cette décision de limiter les informations à divulguer peut

relever d'une démarche volontaire ou contraignante. Néanmoins, cette rétention que l'auteur appelle « *une pathologie des communications et de l'information* » (Ardoino, 2000, p 27) peut provenir de la position de l'organisation vis-à-vis des politiques nationales, dans le cas où l'organisme lui-même ne détient pas les éléments concernant le devenir de ses agents ni de son établissement.

- Le décalage entre les effets escomptés par rapport à l'engagement pris par la direction lors de l'établissement des plans d'action. En effet, il semble que lors des réunions d'information avec la direction, il est apparu une méconnaissance des besoins et attentes des agents impactés par le transfert. L'absence des réponses face aux préoccupations des agents semble compliquer l'interaction entre les deux parties. Ainsi, une meilleure compréhension et appréhension des enjeux ne pourrait être envisagée que si la stratégie d'information et de communication adoptée en amont n'a été conçue selon les représentations des agents cibles auxquels l'information est destinée. Ce manque de préparation du terrain a empêché les encadrants de proximité d'assurer leur rôle de relais proactif envers leurs collaborateurs, la direction ou les collectivités.

#### *Conclusion*

« *Le choix de communiquer sur la stratégie n'est pas une pratique courante pour la plupart des dirigeants soucieux de préserver la confidentialité de leurs actions et leurs marges d'adaptations.* » (Meier & Schier, 2005, p111)

On peut en déduire qu'il y a une volonté de dialogue au sein de la DIRE. Que ce soit au niveau du collectif ou individuel, la communication semble être une des préoccupations managériales de la direction, en mettant en place les divers dispositifs pour que les agents puissent s'exprimer et s'impliquer dans l'organisation. L'analyse nous a montré toutefois, qu'il existe un décalage entre ce que les agents attendent de la communication interne de la DIRE et ce que la direction, limitée par sa position, peut apporter pour répondre à leurs besoins pluriels (information sur le transfert, sur leur situation individuelle, sur la structure, ...). La difficulté réside donc sur comment trouver un juste milieu entre les besoins d'information des agents sur leur situation et une communication jugée partielle avec une position à double discours de la direction ? Comment la direction peut-elle légitimer ses actions au vu de la complexité de l'environnement et de son positionnement dans cette injonction de transfert ?

### **6.3.2. Les impacts dans le pilotage du changement**

En se basant sur les théories d'Autissier et Moutot (2016), le processus de conduite du changement doit être formalisé pour répondre aux enjeux et besoins de transformation d'une organisation. Après une phase primaire de diagnostic, les cycles du changement évoqués par ces auteurs font référence *au cycle d'accompagnement du changement* et *au cycle de pilotage du changement*. Ci-après, nous allons essayer de comprendre la structuration de chaque divergence et convergence d'opinions de nos données, dans les méthodes de gestion adoptées lors de ce transfert vers la CEA.

#### ***Mesure d'accompagnement***

Comme relaté dans l'analyse documentaire et des entretiens, une mesure d'accompagnement a été menée dans une visée de concertation et de mobilisation. En plus des entretiens individuels, des groupes de travail mixtes ont été formés pour travailler sur plusieurs thématiques concernant le transfert et l'organisation de la DIR EST, constitué des agents concernés, de l'assistant social, des organismes syndicaux et de l'équipe de direction. Ces ateliers et réunions d'informations avaient donc pour but de susciter le débat, le dialogue, la concertation et l'arbitrage. Pourtant, à plusieurs reprises dans nos échanges, il a été mis en évidence que ces actions avaient été mises en place uniquement afin de préserver le lien social sans prendre en considération les idées émanant de ces démarches.

Toutefois, à mon sens, au-delà de l'accompagnement sur les aspects juridiques, techniques et les questions spécifiques en RH, la direction a mis en place ces démarches de rapprochement entre les collectivités et les agents alsaciens afin de susciter un mouvement de coopération entre le futur employeur et ses futurs agents. En effet, à défaut de pouvoir satisfaire les agents sur leurs conditions et modalités de reprise, la direction à travers ses démarches peut susciter la motivation des agents à raisonner en termes de compétences à mobiliser afin de prendre en charge leur parcours professionnel. Le but de l'accompagnement au niveau local annoncé dans nos analyses peut de ce fait s'expliquer par une responsabilisation des encadrants de proximité afin que ces derniers recherchent des moyens pour remotiver leurs collaborateurs, pour trouver leur place au sein des collectivités et de s'adapter à leur nouvel environnement de travail qui sera la fonction publique territoriale (pour ceux le décidant). Ainsi, on peut déduire que les mesures d'accompagnements sont

pertinentes dans la limite où les responsables de services ont été associés aux diverses démarches de concertation et de mobilisation et que les demandes en FPTLV sont traitées en adéquation avec les projets d'évolution professionnelle de chaque agent. (Meier & Schier, 2005)

### *L'acceptation du changement*

Il ressort de notre analyse que la démarche de conduite du changement adoptée dans le cadre de ce transfert ne répond pas aux attentes des agents concernés. Ceci peut être expliqué par le statut des agents de l'Etat qui sont plus enclins à la stabilité qu'au changement. Toutefois, la conduite du ou au changement reste une étape permettant à un organisme de revoir les modalités gestionnaires de son organisation, de réformer ou opérer une transformation structurelle nécessaire. Accepter et adhérer à un changement revient aussi à « *expérimenter et d'apprendre de l'expérimentation, que ce soit à l'échelle de l'individu, de l'entreprise ou de la société toute entière* ». (Autissier, Johnson, & Moutot, 2015, p44) Ainsi, comment mettre en mouvement les agents en situation d'injonction de transfert et comment susciter leur intérêt dans cette situation qui leur est imposée ?

### *Conclusion*

En conséquence, on peut dire que dans le cadre d'une restructuration ou d'un transfert, l'importance de la mise en œuvre de la communication en amont et la préparation de l'équipe de préfiguration dans la conduite du changement est de rigueur afin de limiter les comportements de résistance et de réduire les confusions. En plus de maîtriser la communication, savoir où on va également semble être un des leviers nécessaires pour réussir à accompagner un changement auprès des administrés. Mais cette vision à long terme reste encore à questionner car l'avenir de la gestion publique par les services déconcentrés reste flou.

En rapport avec notre première hypothèse, l'analyse documentaire et des entrevues démontrent une adaptation nécessaire à l'évolution organisationnelle et au niveau structurel dans cette restructuration. Donc, que ce soit pour les agents restants ou pour ceux décidant de rejoindre les nouvelles collectivités, le transfert présente différents niveaux d'impacts autant sur la dimension sociale, managériale qu'organisationnelle. Des contraintes et effets qui vont

accentuer le rôle des encadrants de proximité dans l'accompagnement des agents qui vont partir et/ou restant, en lien avec la deuxième hypothèse. Toutefois, pour l'équilibre de vie organisationnelle, la prise en compte du niveau humain interroge car au-delà de l'accompagnement sur les aspects RH ou techniques, la prise en compte du facteur humain et de l'aspect psycho-social semble être flou dans la stratégie des organismes organisateurs. Pourtant, le besoin de transparence dans l'information, la nécessité d'accompagnement et la demande de régulation entre la direction et les encadrants de proximité sont des facteurs clés permettant la réussite ou non de l'appropriation du changement. Face aux sentiments d'insécurité et d'incertitude sur leur devenir, un manque de cohérence dans les choix, les actions et le pilotage du transfert pourrait favoriser le désengagement et la démotivation des agents, qui, par ricochet, pourrait fragiliser la structure et décrédibiliser l'implication institutionnelle.

Comme le précise Crozier et Friedberg (1977), chaque organisation connaît des zones d'incertitudes tout le long de la vie active de la structure. Des incertitudes que les agents sont capables de dépasser s'ils y trouvent leur intérêt. Des contraintes qu'ils peuvent intégrer dans leur quotidien, dans leur stratégie s'ils sont accompagnés dans la compréhension des enjeux inhérents au changement. Et pour Lapostolle (2011) ces incertitudes sont également intégrées dans le jeu d'acteurs de ces fonctionnaires et elles peuvent favoriser leur autonomie, si on leur offre la possibilité d'apprendre à partir de ces situations-problèmes qu'ils rencontrent au quotidien. Dès Janvier 2021, le transfert passera à la phase d'opérationnalisation de l'expérimentation pour une durée de deux ans, il convient de ce fait d'éclairer les principes sur : Comment mettre en œuvre, dans de bonnes conditions tant pour les agents, que pour la DIR EST et les collectivités, les changements nécessaires à l'adaptabilité de chaque échelon face au contexte actuel ? Sur quel facteur, levier la DIR EST, ou les autres services déconcentrés peuvent-ils s'appuyer pour faire face à l'évolution de leur environnement interne et externe à venir ?

Parallèlement, des impacts sur les usagers de la route ont été abordés par nos interlocuteurs. Ce qui requiert, de tous les organismes assurant la gestion publique en matière de routes, une information auprès du grand public, des élus et politiques locaux sur les changements induits par ce transfert de compétences d'Etat vers les collectivités. De communiquer sur qui fait quoi sur les routes ? Qui contacter en cas d'accident ? Comment est

réparti la subdivision territoriale en termes de prise en charge ? Quel opérateur de réseau à contacter concernant les télématiques routières ? Des questions classiques autour du quotidien des usagers qui méritent d'être éclairci, avant Janvier 2021, afin de garantir leurs sécurités et d'assurer une régulation du trafic efficace.

Les diverses évolutions politico-administratives induites par les projets de loi en cours de débat, remettent en question également la pertinence de la continuité des interventions locales des services déconcentrés. Pourtant depuis leur création, ils sont reconnus dans leur rôle de régulateur et de « réseuteur » des infrastructures routières nationales et départementales. La programmation et planification de leurs actions se basaient sur des objectifs fixés au niveau national. L'intervention par les politiques de la DGITM dans la régulation interdépartementale les a permis d'intervenir sur plusieurs réseaux entrelacés et de garantir l'unicité dans le traitement routier. En effet « *le maillage routier ignore les frontières institutionnelles* », (Offner, 2004, p146) d'où l'intérêt de repenser les types de mise en cohérence à mettre en œuvre au vu des politiques qui tendent à répartir la gestion routière par l'appartenance des infrastructures à un territoire. Car chaque incidence de circulation impacte naturellement les trafics des routes ou autoroutes connexes.

C'est ainsi que le cas de la CEA et du projet de loi favorisant la différenciation territoriale invite à questionner les futures réorganisations des DIR/DREAL : garder un niveau interdépartemental en tant que service déconcentré ou transformer en établissement public d'Etat sous le contrôle d'une collectivité territoriale ? Accorder des compétences spécifiques aux collectivités pourrait favoriser également leurs capacités d'expertise en matière de gestion, exploitation et entretien d'un réseau routier national. Ce qui amène à interroger les fonctions restantes du MTES : qui sont la sécurité routière et le développement durable. Ainsi, des réflexions devraient être menées autour du nouveau rôle du ministère, qu'advient-il de ses fonctions stratégiques de pilotage des politiques publiques et des établissements publics ?

Quoiqu'il advienne, les répercussions de cet abandon de quelques kilomètres de route sur l'organisation et le fonctionnement des administrations centrales et déconcentrées seront considérables. (Offner, 2004)

## VII. LES PISTES D'ACTION

Le croisement des concepts et de l'interprétation qui découle de l'analyse des différents discours a fait ressortir une perception de rationalisation bureaucratique de l'action publique au sein des services déconcentrés, qui se traduit par la prescription des moyens, la formalisation des missions des services, la standardisation des procédés, la rationalisation des choix budgétaires, ... tout cela limitant l'autonomie d'une organisation publique. Par ailleurs, l'existence d'une logique de contrôle exercée par l'administration centrale, les incertitudes politiques, les impératifs des dépenses publiques ou l'injonction du politique impactent le comportement des agents et réduisent leurs possibilités d'action, leur degré de contrôle sur leur mouvement ou dans leurs activités.

Ainsi, à l'issue de ce constat, il convient dans cette partie de proposer des perspectives d'actions qui ont pour but de transformer ces contraintes d'injonction ou incertitude de restructuration en opportunité afin de permettre aux services déconcentrés et/ou aux agents de s'adapter à la diversité des situations-problèmes dans la gestion publique, de devenir acteur dans chaque évolution, ne plus être un élément qui subit des mouvements imposés.

### 7.1. INTEGRER LA LOGIQUE PAR COMPETENCES ET LA PROFESSIONNALISATION

En lien avec l'interprétation des différentes positions énoncées en amont, un des principaux points évoqués est la responsabilisation des encadrants de proximité dans l'accompagnement de leurs collaborateurs. Ces managers, proches des agents au quotidien, sont les plus à même de mener un travail d'identification de compétences auprès de leurs collaborateurs, afin de déterminer ce qu'ils savent faire et peuvent faire dans le milieu professionnel. Ce processus d'identification est une première étape pour soutenir le projet d'élaboration des cartographies de compétences par service. En effet cette idée a été lancée pour le projet *vision 2020 de la DIRE*, mais sa réalisation a été suspendue suite à d'autres priorités émergentes du moment. Former les encadrants de proximité sur comment apprécier et évaluer les compétences de leurs collaborateurs, leur permettra par la suite de faire progresser leur équipe car ils connaissent leurs parcours individuels. A travers leur type de

management, ils peuvent susciter la motivation de leur équipe, en proposant un espace d'expression à celle-ci et en favorisant les interactions entre collègues.

L'investissement dans la politique formation au sein de la DIRE a été apprécié par nos interlocuteurs. L'étape de génération et production de compétences des agents peut en effet s'articuler par une relation formation-emploi. Toutefois, un des points qui revient avec insistance dans les analyses est le questionnement sur le devenir des métiers de la route. Que ce soit le transfert en cours vers la CEA/EMS, le projet de loi 3D ou le projet de concession de l'A31 Bis, les fonctions des agents des DIR sont en pleine mutation et leur métier en pleine transformation. Ces évolutions permanentes des politiques publiques nationales ou celles à dimension territoriale invitent donc les administrations à une réflexion prospective des besoins de professionnalisation des fonctionnaires, afin que les prochains changements soient portés et non plus subis. Ainsi, pour les agents, il ne suffit plus de développer des capacités de savoir-faire qui se limitent à l'exécution des tâches au quotidien et d'appliquer des compétences acquises dans une situation professionnelle, mais il importe aussi d'avoir des capacités de savoir-agir c'est-à-dire la capacité à transférer ces compétences à d'autres situations si besoin.

En effet, dans un contexte politique de baisse des effectifs, les exigences de professionnalisation nécessitent de concevoir des systèmes de formation et d'apprentissage plus efficaces et efficaces mais surtout adaptés au terrain professionnel. Le processus de professionnalisation n'incombe pas uniquement à l'agent seul mais à une dimension systémique entière composée de l'organisation, des professionnels de la formation (l'équipe du BFDC et les formateurs), du cadre du travail et du collectif. Car ce processus s'intéresse à la production et transformation des compétences en lien avec l'évolution de l'organisation du travail et des situations réelles de l'activité professionnelle de l'agent. Accompagner la professionnalisation revient, à cet égard, à prendre en compte l'environnement auquel elle s'établit ainsi que l'évolution des formes organisationnelles et structurelles dans lequel l'agent évolue. De ce fait, en plus de prendre en compte l'aspect pédagogique d'une organisation de travail, la DIRE pourrait sensibiliser les agents sur les divers dispositifs FPTLV afin de les inscrire dans un parcours de professionnalisation qualifiant et les préparer à devenir acteur de leurs parcours professionnels.

## **7.2. ADOPTER UNE APPROCHE PRO-ACTIVE DU CHANGEMENT**

Se préparer à une prochaine restructuration est un travail d'anticipation et de conduite de projet. L'institution pourrait se mettre en veille (économique, juridique, sociale...) pour pouvoir anticiper le plus de chose possible : réfléchir aux conséquences et aux moyens adaptés pour mieux appréhender l'introduction d'un prochain changement.

### ***Anticiper les enjeux humains***

Comme vu précédemment, le partage des connaissances, la reconnaissance des compétences ou la mise en valeur des savoirs et savoir-faire individuels et collectifs constituent un actif immatériel important pour une organisation. En effet, valoriser le capital humain est un enjeu majeur car il va permettre de susciter l'engagement du personnel à long terme que ce soit au niveau organisationnel, activité et même pour leur évolution professionnelle. Pour ce faire, promouvoir la culture de reconnaissance au travail que ce soit par la direction directement, par les responsables de services, par les encadrants de proximité ou même entre agents, permettra de développer la capacité de réflexivité et par la même de développer la professionnalité des agents. Car en s'estimant valorisé dans sa contribution, un agent aspire de devenir de plus en plus un professionnel reconnu par son entourage professionnel, et n'hésitera pas à mettre en avant sa capacité à agir en situation ou son implication dans l'organisation. Toutefois, cette pratique de reconnaissance ne devrait pas se limiter au niveau individuel mais devrait aussi prendre en considération la dimension collective. En parallèle, elle est multidimensionnelle, car elle concerne aussi bien la reconnaissance en tant que personne et/ou la reconnaissance des compétences, des performances... Dans la pratique courante, la reconnaissance pourrait de ce fait se présenter sous différentes formes : estime de la personne, compensation financière, perspective de carrière, ... L'article de Machado (2016) « *Reconnaissance au travail* » offre, à cet effet, plusieurs pistes pour approfondir cette démarche.

Mettre en place des outils permettant d'évaluer le mode de gestion et de management dans les services, pourrait également être un moyen de reconnaissance managériale ou un moyen de réajuster les pratiques d'un manager envers ses équipes.

### ***Améliorer le climat social***

*« Tout changement dans l'organisation ou le fonctionnement d'une institution est anxiogène et génère de ce fait des résistances. » (Raimbault, 2010, p1)*

Le cloisonnement entre catégories d'agents, l'inaccessibilité de certains responsables ou les ressentiments entre services comme exposé par quelques-uns de nos interlocuteurs peuvent favoriser un climat social défavorable, qui pourrait s'envenimer en période de crise ou de restructuration. Pourtant un bon climat social pourrait contribuer à améliorer la qualité de vie au travail et être une source d'épanouissement. Ainsi, établir un diagnostic des représentations/ressentis de chaque agent sur le climat social au sein de leur service et au sein de la DIRE en général permettrait d'élaborer un état des lieux des risques potentiels. Après avoir mesuré le climat social existant, si des zones de tensions apparaissent, on peut commencer par sensibiliser tous les agents sur les orientations stratégiques de la politique sociale de la DIRE. Par la suite, investir également dans la formation des encadrants de proximité sur le dialogue social, car ce sont leurs initiatives et mode de management qui pourraient susciter un sentiment d'appartenance chez leurs collaborateurs. Impliquer les instances représentatives du personnel dans toute démarche et négociations collectives également pourrait limiter les méfiances et les réticences face au changement.

Anticiper de façon rationnelle un projet de restructuration implique de prendre en compte chaque acteur et le considérer. Travailler en équipe crée de la cohérence, engendre de la capacité à innover ou à générer de la dynamique ensemble. Anticiper les enjeux humains et améliorer le climat social permettraient à la structure de mieux faire face aux situations professionnelles difficiles à venir. Du côté de l'agent, améliorer les conditions sociales et organisationnelles de son environnement du travail favoriserait le développement et le transfert de ses compétences, qui par ricochet permettrait de développer son autonomie, la prise d'initiative et de responsabilité.

### ***Nécessité de mobilisation autour d'un projet commun***

Le contexte socio-politico-administratif dans lequel se situe la DIRE invite à une réflexion sur la mobilisation de tous les agents autour d'un projet commun, à l'exemple de celui du RRN 20-30. En effet, mobiliser les agents à travailler sur un projet commun avec des objectifs communs, permet de recueillir les représentations des uns et des autres sur l'avenir de leur organisation, de comprendre le sens et l'utilité de leur contribution. Comme indiqué

par la direction, « *Construire la DIRE de demain après transferts vers la CEA et l'EMS en s'appuyant sur le projet "RRN 20-30 ensemble pour la route de demain"* ». Des informations sont visibles sur l'intranet et des séminaires avec « *des journées des cadres* » sont prévus pour 2020/2021. Pourtant la méconnaissance de certains responsables sur les fondamentaux du projet RRN 2020-2030 qui m'a incité à proposer cette perspective de mobiliser chaque agent autour d'un projet collectif. Car il sera difficile de donner du sens à des ambitions qu'ils sont chargés d'incarner, ou de les motiver à collaborer s'ils ne connaissent et n'adhèrent pas aux objectifs de la mise en œuvre dudit projet. Ainsi, ne pas se limiter aux réunions opérationnelles et formalismes serait déjà une première étape, en plus de favoriser la participation de chaque agent dans ce projet qui se veut d'être un « *projet de service 2021-2024* ». Que la volonté de progresser ensemble émane du discours de chaque responsable (de direction ou de service) et se traduit en action sur le terrain afin de promouvoir l'engagement volontaire de chaque agent dans l'avenir de la structure. Plusieurs dispositifs et outils numériques sont accessibles pour promouvoir cette démarche participative auprès des agents. Les politiques soutiennent de plus en plus les initiatives citoyennes et la démocratie participative, faire de même pour les agents pourrait contribuer au développement de collaboration et de transversalité.

Les agents de la fonction publique ont vocation à accompagner les réformes plutôt qu'à les subir. Ils contribuent à l'amélioration des services publics par leurs actes, leurs engagements en faisant évoluer les pratiques administratives. Ainsi, les solliciter sur l'organisation de leur environnement de travail ne pourrait qu'améliorer l'appropriation collective et générer du désir pour le changement.

## VIII. ET POUR CONCLURE ...

« Lorsque nous abordons l'étude d'un projet quelconque, notre esprit n'est pas vierge ; il est chargé de croyances, d'aspirations, de schémas d'explication plus ou moins inconscients qui préformatent notre approche du sujet. » (Van Campenhoudt L. , 2011, p18)

A mon arrivée à la DIRE, j'avais des préjugés, représentations sur le fonctionnement de la fonction publique et dans la manière de fonctionner des agents publics. Mais, assez rapidement, j'ai réussi à relativiser ces présupposés en observant comment les agents, quotidiennement, font leur possible pour répondre aux besoins des usagers de la route et défendre l'intérêt général. Rejoignant Van Campenhoudt, j'ai réalisé que je me situais dans un champ complexe, différent de mes expériences antérieures et qu'il fallait me défaire de ces discours et aprioris afin de soulever de nouvelles questions et de nouvelles perspectives dans cette recherche. A travers l'analyse de la théorie des organisations ou l'analyse de la stratégie, cette expérience m'a permis d'élargir mon domaine de compétences et m'a donné de nouvelles grilles de lecture notamment dans le champ de sciences de gestion.

Pour mon cas, le thème choisi est passionnant et riche d'enseignement, mais il me semble aussi circonscrit, que ce soit pour le terrain de l'étude ou pour le recueil des données. Pour aborder le sujet d'une restructuration, le champ de recherche reste vaste et ouvert au vu de la diversité des concepts dans le domaine de sciences sociales. Mais lors d'un événement qui est le plus souvent subi, le contexte et l'ambiance de l'étude reste difficile à cerner. De ce fait, deux principaux obstacles ont été identifiés lors de la réalisation de ce travail. Premièrement, il y a eu le risque permanent de glissement de positionnement. En effet, il m'a été difficile de me détacher de mon service et de mes fonctions, de séparer l'action en tant que professionnel et la réflexion en tant qu'apprenti-chercheur. Mais petit à petit, mes pratiques et les interactions sur le terrain ont réussi à alimenter ma recherche qui à son tour a fait évoluer ma pratique professionnelle.

Deuxièmement, j'emprunte l'extrait d'un des interviewés pour décrire la difficulté rencontrée : « quand il s'agit des suppressions de postes c'est toujours délicat » (E2, L568). En effet, mener une étude sur un thème qui touche l'incertitude liée au travail, la sécurité de l'emploi ou aux changements de fonctions, s'avère être compliqué quand le sujet est jugé « tabou » sur le terrain de la recherche. De ce fait, ce mémoire pourrait être enrichi en

utilisant d'autres méthodologies comme l'utilisation d'une enquête par questionnaire à introduire auprès des agents opérationnels dans les Centres d'Exploitation et d'Intervention en Alsace. En effet, au vu des circonstances il a été compliqué de réaliser cette méthode quantitative même si ce choix de recueil par questionnaire pourrait permettre de comprendre les attentes des agents (peu qualifiés) impactés directement par ce transfert. Par ailleurs, aborder le sujet sur la Collectivité Européenne d'Alsace (CEA) est un point relativement sensible au sein de la DIR EST. Plusieurs responsables ont refusé la proposition d'entrevues en indiquant ne pas pouvoir en dire plus sur leur position, tandis que d'autres ont été plus catégoriques en évoquant le fait que leur témoignage n'apportera aucune valeur ajoutée à la recherche. C'est ainsi que, passer par l'enquête par questionnaire anonyme, me semble correspondre à la finalité de collecter des résultats comparables et analysables de la réalité des agents alsaciens. Un questionnaire, qui pour ceux qui le souhaitent, pourrait être complété par un focus groupe composé uniquement des agents d'exploitations sans leurs responsables de services. Ceci dans le but de comprendre en quoi et comment le changement induit par le transfert impacte les agents peu qualifiés et leur trajectoire professionnelle ? Comment se positionnent-ils face à cette injonction de transfert qui semble menacer leur avenir professionnel ?

Pour conclure, que ce soit pour les agents d'exploitations ou pour les responsables de services, un projet de restructuration change et transforme les individus, tout simplement parce qu'il va y avoir toute une réflexion sur leurs parcours, une évolution socio-professionnelle, une transformation individuelle et une prise de conscience du contexte contraignant dans lequel ils se trouvent. Ce transfert vers la CEA peut de ce fait, être considéré comme un processus d'apprentissage, de transformation qui va toucher à un moment donné à la question d'identité. Ainsi, pour les fonctionnaires, en quoi et comment les effets d'une restructuration affectent-ils leur identité professionnelle ? Pour les services déconcentrés, en quoi et comment la tendance des politiques actuelles menace-t-elle leur place dans le système administratif ? Quel avenir pour les services déconcentrés ?

Actuellement toutes les DIR et DREAL mettent en œuvre les politiques de l'Etat déclinées des politiques routières de la DGITM validées par le MTES. Leurs actions permettent de garder une certaine cohérence et homogénéité des routes nationales et départementales. Même si elles travaillent par itinéraire, ces DIR collaborent que ce soit en

termes de régulation de trafic, traitement des accidents ou tout simplement pour l'entretien du réseau routier national, afin d'uniformiser le service rendu au public partout sur le territoire français. Toutefois, il ressort de nos analyses que l'expérimentation actuelle en Alsace pourrait être un premier pas vers des politiques nationales qui tendent à se pencher de plus en plus vers la répartition des compétences en matière de gestion, exploitation routière en suivant la subdivision territoriale des infrastructures. Cette volonté interroge sur les écarts que peuvent engendrer la différenciation des traitements routiers entre les territoires ainsi que l'impact sur les usagers quand ils passent d'un réseau à un autre. La subdivision risque de promouvoir une forme de concurrence entre les territoires qui sont déjà variés et différenciés. Comment donc va s'effectuer la mise en cohérence territoriale des infrastructures routières entre les départements ou entre les collectivités ? Comment assurer une cohésion et unité nationale en matière de traitement des usagers ? Qui va définir les politiques et qui va s'assurer de leurs évaluations ?

## SOURCES

- Ardoino, J. (2000). Information et communication. Dans J. Ardoino, *Les Avatars de l'éducation: Problématiques et notions en devenir* (p. doi:10.3917/puf.ardo.2000.01.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Autissier, D., & Moutot, J.-M. (2016). Chapitre 5: Les études d'impacts et l'accompagnement. Dans *Méthode de conduite du changement : diagnostic, accompagnement, performance* (pp. 99-133). Dunod.
- Autissier, D., Johnson, K., & Moutot, J.-M. (2015). De la conduite du changement instrumentalisée au changement agile. *Question(s) de management*, pp. 37-44.
- Bérion, p., Joignaux, G., & Langumier, J.-F. (2007, Novembre 4). L'évaluation socio-économique des infrastructures de transport: Enrichir les approches du développement territorial. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, p. 651 à 676.
- Blondiaux, L. (2005). L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. Dans M.-H. Bacqué, *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative* (pp. 119-137). Paris: La Découverte.
- Bourdoncle, R. (2000). Professionnalisation, formes et dispositifs. *Recherche & Formation*(N°35).
- Campenhoudt, L. V., & Quivy, R. ( 2011). *Manuel de recherche en sciences sociales*, p.59. Paris: Dunod.
- Cayre, P., Trognon, L., & Bergeron, J. (2012). Institutionnalisation de l'ingénierie territoriale et dynamique des compétences : base de réflexion pour la formation. *Les chemins du développement territorial*, (pp. <https://www.psd4-auvergne.fr/content/download/3333/33687/version/1/file/Cayre+et+al.+Symposium+P+SDR+2012.pdf>). Clermont-Ferrand.
- Champy-Remoussenard, P. (2008/2). Incontournable professionnalisation. *Savoirs*(N°17).

- Chevalier, F., & Stenger, S. (2018). L'OBSERVATION. Dans F. Chevalier, L. Cloutier, & N. Mitev, *Les méthodes de recherche du DBA* (p. 94 à 107). EMS Editions.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). Dans *L'Acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Edition du Seuil.
- Didier, M., Prud'homme, R., Guesnerie, R., Bied-Charreton, H., Bureau, D., Gintz, R., . . . Seabright, P. (2007). *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*. Paris: La Documentation française.
- Durand, P. (2006). Les pannes de la déconcentration: l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993. *Revue française d'administration publique*, pp. 757-776.
- Epstein, R. (2006). Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. Dans R. Epstein. Paris: Editions Esprit.
- Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale: une affaire d'Etat la dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'année sociologique*, pp. 457-482.
- Fauré, B., & Arnaud, N. (2014). L'organisation par la communication. Dans B. Fauré, & N. Arnaud, *La communication des organisations* (p. 128). Paris: La Découverte.
- Fernagu-Oudet, S. (2004). Ingénierie de professionnalisation et didactique professionnelle. *Recherche et Formation*, p: 117-135(N°46).
- Fernagu-Oudet, S. (2012). Chapitre 14 - Favoriser un environnement "capacitant" dans les organisations. *Apprendre au travail*(pages 201 à 213).
- Fernagu-Oudet, S. (2012, Juillet-Septembre). Concevoir des environnements de travail capacitants: l'exemple d'un réseau réciproque d'échanges des savoirs. *Formation Emploi*, pp. 7-27.
- Gazier, B. (2006). La sécurisation des trajectoires professionnelles. *Parcours de vie et société* *Connaître pour agir : usages professionnels dans le champ du social*(N°156).

- Gilles, L. (2003/2). Quelques usages de l'activité d'ingénierie de formation. *Savoirs*, p. 71-104(DOI : 10.3917/savo.002.0071).
- Joignaux, G., Ollivier-Trigalo, M., Rigaud, P., & Zembri, P. (2003). Réseaux et services de transport à l'épreuve des territoires: La démarche des schémas multimodaux en Alsace, Nord-Pas-De Calais et Rhône-Alpes. *Flux*, p. 15 à 27.
- Jorro, A. (2015/190). De l'évaluation à la reconnaissance professionnelle en formation. *Revue française de pédagogie*(<https://doi.org/10.3917/lsdle.464.0011>).
- La Revue de l'Ires. (2009/4). Flexicurité et protection sociale. (N°63).
- Lapostolle, D. (2011). Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial. *Géographie, économie, société*, p. 339 à 362.
- Lapostolle, D. (2013, Novembre 01). La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiations dans les territoires de projet. *Revue Interventions Economiques*.
- Machado, T. (2016). Reconnaissance au travail. Dans G. Valléry, *Psychologie du Travail et des Organisations: 110 notions clés* (pp. 353-356). Paris: Dunod.
- Maillard, F. (2012/2). Professionnaliser les diplômés et certifier tous les individus : une stratégie française indiscutable? *Carrefours de l'éducation*(N°34).
- Meier, O., & Schier, G. (2005). La communication interne dans le cas des restructurations post-acquisition. Dans O. e. Meier, *Vie & sciences de l'entreprise* (pp. 108-120. doi:10.3917/vse.168.0108.).
- Michon, C. (1994). Management et communication interne : les six dimensions qu'il faut considérer. *Communication et organisation*.
- Ministère des affaires sociales, d. t. (2005). *Document d'études sur la négociation de branche sur la formation professionnelle*. DARES.

- Mintzberg, H. (1980). Structure en 5 points: une synthèse de la recherche sur les formes organisationnelles. Dans H. Mintzberg, *Management science* (pp. 322-341).
- Offner, J.-M. (2004). Les transferts de compétences dans le domaine des routes. Dans R. e. Europe, *Annuaire des collectivités locales. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État.* (pp. 143-156). DOI : <https://doi.org/10.3406/coloc.2004.1534>.
- Raimbault, P. (2010). *Valeurs du service public, éthique et déontologie des personnels d'encadrement.* ESEN - Séminaire APAENES .
- Savary, E., & Martin, J.-P. (1996). *Formateur d'adultes, se professionnaliser, exercer au quotidien.* CAFOC de Nantes: Editions de la chronique sociale.
- Sen, A. (2000). *Repenser l'inégalité.* Paris: Seuil.
- SOREL, M., & WITTORSKI, R. (2005). *La professionnalisation en actes et en questions.* L'Harmattan.
- Van Campenhoudt, L. (2011). *Manuel de recherche en sciences sociales.* Paris: Dunod.
- Van Campenhoudt, L. (2012/3). Réseau ou champ ? Deux concepts à l'épreuve du pouvoir dans le " travail en réseau". *Cités*(N°51).
- WITTORSKI, R. (2007). *Professionnalisation et développement professionnel.* L'Harmattan.
- Wittorski, R. (1997). Analyse du travail et production de compétences. *Action et savoir.*
- Wittorski, R. (2000). Les voies de développement des compétences . *Humanisme et entreprise* , *A.A.E.L.S.H.U.P* , p. 97 à 113.
- Wittorski, R. (2006). *Entre travail et formation: la professionnalisation.* Texte de HDR.
- Wittorski, R. (2008). La professionnalisation. *Revue Savoirs*(N°17).
- Wolton, D. (2009). Informer n'est pas communiquer. Dans D. Wolton, *Informer n'est pas communiquer.* Paris.

## Webographie

<https://www.cairn.info/disc-sciences-de-l-education.htm>

<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique.htm>

<https://www.cairn.info/revue-politiques-de-communication.htm>

<https://www.cairn.info/revue-formation-emploi-2013-1.htm>

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-3-page-559.htm>

[https://www.persee.fr/doc/coloc\\_0291-4700\\_2002\\_num\\_22\\_1\\_1429](https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2002_num_22_1_1429)

<https://journals.openedition.org/formationemploi/3933>

<http://extranet.dir-est.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=sommaire>

<http://extranet.portail.developpement-durable.gouv.fr/>

<http://www.dir.est.developpement-durable.gouv.fr/>

[http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/docs/Manifestation/0000/Manifestation-0000038/Amenagement\\_et\\_decentralisation\\_synthese\\_des\\_travaux\\_du\\_seminaire\\_2009\\_2012.pdf](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/docs/Manifestation/0000/Manifestation-0000038/Amenagement_et_decentralisation_synthese_des_travaux_du_seminaire_2009_2012.pdf)



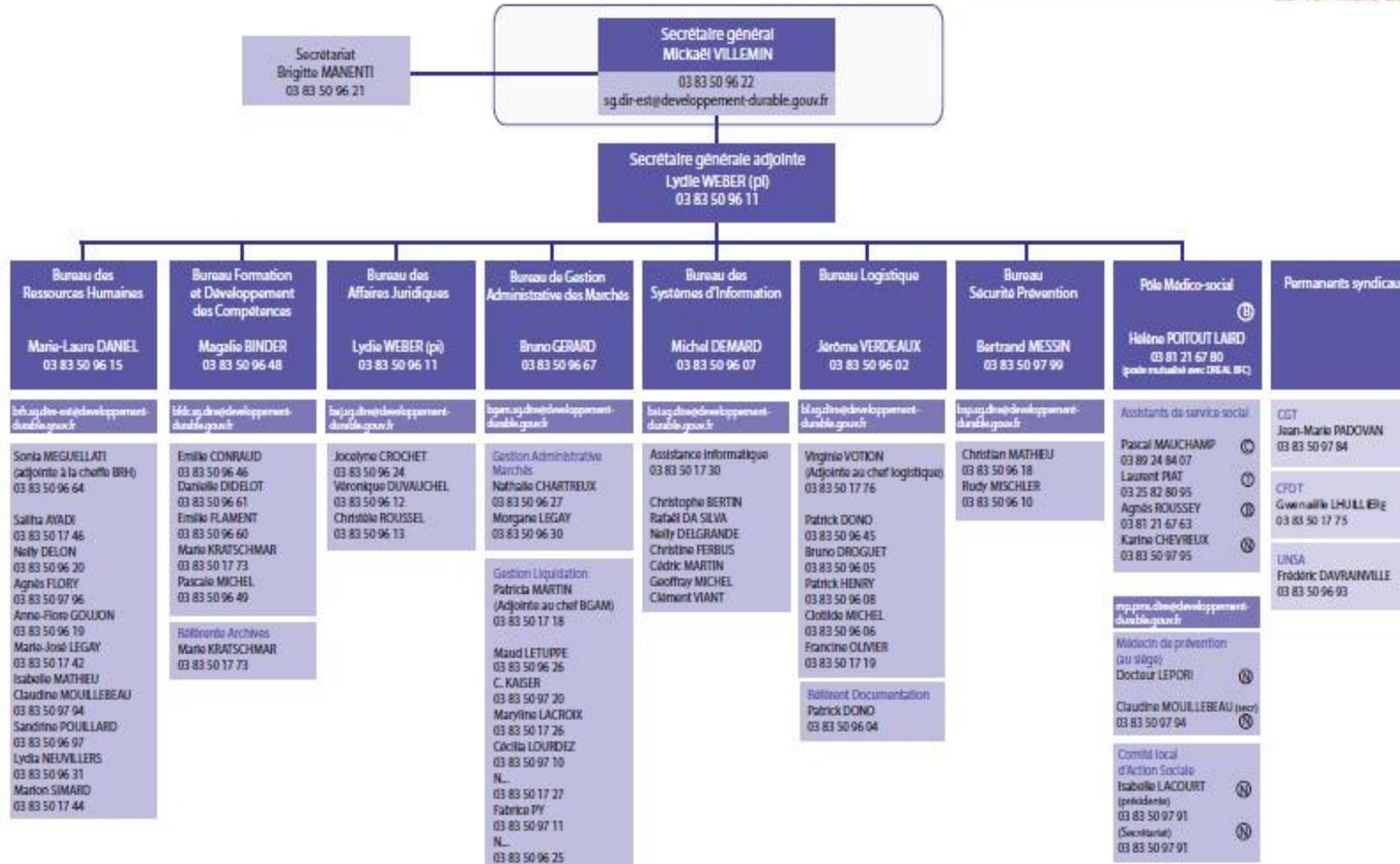
## Listes des centres d'entretien et d'intervention (CEI) par division d'exploitation et par district

Division d'exploitation de Besançon		Division d'exploitation de Metz			Division d'exploitation de Strasbourg	
District de Besançon F. ESMIEU 03 81 82 64 41	District de Remiremont V. DE NARDO 03 29 22 22 58	District de Metz S. DELBIRANI 03 87 69 88 62	District de Nancy R. OMARI 03 83 56 91 28	District de Vitry-le-François JF. BERNAUER BUSSIER 03 26 74 83 95	District de Rixheim - Mulhouse K. BEN AMER 03 89 65 94 30	District de Strasbourg A. OSER 03 88 56 61 30
Adjoint au chef de district C. COURE 03 81 82 64 42	Adjointe au chef de district E. JACQUOT 03 29 22 22 56	Adjoint au chef de district JL. TENDAS 03 87 69 88 63	Adjoint au chef de district A. MAHLÉ 03 83 68 88 61	Adjoint au chef de district E. NICOMETTE 03 26 74 83 96	Adjoint au chef de district C. DOUCEF 03 89 65 94 32	Adjoint au chef de district J. MOITRIER 03 88 56 61 32
CEI de la Veze X. MARCHAND 03 81 82 64 54	CEI de Chames B. IUSNIEL 03 29 38 29 95	CEI de Champigneulle M. FETIQUE 03 83 38 86 69	CEI de Fleville S. HAUER 03 83 68 88 54	CEI de Bologne F. NOURRY 03 25 01 40 31	CEI de Fellingering D. CLARISSAC 03 89 28 41 23	CEI d'Ebersheim Y. HOLZMANN 03 88 85 03 00
CEI de Poligny I. PACCARD 03 84 37 79 70	CEI de Hericourt S. SENEOT 03 84 90 35 40	CEI de Pouilly C. PIKAK 03 87 69 88 77	CEI de Ligny-en-Barrois C. LEFEVRE 03 29 78 72 76	CEI de Saint-Dizier E. FOURNET D. LAURENT 03 25 07 50 71	CEI de Rixheim S. IGNIATOVIC 03 89 65 97 24	CEI de Soufflenheim F. SCHMITT 03 88 05 75 22
CEI de Vuillecin B. DARTEVEL 03 81 38 32 30	CEI de Fayl-Billot D. MASSEY 03 25 86 89 81	CEI de Fameck C. LEROY 03 82 59 12 01	CEI de Moncel-les-Lunéville J. EHRHARD 03 83 74 67 52	CEI de Sézanne R. BERNADAT 03 26 80 53 44	CEI de Sainte-Croix-en-Plaine E. SIMON 03 89 20 95 30	CEI de Strasbourg S. FRANCOIS 03 88 56 61 37
Annexe Les Hôpitaux Neufs	CEI de Saint-Nabord M. THOMAS 03 29 22 22 65	CEI de Forbach Y. SODOYER 03 87 85 32 89	Annexe Pt d'appui de Buhl	CEI de Frignicourt F. WEBER 03 26 74 83 93		
CEI de St Laurent en Grandvaux E. GRECARD 03 84 34 63 40	CEI de Vesoul G. GANY 03 84 68 68 70	CEI de Villers-la-Montagne B. RACADOT 03 82 24 01 70	CEI de Saint-Dié L. CLAUDEL 03 29 27 13 36	Annexe de Chalons		
Annexe Les Rousses	Centre d'Entretien Spécialisé de Vesoul L. MAIREY 03 84 68 24 20	Centre d'Entretien Spécialisé de Metz A. BELVO 03 87 60 56 60				

Consultez notre site internet  
[www.dir-est.fr](http://www.dir-est.fr)

# Le secrétariat général à la DIR Est

au 1er mars 2020



## ANNEXE 2 : GRILLE D'ENTRETIEN

Introduction : Pourriez-vous vous présenter en insistant sur le point qui vous paraît important et nous préciser vos fonctions à la DIR EST ?

<i>Thème</i>	<i>Questions de base</i>	<i>Questions de relance</i>	<i>Observations</i>
Environnement de la DIR-EST et communication	Comment avez-vous pris connaissance de la loi Alsace ?	Qu'est-ce que cela change dans votre quotidien professionnel ?	
	Dans votre service, traitez-vous directement avec les agents alsaciens ? ( <i>Pour les responsables de services supports</i> )	Si oui, sur quel sujet ? et quel volume cela représente-t-il ?	
Organisation de travail - Mode de gestion	De manière générale, en tant que responsable de service, comment organisez-vous le travail de votre équipe ?	Et y aura-t-il des changements prévus par rapport à la CEA ?	
	Dans votre équipe et même au sein de la DIR EST, comment qualifiez-vous votre façon de manager ? (Que pensez-vous du style de management appliqué au sein de la DIRE)	Et pour vous quelles sont les limites et avantages de cette pratique ?	
Impact	En tant que chargée de mission CEA, comment et dans quelles conditions s'effectueront le transfert des agents alsaciens ? ( <i>Question spécifique à la nouvelle responsable de mission CEA</i> )	Comment accompagnez-vous les agents à transférer ?	
	En quoi et comment ce transfert des agents impacte-t-il votre service ?	Et en quoi et comment ce transfert impacte-t-il votre fonction en particulier ?	
Transition professionnelle	Que pensez-vous des mesures actuellement prises pour la formation et l'accompagnement des agents pour l'évolution professionnelle au sein de la DIRE ?		

### ANNEXE 3 : MODELE GRILLE D'ANALYSE

		<i>Entretien 1</i>	<i>Entretien 2</i>	<i>Entretien 3</i>	<i>Entretien 4</i>	<i>Entretien 5</i>
<i>Caractéristiques des interviewés</i>		<i>Responsable du District de Mulhouse</i>	<i>Responsable Adjointe du bureau logistique</i>	<i>Responsable du BFDC</i>	<i>Responsable du SIR Lorrain</i>	<i>Responsable du Bureau des Affaires Juridiques/Chargée de mission CEA</i>
<p><b>Thème 1:</b> Dysfonctionnement dans la communication interne</p> <p><b>Sous-thème 1-1:</b> Un projet de restructuration surprise</p>	<p><b>Idées-clés :</b></p> <p>→ où chacun a reçu l'information à sa manière</p> <p>→ la direction a eu également l'effet surprise</p> <p>→ Convergence d'opinions sur l'absence de communication en amont (concernant le transfert)</p> <p>→ La préparation des agents peut être questionnée</p>	<p>- "je l'ai appris via un ami qui m'a envoyé un texto suite à l'annonce du premier ministre." (E1, L19-20)</p> <p>'- "via un ami et avec aucune communication de la part de la DIRE. Et à priori tous les gens ont dit qu'ils étaient surpris même au siège de la DIRE." (E1, L24-25)</p> <p>'- "Vous imaginez depuis fin Octobre 2018. [...] Nous, on demande d'avoir de l'information c'est tout... On ne demande que ça hein. Ils décident. Mais bon, c'est encore une fois un manque ... il manque quelqu'un qui tient le gouvernail." (E1, L388-393)</p>	<p>- "Un matin, à la radio ... (rire) ... oui, oui ... je l'ai apprise un matin en écoutant la radio" (E2, L446-447)</p> <p>'- "donc quand on est arrivé au bureau, donc on en a un peu discuté du coup ... bah avec mon responsable, parce que lui aussi ... bah il venait de l'apprendre aussi en même temps que moi donc voilà ... on l'a appris comme ça" (E2, L448-450)</p> <p>'- "La direction je crois même que ... eux ... je ne suis pas sûr parce que ... bon après il y a les « on dit ». Tu sais comment c'est ... bah que ... eux aussi ils ont appris comme ça. Personne apparemment n'a été au courant de ce qui allait se passer. J'ai l'impression qu'on l'a tous ... voilà appris un peu à la radio ou autre mais tous un peu comme ça" (E2, L453-457)</p> <p>'- "parce ce que les agents ont appris comme ça aussi" (E2, L464)</p>	<p>- "À la radio. Je l'ai entendu à la radio un matin. Et ensuite quand on est arrivé sur ... sur le siège tout le monde débattait de ce sujet. Puisque ça a été un coup de massue en fait quand la DIRE a appris que tous les Haut-Rhin et Bas-Rhin portaient en territorial." (E3, L725-728)</p>	<p>- "Euh, à peu près ouais. Si j'ai de bonne mémoire ... Si j'ai de bonne mémoire, je ne sais même pas si ce n'était pas le jour même, mais enfin c'était très brutal." (E4, L1099-1100)</p>	<p>- "dès 2018 en fait le directeur de la DGITM me semble-t-il s'était exprimé devant les agents pour leur indiquer que ce projet est en cours donc ça c'était en septembre octobre 2018. Et si tu veux plus d'information là-dessus tu as tout sur le site de l'assemblée nationale, tu verras exactement quelles ont été les annonces qui avaient pu être faites à l'époque et de quelle façon effectivement ça avait été discutée. En fait les élus des collectivités et les deux présidents des conseils départementaux ont rencontré le premier ministre, et ils se sont mis à priori d'accord pour qu'une partie des compétences ; déjà qu'il y a une fusion entre les deux départements et qu'une partie des compétences de l'Etat leur soient transférés et principalement le réseau routier national non concédé. Donc dans cette fois il y a deux choses, il y a à la fois effectivement cette fusion de départements et le transfert du RRN. Donc moi j'ai appris ça parce que biais-là " (E5, L1382-1393)</p>

## **ANNEXE 4 : LOI N° 2019-816 DU 2 AOUT 2019 RELATIVE AUX COMPETENCES DE LA COLLECTIVITE EUROPEENNE D'ALSACE (1)**

NOR: TERB1901105L

Version consolidée au 17 juin 2020

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

### ***Article 1***

A compter du 1er janvier 2021, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont regroupés sous le nom de « Collectivité européenne d'Alsace ».

### ***Article 2***

I. - A créé les dispositions suivantes :

- Code général des collectivités territoriales

Art. L3431-3, Art. L3431-4, Art. L3431-5, Art. L3431-6

A modifié les dispositions suivantes :

- Code général des collectivités territoriales

Sct. TITRE III : COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE, Art. L3431-1, Art. L3431-2

II. - Le schéma mentionné au I du présent article est élaboré pour la première fois au plus tard le 1er janvier 2023.

### ***Article 3***

A modifié les dispositions suivantes :

▶ Modifie Code général des collectivités territoriales - art. L1426-1 (V)

### ***Article 4***

A modifié les dispositions suivantes :

▶ Crée Code général des collectivités territoriales - art. L3431-7 (VD) ▶ Modifie Code du tourisme. - art. L132-1 (VT)

## *Article 6*

I. - Les routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à la date de publication de la présente loi sont transférées avec leurs dépendances et accessoires dans le domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace, à l'exception des voies mentionnées au II.

Le domaine privé de l'Etat affecté à l'entretien, à l'exploitation et à la gestion du domaine public routier national mentionné au premier alinéa du présent I est transféré à la Collectivité européenne d'Alsace.

Ces transferts sont constatés par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au plus tard le 1er janvier 2020. Cette décision emporte transfert, au 1er janvier 2021, à la Collectivité européenne d'Alsace, des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale. Le transfert des routes s'effectue sans préjudice de leur caractère de route express ou de route à grande circulation. Les autoroutes mentionnées au premier alinéa du présent I sont maintenues au sein du réseau transeuropéen de transport.

Les terrains acquis par l'Etat en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés à la Collectivité européenne d'Alsace.

Par dérogation aux articles L. 121-1 et L. 131-1 du code de la voirie routière, les autoroutes non concédées A35, à l'exception de sa portion située sur le territoire de l'eurométropole de Strasbourg, A352 et A36 conservent leur dénomination et leur statut autoroutier. Elles demeurent régies par les dispositions législatives applicables aux autoroutes, à l'exception des articles L. 122-4 à L. 122-5 du même code.

Sous réserve des dispositions du code général des collectivités territoriales et du code de la route relatives aux pouvoirs de police de la circulation du représentant de l'Etat et du maire, le pouvoir de police de la circulation sur les voies mentionnées au premier alinéa du présent I est exercé par le président du conseil départemental, à l'exception des autoroutes où il est exercé par le représentant de l'Etat.

Lorsque le maintien de leur statut autoroutier ne se justifie plus, les autoroutes ou portions d'autoroutes mentionnées au cinquième alinéa du présent I peuvent être déclassées par le conseil départemental, après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers. Leur déclassement vaut reclassement dans la catégorie des routes départementales.

II. - Les routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées sur le territoire de l'eurométropole de Strasbourg à la date de publication de la présente loi sont transférées avec leurs dépendances et accessoires à cette métropole. Le transfert des portions d'autoroutes concernées emporte leur déclassement de la catégorie des autoroutes.

Le domaine privé de l'Etat affecté à l'entretien, à l'exploitation et à la gestion du domaine public routier national mentionné au premier alinéa du présent II est transféré à l'eurométropole de Strasbourg.

Ces transferts sont constatés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département du Bas-Rhin. Cette décision emporte transfert, au 1er janvier 2021, à l'eurométropole de Strasbourg des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de cette métropole. Les terrains acquis par l'Etat en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés à l'eurométropole de Strasbourg.

III. - Les transferts et cessions prévus aux I et II sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucun droit, ni d'aucune indemnité ou taxe, ni de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts.

*NOTA : Conformément au II de l'article 14 de la loi n° 2019-816 du 1er août 2019, ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2021 à l'exception des dispositions du troisième alinéa du I.*

#### *Article 7*

I. - Les personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin relèvent de plein droit au 1er janvier 2021 de la Collectivité européenne d'Alsace dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du code général des collectivités territoriales leur sont applicables. Les agents contractuels conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat.

II. - Dès la publication de la présente loi, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin tiennent, avec les organisations syndicales représentatives, une négociation au sens de l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette négociation porte à la fois sur les modalités d'anticipation des changements résultant du regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et sur l'ensemble des conditions liées à ce regroupement.

Le protocole d'accord issu de cette négociation est soumis à l'avis des comités techniques compétents des départements préalablement à leur regroupement.

III. - Jusqu'à la tenue de nouvelles élections, les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, aux commissions consultatives paritaires et aux comités mentionnés aux articles 32 et 33-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont maintenus en fonction dans les conditions suivantes :

1° Les commissions administratives paritaires compétentes pour les fonctionnaires de la Collectivité européenne d'Alsace sont composées des commissions administratives paritaires des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin existant à la date du regroupement. Ces commissions siègent en formation commune ;

2° Les commissions consultatives paritaires compétentes pour les agents contractuels de la Collectivité européenne d'Alsace sont composées des commissions consultatives paritaires des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin existant à la date du regroupement. Ces commissions siègent en formation commune ;

3° Le comité technique compétent est composé des comités techniques des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin existant à la date du regroupement. Ils siègent en formation commune ;

4° Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont, à compter du regroupement, compétents pour la Collectivité européenne d'Alsace. Ils siègent en formation commune ; 5° Les droits syndicaux constatés à la date du regroupement sont maintenus dans l'attente de l'organisation des nouvelles élections.

*NOTA : Conformément au II de l'article 14 de la loi n° 2019-816 du 1er août 2019, ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2021 à l'exception des dispositions du II.*

### *Article 8*

I.-Les services ou parties de service qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées à la Collectivité européenne d'Alsace en application du I de l'article 6 de la présente loi sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues aux articles 80 et 81 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ainsi que, à l'exception des ouvriers des parcs et ateliers, au I de l'article 82 de la même loi, au premier alinéa du I et aux II à VIII de l'article 83 de ladite loi et aux articles 84 à 87 de la même loi, sous réserve des dispositions suivantes :

A modifié les dispositions suivantes :

- LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014

Art. 80, Art. 81

II.-Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées affectés dans les services ou les parties de service mis à disposition en application de la convention ou de l'arrêté mentionné aux II et III de l'article 81 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée sont mis à disposition du président du conseil départemental d'Alsace, puis intégrés dans la fonction publique territoriale dans les conditions prévues aux I et III de l'article 10 et à l'article 11 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées, sous réserve des dispositions suivantes :

A modifié les dispositions suivantes :

- LOI n°2009-1291 du 26 octobre 2009

*Art. 10, Art. 11*

III.-Les services ou parties de service qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées à l'eurométropole de Strasbourg en application du II de l'article 6 de la présente loi sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues aux I et II du présent article, sous réserve des dispositions suivantes :

A modifié les dispositions suivantes :

- LOI n° 2015-991 du 7 août 2015

Art. 114

*Article 12*

En vue de la création de la Collectivité européenne d'Alsace le 1er janvier 2021 sur le fondement de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi :

1° Adaptant les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de celle-ci, et fixant les dispositions transitoires applicables jusqu'au renouvellement général des conseils départementaux ;

2° Adaptant le territoire d'intervention et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi ;

3° Précisant les modalités de transfert des fonctionnaires et agents contractuels, y compris les personnels détachés sur les emplois fonctionnels ;

4° Précisant et complétant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la Collectivité européenne d'Alsace ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'Etat, aux relations financières avec les autres collectivités et à la péréquation des ressources fiscales ;

5° Précisant les règles applicables aux relations entre la Collectivité européenne d'Alsace et le représentant de l'Etat sur son territoire ;

6° Modifiant les références aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ou aux membres de leurs assemblées délibérantes qui ne peuvent être maintenues dans le code électoral, notamment lorsqu'elles constituent le cadre d'un mode de scrutin ;

7° Adaptant et clarifiant les règles relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités prévues par le code électoral, sur le ressort de la Collectivité européenne d'Alsace ;

8° Adaptant les références aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans toutes les dispositions législatives en vigueur susceptibles d'être applicables à la Collectivité européenne d'Alsace.

Le projet de loi de ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de chaque ordonnance.

### *Article 13*

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi :

1° Instaurant des contributions spécifiques versées par les usagers concernés afin de maîtriser le trafic routier de marchandises sur les axes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace ;

2° Précisant et complétant les dispositions relatives au transfert des routes nationales non concédées mentionnées à l'article 6 de la présente loi, notamment les prescriptions techniques, et précisant les règles de police de la circulation applicables au réseau routier transféré ;

3° Précisant les conditions dans lesquelles la Collectivité européenne d'Alsace ou l'eurométropole de Strasbourg, selon le cas, continue d'assurer les engagements de l'Etat portant sur les routes qui lui sont transférées et qui sont liés à la mise en service de l'autoroute A355.

Un projet de loi de ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de chaque ordonnance.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait au fort de Brégançon, le 2 août 2019.

Emmanuel Macron

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Edouard Philippe

Le ministre de l'Europe et des  
affaires étrangères, Jean-Yves Le  
Drian

La ministre de la transition écologique et solidaire,

Elisabeth Borne

Le ministre de l'économie et des finances,

Bruno Le Maire

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse,

Jean-Michel Blanquer

Le ministre de l'action et des comptes publics,

Gérald Darmanin

Le ministre de l'intérieur,

Christophe Castaner

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault

La ministre des sports,

Roxana Maracineanu

Le ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu

La secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes,

Amélie de Montchalin

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2019-816.

Sénat :

Projet de loi n° 358 (2018-2019) ;

Rapport de Mme Agnès Canayer, au nom de la commission des lois, n° 412 (2018-2019) ;

Texte de la commission n° 413 (2018-2019) ;

Discussion les 2, 3 et 4 avril 2019 et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 4 avril 2019 (TA n° 88, 2018-2019).

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1844 ;

Rapport de M. Rémy Rebeyrotte, au nom de la commission des lois, n° 2039 ;

Discussion les 24 et 25 juin 2019 et adoption le 26 juin 2019 (TA n° 299).

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 620 (2018-2019) ;

Rapport de Mme Agnès Canayer, au nom de la commission mixte paritaire, n° 667 (2018-2019) ;

Texte de la commission n° 668 (2018-2019) ;

Discussion et adoption le 23 juillet 2019 (TA n° 139, 2018-2019).

Assemblée nationale :

Rapport de M. Rémy Rebeyrotte, au nom de la commission mixte paritaire, n° 2134 ;

Discussion et adoption le 25 juillet 2019 (TA n° 328).

## **Table des matières**

Introduction.....	6
I. La DIR EST : service d’Etat gestionnaire d’un linéaire d’infrastructures.....	7
1.1. La conduite des missions de la DIR EST.....	8
1.2. L’organisation et structuration pour la gestion de la circulation routière .....	9
1.2.1. Comprendre les spécificités de son organigramme .....	10
1.2.2. Comprendre le fonctionnement des services transversaux.....	11
1.3. La politique management de la DIR EST .....	14
1.4. Le Bureau Formation et Développement des Compétences (BFDC) .....	16
1.4.1. La formation professionnelle et continue au sein de la DIR Est.....	20
1.4.1.1. Les orientations et le niveau stratégique .....	20
1.4.1.2. Le plan annuel de formation.....	21
1.4.1.3. Les divers outils de la formation professionnelle .....	23
1.4.2. Quelques Diagnostics sur la pratique d’ingénierie de formation de la DIR EST.....	24
1.4.2.1. Le processus de recueil des besoins des agents.....	24
1.4.2.2. La réalisation des actions de formations retenues.....	26
1.5. Les missions associées au mémoire .....	28
II. Origine du questionnement .....	30
2.1. La Collectivité Européenne d’Alsace (CEA) .....	30
2.1.1. Son origine, son fonctionnement.....	31
2.1.2. Ses compétences .....	32
2.2. L’origine de la question de départ .....	34
III. Les concepts vers la problématisation .....	37

3.1. Les stratégies de mise en œuvre de l'action et politique publique en matière de routes	37
3.1.1. Les politiques de formalisation des infrastructures routières .....	37
3.1.2. L'approche territoriale des politiques d'infrastructures et de transports .....	40
3.2. L'insaisissable investissement des routes dans le territoire .....	44
3.2.1. L'illusion de développement par la mobilité et le coût de transport .....	44
3.2.2. Le réseau routier comme élément partie prenante de la dynamique territoriale ...	47
3.2.2.1. Le rapport infrastructure et croissance .....	47
3.2.2.2. Le rapport infrastructure et territoire .....	48
3.3. La relation des acteurs territoriaux dans le maillage routes et développement.....	51
3.3.1. Les différents acteurs de la dynamique territoriale dans le domaine routier .....	52
3.3.2. L'ingénierie territoriale et de professionnalisation au service du développement territorial et du développement du réseau routier .....	54
3.4. Vers une problématisation.....	61
IV. La méthodologie de l'étude .....	65
4.1. Choix de la méthodologie.....	65
4.1.1. L'exploration.....	65
4.1.2. Les entretiens .....	66
4.2. Les profils des interviewés .....	67
4.3. L'analyse des données.....	69
4.3.1. L'analyse documentaire.....	69
4.3.2. Les entretiens .....	69
V. L'analyse des données .....	71
5.1. L'analyse documentaire sur le transfert .....	71
5.1.1. Le transfert vu par les agents concernés.....	72

5.1.1.1. Les modalités de transfert vers l'EMS et la CEA .....	72
5.1.1.2. Les propositions d'accompagnement de la DIR .....	73
5.1.2. La mise en œuvre du transfert vue par les 3 organismes .....	74
5.1.2.1. Les propositions d'accompagnement par la CEA et l'EMS .....	74
5.1.2.2. L'après période transitoire .....	75
5.2. L'analyse des entretiens.....	76
5.2.1. Un contour flou entre communication et information.....	76
5.2.1.1. Un projet de restructuration inattendu.....	77
5.2.1.2. Un manque de clarté sur les orientations stratégiques .....	78
5.2.1.3. Une difficulté de communication entre les services et entre les agents .....	81
5.2.2. Les modes de gestion et d'organisation à la DIRE.....	82
5.2.2.1. Une organisation différente selon les services.....	82
5.2.2.2. L'implication des agents par le management des chefs de services.....	84
5.2.2.3. La complexité du positionnement de la direction.....	86
5.2.2.4. La prise d'initiative face au devoir d'obéissance .....	87
5.2.3. Les réactions et ressentis des chefs de service sur le transfert et sa gestion.....	89
5.2.3.1. Sentiment d'inconfort partagé .....	89
5.2.3.2. Incohérence dans la compréhension des modalités du transfert et la prise en charge des agents à transférer .....	91
5.2.3.3. Les effets de la crise sanitaire dans la mise en œuvre du transfert .....	93
5.2.4. Les divergences d'opinions sur les dispositifs d'accompagnement.....	95
5.2.4.1. Les avis mitigés sur le rôle des encadrants de proximités.....	95
5.2.4.2. Les différences de perceptions des actions d'accompagnement mises en place .....	97
5.2.4.3. Le soutien de la direction reconnu et apprécié malgré le contexte.....	99

5.2.4.4. L'accompagnement formation satisfaisant .....	100
5.2.5. Les incertitudes sur l'avenir de la DIR EST .....	102
5.2.5.1. Evolution dans l'immédiat induite par le transfert.....	102
5.2.5.2. Les interrogations sur la réorganisation de la DIRE.....	104
5.2.5.3. Les conséquences de la loi Alsace sur les autres DIR et sur les autres territoires en France.....	107
VI. Interprétation des analyses .....	110
6.1. Les impacts organisationnels impliquant une évolution structurelle.....	111
6.1.1. La stratégie liée au changement organisationnel .....	111
6.1.2. Changement organisationnel et structurel .....	113
6.2. Cohérence des actions de la DIRE écartelé entre niveau territorial et administration centrale.....	116
6.2.1. La DIRE et ses agents dans la construction et mise en œuvre d'une politique publique.....	116
6.2.2. Mouvement contradictoire subi par les services déconcentrés .....	118
6.3. Le processus de conduite du changement.....	121
6.3.1. La communication de l'information pour comprendre le changement.....	121
6.3.2. Les impacts dans le pilotage du changement.....	125
VII. Les pistes d'action .....	129
7.1. Intégrer la logique par compétences et la professionnalisation .....	129
7.2. Adopter une approche pro-active du changement .....	131
VIII. Et pour conclure ... ..	134
Sources .....	137
Webographie .....	141
ANNEXES.....	142

Annexe 1 : Organigrammes de la DIR EST .....	142
Annexe 2 : Grille d'entretien .....	145
Annexe 3 : Modèle grille d'analyse .....	146
Annexe 4 : LOI n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (1) .....	147
Résumé.....	160

## RESUME

### Résumé

Dans un contexte politique mouvant, les services déconcentrés de l'Etat font souvent face à des nécessités d'évolutions et d'une capacité d'adaptabilité au niveau organisationnel, structurel ou pratiques professionnelles. Le vote de la loi Alsace en Août 2019, portant sur la création de la *Collectivité Européenne d'Alsace (CEA)* fait partie de ces transformations à laquelle la *Direction Interdépartementale des Routes de l'Est* devra faire face. Ce mémoire propose de comprendre en quoi l'injonction de transfert de compétences routières vers cette nouvelle collectivité territoriale fait évoluer les enjeux organisationnels et les configurations structurelles de la DIR EST.

Les résultats des investigations documentaires et des entretiens, montrent que les réductions d'effectifs et l'amputation des services alsaciens, présentent différents niveaux d'impacts, sur la dimension sociale, managériale et organisationnelle autant pour les agents transférés que pour ceux restants. Dans ce cadre, les divers projets de loi en cours (à l'instar du projet de loi 3D ou l'A31 Bis) et la récurrence des discours sur l'incertitude du devenir de la DIR Est, invitent à initier une réflexion sur une démarche anticipatrice pour susciter la réussite des prochaines transformations qui s'annoncent inévitable pour les services déconcentrés.

**Mots clés :** gestion du réseau routier, déconcentration, conduite du changement, développement territorial, politiques publiques

### Summary

In a changing political context, the decentralized state services often face the need for development and a capacity for adaptability at organizational, structural or professional level. The vote of the "loi Alsace" in August 2019, relating to the creation of the *Collectivité Européenne d'Alsace (CEA)* is part of these transformations which the *Direction Interdépartementale des Routes de l'Est (DIR EST)* will have to face. This thesis proposes to understand how the injunction to transfer road skills to this new local authority changes the organizational challenges and the structural configurations of the DIR EST.

The results of the documentary investigations and interviews show that the reduction of staff and the amputation of Alsatian services have different levels of impact, on the social, managerial and organizational dimension, as much for the departing agents as for those remaining. In this context, the various law project in progress (like law project 3D or the A31 Bis) and the recurrence of speeches on the uncertainty of the future of the DIR Est, invite to initiate a reflection on an anticipatory approach for encouraging the success of the next transformations which could be inevitable for decentralized services.

**Keywords:** road network management, déconcentration, change management, territorial development, public policies.