



**HAL**  
open science

## L'Etat local, de la résistance à la résidualisation

Renaud Epstein

► **To cite this version:**

Renaud Epstein. L'Etat local, de la résistance à la résidualisation. Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert. La France et ses administrations : un état des savoirs, Bruylant, pp.585-603, 2013. halshs-00831545

**HAL Id: halshs-00831545**

**<https://shs.hal.science/halshs-00831545v1>**

Submitted on 7 Jun 2013

**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.

# **L'Etat local, de la résistance à la résidualisation. Les services extérieurs à l'épreuve des réformes administratives**

**Renaud Epstein**

Maître de conférences à l'Université de Nantes – Laboratoire Droit et Changement Social

Depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, la présence de l'Etat dans les territoires s'incarne dans la figure du Préfet, placé à la tête d'une administration structurée à l'échelle départementale. L'unité de l'Etat local, personnifiée par ce haut fonctionnaire, relève cependant de la fiction juridique. L'intégration verticale de l'administration française s'accompagne en effet d'un fort cloisonnement horizontal, résultant d'une segmentation historique de son organisation et de son action qui s'est approfondie dans les décennies d'après-guerre à mesure de l'extension de ses domaines d'intervention. L'Etat local est constitué d'un ensemble complexe de directions, de services, d'agences et d'agents, dont les missions combinent des actes régaliens, de contrôle de légalité, de régulation politique ou économique, de production de biens publics et de prestations de services. Réunissant le gros des troupes étatiques (966.000 agents hors Education en 2007, soit vingt fois plus que les effectifs des administrations centrales), ces services chargés de mettre en œuvre des politiques publiques décidées à l'échelon central ont longtemps été au cœur du modèle républicain d'administration du territoire. Les lois de décentralisation de 1982-83 ont marqué la fin de ce modèle. Bien que fortement affaibli par les transferts opérés vers les collectivités (communes, départements, régions) et la disparition de la tutelle qu'il exerçait sur ces dernières, l'Etat local est parvenu à conserver un rôle important, sinon prééminent, dans la gestion publique des territoires au cours des décennies 1980 et 1990. L'Acte II de la décentralisation<sup>1</sup> et les réformes néomanagériales du début des années 2000 ont fortement accéléré le mouvement de déclin amorcé vingt ans plus tôt. L'administration territoriale de l'Etat, dont l'organisation était restée pratiquement inchangée depuis les réformes administratives de 1964, est désormais engagée dans une vaste opération de réorganisation, dont on voit mal comment elle pourrait inverser une tendance à la résidualisation des services déconcentrés.

## **I. L'Etat local dans la décentralisation**

Les sciences sociales françaises ont découvert tardivement l'Etat local, au moment précis où celui-ci entamait un lent processus de déclin dans la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique. Prisonniers d'une conception du politique issue des sciences juridiques assimilant le pouvoir politique à l'Etat et celui-ci aux administrations centrales, les politistes français ont longtemps délaissé l'étude de leurs services extérieurs (requalifiés services déconcentrés en 1992), considérés comme de simples relais descendants, appliquant les règles nationales de façon uniforme en tout point de l'hexagone<sup>2</sup>. Il est vrai que, jusqu'au début des années 1980, l'action des collectivités locales était étroitement contrôlée par un Etat auquel elles étaient subordonnées, obligées de lui soumettre tous leurs actes qui ne devenaient exécutoires qu'après validation préfectorale. La tutelle étatique était renforcée par la faiblesse des ressources propres des communes et des départements, totalement dépendants de l'expertise technique concentrée dans les administrations étatiques et des crédits distribués par

---

<sup>1</sup> Lequel englobe, outre la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (qui liste les transferts de compétences aux collectivités des différents niveaux), plusieurs lois organiques relatives à l'organisation des référendums locaux (loi du 1er août 2003), au droit à l'expérimentation locale (loi du 2 août 2003) et à l'autonomie des collectivités territoriales (loi du 29 juillet 2004).

<sup>2</sup> Albert MABILEAU, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1994.

ces derniers. Le contrôle central de l'action publique locale allait donc bien au delà de l'énonciation des finalités de l'action, s'étendant à la mise en œuvre des politiques publiques, qui était fermement encadrée par les services extérieurs de l'Etat, eux-mêmes contraints par des réglementations techniques définies par les administrations centrales et par des règles financières qui conféraient aux normes nationales une force quasi-obligatoire<sup>3</sup>. Les territoires étaient donc moins gouvernés qu'ils n'étaient administrés en fonction de normes de portée universelle<sup>4</sup>.

La tutelle étatique n'était cependant pas sans limites : comme tout système bureaucratique centralisé, celui-ci recelait des marges de jeu à la base<sup>5</sup>. La rationalité technique d'administrations spécialisées, la démultiplication des règles et normes générales codifiant précisément les actions à mener n'épuisaient pas les occasions de négocier entre fonctionnaires et élus locaux, comme l'ont montré les chercheurs du Centre de sociologie des organisations. Car le processus multiséculaire de centralisation politique et administrative, qui a atteint son apogée au cours de la première décennie de la V<sup>e</sup> République, s'est accompagné de la constitution d'une administration territoriale d'Etat en prise directe sur les milieux locaux. Les institutions administratives centrales et locales étaient d'autant plus imbriquées fonctionnellement qu'elles étaient nettement séparées juridiquement<sup>6</sup>. Le cloisonnement du système politico-administratif avait pour corolaire une forte interdépendance entre les fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat, enracinés dans leur territoire, et les élus locaux : ces derniers dépendaient, pour toute action, des ressources maîtrisées par les premiers ; réciproquement, les fonctionnaires avaient besoin de la légitimation apportée par les élus locaux pour mettre en œuvre les politiques dont ils avaient la charge, et pour acquérir des marges d'autonomie vis-à-vis de leur hiérarchie<sup>7</sup>.

L'image d'un pouvoir centralisé dans lequel les acteurs de la périphérie auraient été de simples exécutants, mettant en œuvre des politiques indifférenciées conçues dans les bureaux des ministères parisiens, apparaît en réalité assez éloignée de la réalité historique. Le jacobinisme français était largement apprivoisé par le local, au travers d'un réseau de liens complexes unissant les représentants de l'Etat aux notables locaux<sup>8</sup>. La centralisation formelle était ainsi assouplie par des arrangements informels qui relevaient de la « *ruse avec la règle* », au sens où la négociation demeurerait une pratique non explicite et non codifiée<sup>9</sup>. Même si ces arrangements demeuraient limités dans leur portée, produisant tout au plus des adaptations mineures au stade de la mise en œuvre de politiques publiques définies hors sol, ils permettaient la prise en compte des intérêts locaux dans l'application des règles nationales. Le modèle sociologique de la régulation croisée proposé par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig rend parfaitement compte de cette réalité officieuse, qui conférait à l'Etat local un rôle

---

<sup>3</sup> François D'ARCY, *Structures administratives et urbanisation*, Paris, Berger-Levrault, 1968 ; Dominique LORRAIN, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? » in Pierre LASCOURMES, Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 163-197.

<sup>4</sup> Thierry OBLET, *Gouverner la ville*, Paris, PUF, 2005.

<sup>5</sup> Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

<sup>6</sup> Patrice DURAN, « 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*, vol. 120, n°4, 2006, pp. 757-776.

<sup>7</sup> Michel CROZIER, Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, 1975, pp. 3-32.

<sup>8</sup> Jean-Pierre WORMS, « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, 1966, pp. 249-275 ; Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

<sup>9</sup> Jean-Pierre GAUDIN, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993.

pivot dans la régulation politique et sociale en assurant la combinaison des intérêts du centre avec ceux de la périphérie<sup>10</sup>.

Ce modèle historique, mis à l'épreuve dès la fin des années 1960 par l'urbanisation et l'autonomisation corolaire des députés-maires des villes vis-à-vis du système politico-administratif départemental structuré autour du Préfet, n'a pas survécu aux profondes transformations institutionnelles amorcées dans les années 1980. Initiées par les lois de décentralisation, qui ont bouleversé le cadre juridique de l'action publique locale, ces transformations se sont prolongées au cours des deux décennies suivantes avec la déconcentration, la montée en puissance de l'Union Européenne et l'émergence de structures intercommunales puissantes. Combinées, ces trois évolutions ont suscité une prolifération des centres d'initiatives et de pouvoir dans les territoires, qui a déstabilisé le bipôle traditionnel constitué du maire et du responsable administratif. La pluralisation de la gestion territoriale, qui s'est accompagnée d'une redistribution des ressources et des contraintes entre ses acteurs, a suscité de nouveaux risques et de nouvelles opportunités pour les uns et les autres. Les villes ont été les principales bénéficiaires de ces évolutions, qui leur ont permis de s'imposer comme les leaders de la gouvernance territoriale<sup>11</sup>. Réciproquement, l'emprise des services déconcentrés sur les politiques locales s'est nettement desserrée.

Les lois de décentralisation ont incontestablement joué un rôle clé dans ces évolutions, en consacrant la fin d'un système politico-administratif marqué par l'hégémonie bureaucratique de l'Etat sur les affaires locales. Le nouveau cadre juridique mis en place en 1982-1983 se distingue du précédent sur cinq points principaux : la tutelle administrative et financière *a priori* exercée par le préfet a été supprimée ; la Région a été transformée en une collectivité territoriale de plein exercice ; le pouvoir exécutif départemental et régional a été confié à un élu local ; de nouvelles compétences ont été confiées aux collectivités des trois niveaux (région, département, commune), accompagnés de transferts des personnels des services déconcentrés de l'Etat vers ces collectivités ; parallèlement, des impôts d'Etat ont été transférés aux collectivités locales, libres d'en fixer le taux, en même temps que les subventions spécifiques et discrétionnaires du passé ont été remplacées par des dotations globales automatiques et non négociables. Ce faisant, le législateur a cherché à organiser l'autonomie de chaque niveau de collectivités dans sa sphère d'autorité, sous la responsabilité d'un exécutif élu.

Le transfert d'un bloc de compétences complet à chaque échelon – le développement pour les régions, la solidarité pour les départements, l'urbanisme et les services de proximité pour les communes – se justifiait pleinement dans cette perspective, la délimitation de ces blocs de compétences devant dessiner des ensembles fonctionnels jugés assez homogènes pour créer des sphères d'autonomie particulières. Il s'agissait alors d'éviter des chevauchements de responsabilités qui auraient risqué de faire naître des conflits entre des collectivités publiques dont l'indépendance mutuelle était garantie par la Constitution. Ce faisant, les lois de décentralisation ont moins transformé que prolongé la logique d'action sectorielle antérieure, se contentant d'en déplacer les lignes. Plus encore, le partage des compétences entre régions, départements et communes a renforcé la segmentation de l'action publique locale, en ajoutant une forme de cloisonnement vertical entre les trois échelons de collectivités au cloisonnement horizontal antérieur entre de multiples administrations sectorielles. Cette logique juridique de spécialisation fonctionnelle par blocs de compétences a rapidement été critiquée par les chercheurs et les acteurs, qui ont pointé ses effets de fragmentation sectorielle et de

---

<sup>10</sup> Michel CROZIER, Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *op. cit.*

<sup>11</sup> Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

cloisonnement interinstitutionnel là où les enjeux du développement local exigeaient de la transversalité et du décloisonnement : « plus ce principe de spécialisation était poussé, plus il requérait en pratique des coopérations entre des pôles d'initiative bien affirmés dans leur spécialité »<sup>12</sup>. L'impossible congruence entre la définition des compétences administratives et des problèmes publics à la fois complexes et évolutifs a réduit à néant les espoirs d'indépendance mutuelle des collectivités locales et d'autonomie de celles-ci à l'égard de l'Etat. Les problèmes intégrant les compétences et non l'inverse, les options retenues pour la décentralisation ont renforcé les interdépendances entre les collectivités des différents niveaux et vis-à-vis de l'Etat, à l'opposé des intentions du législateur<sup>13</sup>.

Bien qu'émancipées de la tutelle étatique, les collectivités n'ont pu immédiatement se passer de l'aide que les services de l'Etat. Il a fallu pour cela qu'elles se dotent de services administratifs et techniques nécessaires et qu'elles fassent l'apprentissage de leurs nouvelles compétences, ce qui a pris du temps<sup>14</sup>. Mais la dépendance était à double sens : les collectivités pouvant recourir à des prestataires privés (grands ensembliers urbains<sup>15</sup>, bureaux d'études, cabinets de conseil), les administrations étatiques ont dû se mobiliser pour maintenir un contact étroit et garder la confiance des élus qui constituaient leur marché<sup>16</sup>. La décentralisation s'est donc prolongée par un mouvement de déconcentration, au travers de laquelle les administrations étatiques ont cherché, dans une logique de survie, à renforcer leurs services territoriaux de façon à fournir aux collectivités des prestations de qualité<sup>17</sup>. La décentralisation, couplée avec la déconcentration, n'a donc pas entraîné une diminution des échanges entre collectivités et services de l'Etat, mais elle a changé leur nature, conduisant à une forme d'inversion de la tutelle.

La nécessité d'accompagner la décentralisation par un mouvement parallèle de déconcentration avait été affirmée dès 1982, avant d'être consacrée par la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et le décret du 1<sup>er</sup> juillet de la même année portant « charte de la déconcentration ». Cette déconcentration et le mouvement de centrifugation des services extérieurs de l'Etat qui en a résulté ont suscité des problèmes de contrôle hiérarchique dans les chaînes d'autorité ministérielles, auxquels se sont ajoutés des problèmes plus horizontaux de contrôle, de coordination et de maîtrise de l'action de l'Etat sur le territoire par les préfets. Ceux-ci ont néanmoins vivement défendu le principe de déconcentration. Par ce biais et dans une logique de compensation, le corps préfectoral a cherché à récupérer en autorité sur les services territoriaux de l'Etat ce qu'il avait perdu sur les

---

<sup>12</sup> Jean-Pierre GAUDIN, « Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 31-56.

<sup>13</sup> Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

<sup>14</sup> Les grandes villes et les régions ont été les plus rapides en la matière. Les départements ont suivi plus lentement. En revanche, la majeure partie des communes est restée dépendante de cette aide de l'Etat, jusqu'à ce que les départements se positionnent dans les années 1990 sur une fonction d'assistance technique aux communes rurales.

<sup>15</sup> Dominique LORRAIN, « Les services urbains, le marché et le politique » in Claude MARTINAND (dir.) *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, 1993, pp. 13-43.

<sup>16</sup> Toutes les administrations ont été déstabilisées par la décentralisation, mais toutes n'ont pas réagi à l'identique. Les DDASS ont subi un choc violent avec le départ de leurs travailleurs sociaux vers les départements, dont elles ne se sont jamais remises. Les DDE ont été les plus actives pour se repositionner au service des collectivités territoriales, en lien avec lesquelles elles développaient 70% de leurs activités. Les DDAF sont restées plus longtemps abritées de la tourmente décentralisatrice, œuvrant généralement auprès de petites communes relativement démunies et de conseils généraux où les règles de représentation renforçaient le poids du monde rural. Cf. Jean-Pierre GAUDIN, « Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *op. cit.* ; Patrice DURAN, « 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 », *op. cit.*

<sup>17</sup> Patrice DURAN, Bruno HERAULT, « L'administration à la découverte du politique : l'Équipement en décentralisation », *L'annuaire des collectivités locales*, vol. 12, n°12, pp. 5-25, 1992.

élus locaux<sup>18</sup>. Si les préfets ont appelé au renforcement de l'autonomie des services territoriaux vis-à-vis de leurs administrations centrales, c'est pour immédiatement les replacer sous leur houlette. La « charte de la déconcentration » leur a donné satisfaction, en renforçant les pouvoirs de coordination préfectorale. Les notions d'actions communes, de chef de projet et de pôle de compétence introduites à cette occasion devaient permettre aux préfets d'avancer dans trois directions : regrouper les moyens, coordonner les missions communes, et articuler les compétences en fonction des problèmes concrets rencontrés sur le terrain<sup>19</sup>. Ces trois objectifs se retrouvent dans les diverses réformes de l'Etat territorial conduites par la suite, de la généralisation des missions inter-services en 1993 aux projets territoriaux de l'Etat expérimentés à partir de 1996 et généralisés sous la forme des projets d'action stratégique de l'Etat en 2000. Ces formules managériales n'ont cependant eu qu'un impact limité sur la coordination de services veillant jalousement à leur autonomie. Le préfet n'a aucune autorité sur la Justice en vertu de la séparation des pouvoirs, les lignes hiérarchiques de la Gendarmerie ne transitent pas par les préfetures, la Police a longtemps conservé une autonomie quasi-absolue dans la définition de ses tâches et l'Education Nationale se trouve dans une situation à bien des égards comparable. Au-delà de ces services, qui réunissent le gros des troupes de l'Etat local, toutes les directions départementales ont su construire des formes de protection vis-à-vis des préfetures en se plaçant sous la protection des élus locaux ou en mettant en avant leur manque de moyens et les priorités de leur ministre. La tutelle préfectorale n'était finalement acceptée par les services déconcentrés que dans les cas exceptionnels, correspondant à des situations de crise ou de blocage lié à des désaccords entre services dans la gestion d'un dossier, appelant de ce fait un arbitrage. La déconcentration n'a donc pas mis fin à la fragmentation de l'Etat local. Les préfets ne disposant pas de réelle capacité de coordination des services placés sous leur autorité, c'est avec les collectivités territoriales qu'ils ont dû traiter pour organiser cette coordination nécessaire au traitement des problèmes transversaux auxquels celles-ci étaient confrontés.

Le changement dans les termes de la relation entre collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat a été amplifié par l'irruption de nouveaux acteurs qui ont joué un rôle croissant dans la gestion publique des territoires. C'est notamment le cas de l'Union Européenne, dont la montée en puissance a conduit à une réduction des capacités d'intervention directe des administrations étatiques. D'un côté, la politique de concurrence a limité les possibilités de subvention publique aux acteurs privés, privant l'Etat d'un important levier de gestion territoriale, tout en l'incitant, par la conditionnalité des aides régionales européennes, à intervenir suivant des modalités différentes. De l'autre, l'élargissement de ses capacités d'initiative propres a permis à l'Union de s'imposer comme l'un des principaux financeurs des projets des collectivités au travers de sa politique régionale qui a exercé une influence croissante sur la gestion territoriale. Le colloque singulier associant villes et Etat a ainsi été brisé. La relation de face-à-face s'est transformée en triangle, élargissant le terrain de jeu des régions et des villes qui ont pu trouver dans l'Union un allié face à l'Etat, une source d'inspiration et un guichet pour leurs projets<sup>20</sup>.

Le développement de l'intercommunalité a prolongé ce processus de transformation institutionnelle. A la différence d'autres pays européens ayant fait le choix de la coordination supracommunale, la France a opté pour la formule de la coopération intercommunale, bien plus respectueuse du pouvoir des maires<sup>21</sup>. L'article premier de la loi du 2 mars 1982 envisageait,

---

<sup>18</sup> Philippe BEZES, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *op. cit.*

<sup>19</sup> Patrice DURAN, « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'Equipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt en 1993 », *op. cit.*

<sup>20</sup> Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, *op. cit.*

<sup>21</sup> Bernard JOUVE, Christian LEFEVRE (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 2002.

entre autres mesures, de nouvelles modalités de coopération entre les communes. Celles-ci demeuraient timides et il a fallu attendre le vote de la loi relative à l'administration territoriale de la République dix ans plus tard pour qu'une politique consistante de promotion de la coopération intercommunale s'engage, amplifiée par les lois Pasqua (1995), Voynet (1999) et Chevènement (1999). Jusqu'au vote de cette dernière, l'intercommunalité à fiscalité propre se réduisait néanmoins à de rares îlots de coopération, suscitant la critique récurrente des élites nationales envers les « égoïsmes municipaux ». Il a suffi d'assortir le développement de l'intercommunalité d'une bonification conséquente des dotations de l'Etat pour que la France s'engage dans une « révolution intercommunale »<sup>22</sup>. La rapide montée en puissance des structures intercommunales a renforcé le pouvoir des maires<sup>23</sup>, en particulier ceux des villes<sup>24</sup> qui se sont imposés comme les véritables leaders de la gouvernance urbaine<sup>25</sup>. Les maires du début du XXI<sup>e</sup> siècle n'ont plus grand-chose à voir avec leurs prédécesseurs des années 1960, qui se cantonnaient dans une position de « courtier en influence »<sup>26</sup>. Au fil du temps et par petites touches, les maires ont fait évoluer le profil traditionnel du notable local, au profit d'une figure de l'élus modernisateur, leader d'une ville qui s'est transformée en acteur autonome et stratégique<sup>27</sup>, porteur d'une vision de ce que doit être l'avenir de son territoire, tirant en grande partie sa légitimité de sa capacité à faire partager ce projet localement et à le vendre aux niveaux national, européen et international<sup>28</sup>.

Contrairement à ce que pourrait laisser croire la formule de Dominique Lorrain<sup>29</sup>, qui parle du passage d'un système d'administration centré sur l'Etat à un régime de gouvernement centré sur les élus locaux, cette évolution n'a pas signé le remplacement d'une hégémonie par une autre, les maires prenant la place des représentants de l'Etat. Certes, leur emprise sur l'action publique locale s'est nettement accrue au cours des années 1980 et 1990. Mais la fragmentation du système politico-administratif issu de la décentralisation et les problèmes de coordination entre acteurs qui en ont découlé ont légitimé le maintien des services de l'Etat dans le jeu local. Emancipés de la tutelle centrale, les élus locaux ont trouvé dans les représentants locaux de l'Etat des alliés utiles : leur légitimité à organiser le dialogue et la coopération entre collectivités (et avec leurs divers partenaires locaux) était reconnue par tous, d'autant plus aisément que les préfets et les services déconcentrés de l'Etat se montraient plutôt dociles, ne cherchant pas tant à imposer localement les priorités centrales qu'à les adapter aux enjeux définis par les acteurs locaux et aux configurations différenciés des territoires. L'Etat local s'est ainsi inventé un nouveau rôle, consistant dans la territorialisation des politiques

<sup>22</sup> Olivier BORRAZ, Patrick LE GALES, « France: the intermunicipal revolution », in Bas DENTERS, Lawrence ROSE (dir.) *Comparing Local Governance: trends and developments*. Basingstoke, Palgrave, 2005, pp. 12-28.

<sup>23</sup> Rémy LE SAOUT, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°3, 2000, pp. 439-461 ; Fabien DESAGE, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du "consensus" partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques*, n°56, 2006, pp. 149-163.

<sup>24</sup> Mais le phénomène s'observe aussi dans les territoires ruraux, où la mutualisation des maigres moyens dont disposaient les communes et le soutien technique des conseils généraux ont permis aux édiles de réduire leur dépendance vis-à-vis des services de l'Etat.

<sup>25</sup> Olivier BORRAZ, Emmanuel NÉGRIER, « The end of French mayors? », in John GARRARD (dir.), *Heads of the Local State in Past and Present*, London, Ashgate, 2006, pp. 79-114.

<sup>26</sup> Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol. 33, n°4, 1991, pp. 461-484.

<sup>27</sup> Jean Gustave PADIOLEAU, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, vol. 9, n°3, 1991, pp. 133-143.

<sup>28</sup> Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, op. cit.

<sup>29</sup> Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », op. cit.

nationales et l'animation de la coopération entre les parties prenantes de la gestion territoriale<sup>30</sup>.

Cette fonction « d'institutionnalisation de l'action collective »<sup>31</sup> s'est concrétisée par une floraison de contrats signés avec les collectivités des différents niveaux : dans les seuls domaines de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville, qui ont servi de fer de lance pour le développement des contractualisations territoriales, l'Etat a proposé aux villes et aux régions une vingtaine de contrats distincts entre 1983 et 2000, des premières chartes intercommunales de développement et d'aménagement jusqu'aux contrats d'agglomération et de pays, en passant par les contrat de plan Etat Région, programmes d'aménagement concerté du territoire, conventions de développement social des quartiers et autres contrats de ville. Alors qu'elles ne concernaient que les régions et les villes dont les quartiers d'habitat social étaient les plus précocement affectés par la crise socio-urbaine, ainsi que quelques bassins en reconversion industrielle au début des années 1980, les contractualisations territoriales se sont rapidement étendues à d'autres territoires, pour finir par concerner l'ensemble des collectivités et couvrir la quasi-totalité des secteurs de l'action publique<sup>32</sup>, jusqu'aux domaines régaliens de la sécurité et de la justice. Une large part des politiques sectorielles a ainsi été inscrite dans un jeu complexe de conventions signées par les représentants de l'Etat et les élus locaux, assurant à ces derniers une prééminence dans la définition des priorités de l'action publique locale et un droit de regard sur les conditions de mise en œuvre des politiques nationales.

En effet, contrairement aux craintes exprimées par de nombreux juristes, les contractualisations territoriales n'ont pas été le cheval de Troie d'un retour de la tutelle étatique. Au contraire, ces contractualisations ont contribué à la concrétisation des objectifs d'autonomie locale et de flexibilité poursuivi par la décentralisation, en organisant le passage de normes et de règles définies par les administrations centrales à des objectifs et des actions négociés localement par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités, sur la base de diagnostics et de projets territoriaux élaborés dans des scènes partenariales coprésidées par les préfets et les élus locaux. Les normes et les règles générales n'ont pas disparu, mais leur adaptation a été érigée en règle. On est ainsi passé d'une normalisation assouplie par des arrangements occultes entre représentants de l'Etat et notables à une négociation explicite – sinon ouverte – des normes et des actions dans le cadre de scènes contractuelles semi-publiques<sup>33</sup>.

Car les contrats dont il est ici question n'en étaient pas au sens juridique du terme<sup>34</sup>. Il s'agissait de textes cosignés par les représentants de l'Etat et les élus locaux, consignnant un accord négocié sur des objectifs d'action qui s'inscrivaient dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification, autour desquels les parties prenantes s'engageaient à mobiliser les ressources nécessaires. Mais ces engagements étaient purement politiques, en l'absence de mécanismes de sanction de ceux qui ne les respectaient

---

<sup>30</sup> Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

<sup>31</sup> Patrice DURAN, Jean-Claude THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, 1996, pp. 580-623.

<sup>32</sup> Rappelons que cet usage intensif de l'instrument contractuel n'avait pas été prévu par le législateur : outre les Contrats de Plan Etat Région, on ne trouve qu'une mention à de tels contrats dans la loi de décentralisation de 1983, à propos des chartes intercommunales.

<sup>33</sup> Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Gérard MARCOU, « Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques » in Hervé GROUD, Jean-Claude NEMERY (dir.), *Le renouveau de l'aménagement en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994 ; Yves JEGOUZO, « Contenu et articulation des contrats d'agglomération », in Jean-Philippe BROUANT (dir.) *Contractualisation et territoires. Le rôle des contrats d'agglomération*, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 141-163.



pas. L'usage de la notion de contrat dans les politiques publiques ne s'est donc faite qu'au prix d'un détournement de sens, puisque « la valeur qui est reconnue au contrat n'est pas de produire des obligations, c'est de procéder d'une négociation et d'aboutir à un accord »<sup>35</sup>. On serait même tenté d'aller plus loin : la valeur des contrats entre Etat local et collectivités tenait moins aux engagements qui y étaient consignés qu'à l'accord des signataires pour instaurer une scène permanente de négociation. La démarche de projet qui sous-tendait les contractualisations territoriales était plus importante que le contenu contractuel qui résultait des négociations initiales, puisque celles-ci se répétaient chaque année, à l'occasion de la définition des programmes d'action. Les contrats des années 1980 et 1990 se distinguaient donc nettement de ceux expérimentés au cours des années 1970 dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire en ce qu'ils portaient moins sur la localisation des équipements collectifs programmés par l'Etat qu'ils ne visaient à organiser l'alignement cognitif (diagnostic), stratégique (projet) et opérationnel (programmation) des différents acteurs impliqués dans la gestion territoriale, de façon à constituer une capacité d'action collective. Les projets et contractualisations territoriales ont ainsi marqué une rupture avec la rigidité de la planification étatique antérieure à la décentralisation, en introduisant des démarches plus ouvertes, horizontales, itératives et incrémentales dans la gestion publique des territoires<sup>36</sup>.

La décentralisation n'a donc pas conduit à la disparition de l'Etat local. Elle a indéniablement amorcé un mouvement d'affaiblissement, dont l'ampleur a varié en fonction des services déconcentrés. Mais l'Etat local est globalement parvenu à se maintenir dans un système politico-administratif local dont les cartes ont été rebattues au profit des collectivités. Celles-ci ont pris le leadership sur l'action publique locale, prenant en charge la définition des finalités et la mise en œuvre des politiques publiques, pendant que l'Etat local se repositionnait sur la mise en place des conditions d'une mise en cohérence transversale de ces politiques.

## II. L'Etat local à l'épreuve des réformes néomanagériales

Le lent processus d'affaiblissement de l'Etat local s'est accéléré avec l'Acte II de la décentralisation, qui a fait perdre aux services déconcentrés une bonne part des leviers d'intervention qui leur restaient. Le cas du ministère de l'Equipement, dont les services territoriaux ont toujours été parmi les plus puissants, en fournit l'illustration. L'essentiel des responsabilités et des financements en matière de logement a été délégué aux agglomérations et aux départements ; la gestion et l'entretien de la quasi-totalité du réseau routier national ont été transférés aux départements ; il en va de même des ports et des aéroports, à l'exception de ceux d'intérêt national, qui sont revenus aux départements et aux régions. Dépouillées des agents routiers qui constituaient le gros de leurs troupes, contraintes de fermer les subdivisions et les arrondissements qui maillaient le territoire national depuis plus d'un siècle, les directions départementales de l'Equipement ont en outre été désertées par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, comme ceux des Travaux Publics de l'Etat<sup>37</sup> et donc privées de leur dernière ressource : l'expertise. Il ne s'agit pas d'un cas isolé : la plupart des services ont été affectés par des transferts opérés dans une logique de « décroisement des compétences »<sup>38</sup>. En confiant aux collectivités l'entière responsabilité des politiques qu'elles cogéraient avec l'Etat local<sup>39</sup>,

<sup>35</sup> Gérard MARCOU, Francois RANGEON, Jean-Louis THIEBAULT, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>36</sup> Gilles PINSON, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>37</sup> Julie GERVAIS, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique – L'«identité managériale» et le corps des Ponts et Chaussées », *Politix*, n°79, 2007, pp. 101-123.

<sup>38</sup> Patrick LE LIDEC, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n°121-122, 2007.

<sup>39</sup> La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a notamment mis fin à la cogestion de plusieurs fonds sociaux comme le RMI et le fonds de solidarité logement.

l'Acte II a produit de nouvelles saignées dans les services déconcentrés, en même temps qu'il a conduit à une réduction de leurs interdépendances avec les collectivités et donc à un affaiblissement de leur positionnement local.

Tout autant qu'à l'approfondissement de la décentralisation, la marginalisation des services déconcentrés dans la gestion publique des territoires est due à une série de réformes menées en parallèle ou à la suite de l'Acte II, qui bouleversent l'organisation administrative, le mode de définition des politiques de l'Etat et les instruments par lesquels il intervient dans les territoires. Ces réformes dérogent nettement à l'approche privilégiée par les programmes de modernisation de l'administration des années 1980 et des années 1990, fondés sur l'introduction d'expérimentations locales. La réforme de l'Etat qui se met en place depuis le début des années 2000 est bien plus radicale et systématique. Dans le sillage de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), les plans de réforme sont devenus plus globaux et leur inspiration plus nettement marquée par l'importation des recettes du *New Public Management*, qui se sont progressivement diffusées en France et sont désormais systématiquement utilisées<sup>40</sup>. Les effets infranationaux de ces réformes demeurent, en l'état actuel de la recherche, relativement incertains. Ainsi, tout en soulignant que la LOLF impose un changement paradigmatique, c'est-à-dire une transformation des principes et des instruments « qui produit de lourds effets de déstabilisation et appellent de nouvelles réformes selon un mécanisme d'effets dominos classiquement observé », Philippe Bezes fait preuve d'une grande prudence quant à la portée infranationale de cet effet domino : « en tout état de cause, la structuration historique territoriale de l'Etat et ses relations imbriquées avec les collectivités locales constituent des institutions solides qui ne favorisent ni le design d'une politique de séparation tranchée entre l'Etat et le gouvernement local ni une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat [...] L'avenir dira qui l'emporte, des recettes néomanagériales ou des propriétés historiques de l'administration française »<sup>41</sup>. Au crédit de cette dernière hypothèse, Patrick Le Lidec rappelle que les ambitions réformatrices centrales se sont jusqu'à présent toujours heurtées aux préférences collectives des élus locaux, qui disposent d'un contrôle sur l'agenda et le contenu des réformes sans équivalent en Europe<sup>42</sup>. De ce fait, « les réformes entreprises au cours des dernières années amplifient les caractéristiques saillantes du "modèle d'administration locale français" plus qu'elles ne le transforment »<sup>43</sup>. On conviendra, avec ces spécialistes des réformes institutionnelles, que le changement résulte moins d'une décision politique marquant une rupture dans le système politico-administratif français qu'il ne procède de l'accumulation d'évolutions incrémentales. Il n'en reste pas moins que l'enchaînement rapide de réformes mineures peut conduire à des transformations radicales, comme l'avait souligné Charles Lindblom vingt ans après avoir théorisé la quasi-impossibilité de réformes politiques de grande ampleur : « *A fast-moving sequence of small changes can more speedily accomplish a drastic alteration of the status quo than can only infrequent major policy change* »<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Philippe BEZES, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

<sup>41</sup> IDEM, « Le tournant néomanagériale de l'administration française » in Olivier BORRAZ, Virginie GUIRAUDON, *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 215-254.

<sup>42</sup> Contrôle qu'il explique par le rôle des associations d'élus, qui disposent de relais puissants dans l'administration ; par le cumul des mandats, qui assure une pénétration des intérêts des institutions locales au sein des arènes parlementaires ; par le rôle du Sénat, qui relaie avec force la pression des intérêts locaux ; et par l'indistinction entre personnel gouvernemental et personnel politique local. La combinaison de ces quatre mécanismes structurants limite fortement les marges de manœuvre des gouvernants dans la fabrication des réformes des institutions et des politiques locales.

<sup>43</sup> Patrick LE LIDEC, « La réforme des institutions locales » in Olivier BORRAZ, Virginie GUIRAUDON, *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 215-254.

<sup>44</sup> Charles LINDBLOM, « Still Muddling, Not Yet Through », *Public Administration Review*, vol. 39, n°6, 1979, pp. 517-526.

Si rupture il y a, elle tient en premier lieu à la dissociation entre décentralisation et déconcentration à laquelle ces réformes conduisent. La déconcentration s'était imposée sans plus d'examen comme l'évidente compensation de la logique décentralisatrice dans les années 1980 et 1990<sup>45</sup>. Il en va autrement avec l'Acte II, qui brise le lien entre ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie, pour reprendre les catégories de Pierre Grémion. Certes, l'Acte II de la décentralisation a été accompagné par une série de mesures visant à transformer le fonctionnement de l'Etat territorial, présentées sous l'angle du renforcement de l'échelon régional. Mais ce renforcement n'est que relatif, par rapport à un échelon départemental qui constituait l'échelon de base de l'administration territoriale de l'Etat et qui a toujours été le plus solidement structuré, servant de lieu d'opérationnalisation des politiques nationales. De ce fait, le renforcement de l'échelon régional de l'Etat pèse peu au regard de la crise dans laquelle ont été plongés les services départementaux, sous l'effet des transferts de compétences et de personnels opérés en direction des collectivités et des incertitudes qui en ont résulté quant à leurs missions et leur devenir<sup>46</sup>.

L'approfondissement de la décentralisation a laissé les services départementaux exsangues et l'entrée en application de la LOLF ne les a pas revitalisés. L'« esprit de la LOLF », tel qu'explicité par ses deux pères (le député Didier Migaud et la sénateur Alain Lambert), allait clairement dans le sens d'une déconcentration managériale et financière accrue<sup>47</sup>. La LOLF en actes n'a cependant pas grand-chose à voir avec les présentations qu'en font ses promoteurs. S'il est prématuré de porter un jugement précis sur les conséquences de cette loi organique, les premiers effets observables vont à l'inverse des intentions affichées s'agissant des rapports entre administrations centrales et services déconcentrés. La Cour des comptes et la DATAR avaient souligné en 2003 le risque d'un hiatus entre la logique descendante de la LOLF et la logique à la fois horizontale et remontante supposée guider l'action de l'Etat dans les territoires. Ces mises en garde n'ont pas été entendues et l'accroissement des marges de manœuvre des responsables des services déconcentrés que devaient permettre la globalisation et la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque programme ne s'est pas concrétisé. Les projets annuels de performance (PAP) qui accompagnent chaque programme devaient s'organiser autour d'un nombre restreint d'objectifs de résultats assortis d'indicateurs de performance. Mais les objectifs et indicateurs de résultats (*outcomes*) ont été remplacés, dans nombre de PAP, par des objectifs et indicateurs portant sur les réalisations (*outputs*), limitant les marges de manœuvre des services déconcentrés. L'accroissement de leurs libertés attendu de la fongibilité des crédits à l'intérieur d'un programme a été réduit à néant par les pratiques des responsables de programme<sup>48</sup>, qui les

---

<sup>45</sup> Un examen attentif aurait suscité des interrogations quant à l'option retenue. La déconcentration ressemblait en effet à une formule magique, supposée dans un même mouvement assurer la présence dans les territoires de services techniques puissants, à même de compenser la faiblesse des collectivités ; garantir l'autonomie fraîchement acquise par celles-ci en évitant qu'elles soient dépendantes de décisions qui auraient été prises à Paris ; éviter que la décentralisation conduise à un affaiblissement de l'Etat, qui aurait été dépendant des collectivités territoriales pour la mise en œuvre de ses politiques et sans capacité de contrôle sur leur action. Cf. Patrice DURAN, « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'Equipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt en 1993 », *op. cit.*

<sup>46</sup> Danièle LINHART (dir.), *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris, La Documentation Française, 2006.

<sup>47</sup> Le budget de l'Etat, qui était découpé par ministère et par nature de dépense, est désormais structuré en une soixantaine de missions (unité à l'échelle de laquelle le Parlement vote le budget), comprenant une centaine de programmes assortis d'objectifs précis et d'indicateurs de performance. Leur déclinaison opérationnelle à l'échelle infranationale s'opère par le biais de budgets opérationnels de programme (BOP), qui devaient renforcer les libertés et les responsabilités des gestionnaires locaux.

<sup>48</sup> Chaque programme est piloté par un haut fonctionnaire qui s'engage devant le Parlement sur des objectifs chiffrés pour l'année suivante. Il doit ensuite rendre compte des résultats obtenus et expliquer les écarts par rapport aux prévisions dans un rapport annuel de performances, joint au projet de loi de règlement qui rend compte de l'exécution budgétaire de l'année passée.

ont fractionné en de multiples budgets opérationnels de programme, créant ainsi des blocs de dépenses constituant autant d'enveloppes non fongibles, en même temps qu'ils ont multiplié les directives et les instructions relatives à l'emploi des crédits, privant les *managers* locaux d'une grande partie des libertés nouvelles qui devaient résulter de la loi organique<sup>49</sup>. Celle-ci se traduit par un renforcement du fonctionnement vertical et hiérarchique de l'administration française, aboutissant à des prescriptions toujours plus précises pour les acteurs situés en bout de chaîne<sup>50</sup>.

L'échelon départemental de l'Etat a été particulièrement affecté par cette re-concentration, qui a réduit sa capacité à adapter les politiques nationales en fonction des contextes et des projets locaux. Les contrats signés par les préfetures et les collectivités, qui servaient de cadre à cette territorialisation des politiques nationales, ont d'ailleurs été rapidement remis en cause. Ils ont laissé place à une nouvelle génération de contrats (Contrat de projets Etat région, Convention de rénovation urbaine, Contrat urbain de cohésion sociale, Convention de délégation des aides à la pierre, etc.) d'une toute autre nature. Ceux-ci ne s'organisent plus autour de projets territoriaux négociés localement, mais des priorités sectorielles et des objectifs chiffrés de production définis à Paris. Ils se déclinent en programmes précis, constitués d'opérations dont les maîtrises d'ouvrage, plans de financement et calendriers de réalisation sont définis dans le détail, assortis de mécanismes de sanction ou de clauses de révision en cas de non respect de leurs engagements par les collectivités.

Plus encore, c'est le mode d'élaboration de ces contrats qui a changé. Les négociations horizontales du passé, entre Etat local et collectivités, ont été remplacées par des appels à projet verticaux. L'appel à projet est désormais un instrument banalisé, utilisé de façon quasi-systématique par l'Etat pour allouer de façon sélective ses budgets d'investissement dans les territoires (Programme national de rénovation urbaine, Plan Ville Durable, Pôles de compétitivité, Plan Campus, programmes du Grand emprunt, etc.). Ce changement instrumental a de lourdes conséquences pour l'Etat local. Les anciennes contractualisations territoriales lui conféraient un rôle important, à la fois arbitre (en fixant et veillant au respect des règles du jeu procédural), banquier (en apportant des financements) et joueur (en mettant ses politiques dans le panier contractuel). La situation est toute autre avec les appels à projets nationaux qui court-circuitent les services déconcentrés, évincés de l'élaboration des projets et cantonnés dans une fonction aval de *reporting*<sup>51</sup>.

La mise à l'écart des services déconcentrés s'explique en partie par le fait que ces appels à projet ne sont pas lancés par les administrations centrales, mais par des agences nationales dont la prolifération a recomposé le paysage administratif. Jusqu'à une date récente, la France était restée en retrait du mouvement d'agencification observable dans le reste de l'Europe, consistant dans le transfert d'activités gouvernementales vers de nouvelles organisations chargées de missions de service public tout en étant placées à distance du pouvoir politique<sup>52</sup>. Ces opérations de démembrement de l'administration, qui s'opéraient au coup par

---

<sup>49</sup> Alain LAMBERT, Didier MIGAUD, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*. Paris, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2006.

<sup>50</sup> Sylvie TROSA, Bernard PERRET, « Vers une nouvelle gouvernance publique ? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles », *Esprit*, février 2005, pp. 65-85.

<sup>51</sup> Le *reporting* consiste à collecter des informations précises sur des procédures, des résultats et des moyens utilisés dans des systèmes d'informations qui assurent la disponibilité immédiate de ces informations pour les responsables. Cf. Florence FAUCHER-KING, Patrick LE GALES, *Tony Blair 1997-2007*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

<sup>52</sup> La notion d'agence n'existe pas en droit administratif français. Sous cette dénomination, coexistent des structures aux statuts juridiques, missions et fonctionnement divers. On peut, à la suite de Christopher Pollit, définir l'agence comme une organisation (1) dont les statuts sont définis par voie législative ou réglementaire ; (2)

coup, se sont multipliées dans le sillage de la LOLF. Car celle-ci, en faisant prévaloir la notion de programme sur celle de ministère dans l'architecture budgétaire, a créé un terrain favorable pour que la « fièvre des agences »<sup>53</sup> se diffuse dans l'ensemble du corps administratif français<sup>54</sup>. Depuis le vote de la LOLF, les ministères qui étaient chargés de la conception et de l'exécution de l'ensemble des politiques relevant d'un secteur donné en perdent progressivement la maîtrise, au profit de diverses agences chargées d'un seul programme. La création d'agences, qui met en conformité de l'organisation administrative de l'Etat à l'échelon central et son architecture budgétaire, s'est systématisée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle n'est pas sans effet sur les services déconcentrés. A l'image de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (créée en 2003), de l'Agence de l'innovation industrielle (2005), de l'Agence nationale pour la recherche (2005), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (2006) ou de l'Agence du Service Civique (2010), ces nouvelles organisations captent une part croissante des ressources budgétaires et extrabudgétaires de l'Etat, lesquelles sont soustraites aux administrations centrales et sortent donc du dialogue de gestion qu'elles nouaient avec leurs services déconcentrés. Valorisées pour leur souplesse, leur légèreté et leur réactivité, les agences ne sont pas tenues de s'appuyer sur les services locaux de leur ministère de tutelle. Elles privilégient les relations directes avec les porteurs des actions relevant du programme dont elles ont la charge, sans passer par les préfetures et les directions départementales concernées. Une part croissante des programmes de l'Etat se met donc en œuvre suivant de nouveaux circuits, dont les services déconcentrés sont tenus à l'écart.

Si l'on excepte quelques secteurs dont la compétence relève exclusivement ou principalement de l'Etat (éducation, sécurité et santé), les transformations institutionnelles des années 2000 semblent ainsi conduire à la marginalisation totale des services déconcentrés, dont le rôle tend à devenir résiduel pour les pouvoirs locaux comme pour l'Etat central.

\*

Jusqu'au début des années 2000, l'Etat local avait fait preuve d'une remarquable labilité fonctionnelle et d'une grande résilience organisationnelle. Il avait su s'adapter aux bouleversements de son environnement alors même son organisation, issue des réformes administratives de 1964 qui avaient donné naissance aux administrations régionales et à de grandes directions départementales (DDE, DDAF, DDASS, etc.), avait résisté à toutes les tentatives de réorganisation<sup>55</sup>. La dernière de ces tentatives semble être la bonne. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat figure en bonne place dans les programmes de la RGPP lancée en 2007, qui redessine de fond en comble son organisation et son fonctionnement, suivant trois axes principaux : fusions de services, renforcement de l'échelon régional et réaffirmation de l'autorité préfectorale sur les services déconcentrés.

---

désagrégée fonctionnellement de l'appareil administratif du ministère dont il dépend ; (3) bénéficiant d'un certain degré d'autonomie dont ne jouit pas l'administration ministérielle traditionnelle ; (4) dont les liens au ministère sont néanmoins suffisants pour permettre aux ministres de peser sur les budgets et les principaux objectifs opérationnels de l'organisation ; (5) qui n'est donc pas statutairement totalement indépendante de son ministère ; (6) qui n'est pas une entreprise commerciale. Cf. Christopher POLLITT, Colin TALBOT, Janice CAULFIELD, Amanda SMULLEN, *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

<sup>53</sup> Christopher POLLITT, Karen BATHGATE, Janice CAULFIELD, Amanda SMULLEN, Colin TALBOT, « Agency fever? Analysis of an international policy fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 3, n°3, 2001, pp. 271-290.

<sup>54</sup> Claudia FERRAZI, Frank MORDACQ, « LOLF et agences », in Edward ARKWRIGHT, Christian DE BOISSIEU, Jean-Hervé LORENZI, Julien SAMSON, *Economie politique de la LOLF. Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, Paris, La documentation Française, 2007.

<sup>55</sup> Patrice DURAN, « 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 », *op. cit.*

Dans le cadre de cette réforme, l'organisation héritée de l'histoire, qui juxtaposait 35 directions, services ou délégations de l'Etat dans les territoires, laisse place à un schéma simplifié résultant de la fusion de ces structures dans huit pôles à l'échelon régional sur des périmètres correspondant globalement aux missions des ministères dans l'organisation gouvernementale (celles du gouvernement Fillon II). A l'échelon départemental, les réorganisations sont plus drastiques encore, avec la fusion des directions départementales dans deux ou trois directions, suivant les départements. Parallèlement, le niveau régional devient le niveau de droit commun pour le pilotage des politiques de l'Etat. Le préfet de région voit ses pouvoirs renforcés. Il est chargé de la coordination entre pôles régionaux et de la cohérence de l'action des échelons régionaux et départementaux. Dans cette perspective, les préfets de département passent sous son autorité, ces derniers devant se conformer à ses décisions et lui rendre compte de leur action. Le niveau départemental de l'Etat devient donc un simple échelon de mise en œuvre des politiques nationales, sous l'autorité du niveau régional. Enfin, l'autorité des préfets sur les services déconcentrés est également réaffirmée. Le préfet a autorité sur les pôles et directions ainsi que, pour le préfet de département, sur les unités départementales des services régionaux lorsqu'elles traitent de dossiers relevant de sa compétence ; par ailleurs, les préfets deviennent les délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire.

Ces réformes sont en cours de mise en œuvre. L'avenir dira si leurs effets valident un des slogans de la RGPP : « Moins de structures, plus d'efficacité ». On peut néanmoins penser que cette vaste réforme de l'Etat territorial aura pour principal effet de parachever un long processus de déclin de ce dernier, dont la présence dans les territoires et le rôle dans l'action publique locale deviennent résiduels. Il convient néanmoins de ne pas conclure hâtivement à la disparition de l'Etat de l'action publique locale. L'hypothèse inverse semble même plus vraisemblable, tant il est vrai que les services déconcentrés étaient tout autant les relais descendants de l'Etat que les avocats des territoires vis-à-vis de leur administration. Dès lors, la résidualisation de ces services permet aux élites centrales de se dégager de l'emprise du pouvoir périphérique, et ainsi de retrouver des capacités d'orientation à distance des politiques conduites dans les territoires comme on l'a montré au sujet de la politique de rénovation urbaine<sup>56</sup>. Le transfert aux élus locaux de la responsabilité de la mise en œuvre de nombreux programmes étatiques et plus encore de la mise en cohérence transversale de ces programmes n'a pas fait disparaître toute influence de l'Etat sur les politiques locales. Au contraire, le retrait de l'Etat des territoires a rendu possible son retour dans la définition des finalités et du contenu de ces politiques, au travers de mécanismes de mise en concurrence, d'incitation et de sanction financière, complétés par des systèmes d'indicateurs, de *reporting*, de *benchmarking* et de promotion de bonnes pratiques qui s'avèrent d'autant plus efficaces qu'ils ne reposent plus sur la hiérarchie ou la négociation, mais sur la libre conformation d'acteurs autonomes.

---

<sup>56</sup> Renaud EPSTEIN, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, pp. 96-111.