

## **VIIe congrès de l'Association française de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

### **Table-ronde n°3**

**« Pour une science politique de l'administration »**

**Sous la direction de Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri**

---

#### **Concurrence ou complémentarité : fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires déconcentrés en France**

Nicole de Montricher

Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA/Paris 2)

Les fonctions publiques nationale et territoriales sont-elles en concurrence ou bien interviennent-elles de façon complémentaire ? Poser cette question, c'est s'interroger sur la cohérence entre l'action de l'Etat et celle des collectivités territoriales. De fait, l'architecture des compétences mises en place par la politique de décentralisation est ambiguë. Conformément à la structure d'autorité généralement adoptée dans les pays de l'OCDE à la fin du XXème siècle, les lois votées à partir de 1982 tendent à augmenter les interactions entre collectivités territoriales nationale et locales<sup>1</sup>. C'est dire que le Parlement demeure seul responsable de la législation mais, dans ce cadre, les autorités locales bénéficient d'une capacité d'adaptation pour la mise en œuvre de l'action publique. En revanche la spécificité française qui consiste à doter l'Etat central d'une importante force d'intervention sur le terrain est maintenue alors même que des attributions de personnel accompagnent les transferts d'autorité. Ceux-ci sont effectués selon la théorie des « blocs de compétences »<sup>2</sup>. A l'échelon opérationnel coexistent par conséquent des fonctionnaires de l'Etat central et des fonctionnaires des collectivités territoriales<sup>3</sup>. Au début des années 90, au vu de l'expérience acquise, le Gouvernement intervient pour aménager leurs relations. La loi d'orientation du 6 février 1992 indique clairement les limites de la décentralisation. L'article premier déclare en

---

1. Les Etats qui disposent d'une structure fédérale introduisent des mécanismes centralisateurs, les autres adoptent au contraire des mesures décentralisatrices.

2. La théorie des « blocs de compétences » est mise en œuvre par la loi du 7 janvier 1983. Elle recommande que la répartition des compétences s'effectue autant que possible par « blocs » confiés en totalité soit à l'Etat, soit à la région (formation professionnelle et aménagement du territoire), au département (affaires sociales et santé) ou à la commune (urbanisme et proximité).

3. Le statut de la fonction publique nationale et celui de la fonction publique territoriale obéissent aux mêmes principes généraux mais présentent des différences importantes. Au mois de mai 2002 le Gouvernement de Jean Pierre Raffarin a fait connaître son intention de développer les passerelles entre les deux fonctions publiques. Selon le professeur Jean Bernard Auby (Auby, 1999) il y a encore « trop peu d'analyses pour nous faire comprendre ce qui agence et articule fondamentalement le système ».

effet que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat. » L'hypothèse sur laquelle repose l'action publique locale en France est donc celle de la cohérence, voire de l'intégration entre les politiques décidées par l'Etat et celles des collectivités territoriales en interaction plus ou moins formelle avec les citoyens et les entreprises privées. La charte de la déconcentration<sup>4</sup> intervient peu après pour structurer les conditions dans lesquelles sont négociés les arrangements entre les intérêts des collectivités élues et ceux de l'Etat. Le postulat implicite qui sous tend ce texte est celui du maintien de la situation ancienne dans laquelle le Préfet s'accorde avec les élus de la collectivité de même échelon. Se pose donc la question de savoir comment s'organisent les comportements des fonctionnaires lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre l'action publique sur le territoire. En bref on veut s'interroger sur les changements intervenus dans les relations entre agents de l'Etat et agents des collectivités territoriales<sup>5</sup>. L'intérêt de cette question vient de ce que l'observation concrète conduit à contester les hypothèses qui sous tendent la politique de réforme administrative et à considérer que ni la norme juridique ni la pression des problèmes concrets n'induisent nécessairement la complémentarité entre les fonctions publiques de l'Etat et des collectivités territoriales. Ajoutons que la concurrence entre fonctions publiques n'est jamais conçue comme un outil de gestion<sup>6</sup>. Au contraire il s'agit toujours d'une situation considérée implicitement comme dysfonctionnelle, l'expression généralement utilisée dans les textes réglementaires étant qu'il convient d' « unifier » l'action publique à l'échelon local ou encore de fixer des objectifs « partagés ».

#### *Les relations traditionnelles*

Dès les années 70 les chercheurs du centre de sociologie des organisations ont montré que l'administration centrale dépend profondément de ses services extérieurs qui lui fournissent l'information indispensable à la conception des politiques qu'ils devront ensuite appliquer. A l'époque ces agents locaux disposent d'une réelle autonomie fondée sur la confiance. Ainsi ils ont acquis sur le tas un véritable pouvoir de décision qui s'accompagne d'un enracinement local issu des relations qui se nouent chacun à son niveau entre l'administration et sa clientèle (Worms, 1966 ; Dupuy-Thoenig, 1985). Déjà à l'époque ces auteurs considèrent que contrairement au principe de l'unité de l'administration, les structures territoriales présentent une grande diversité au gré de l'idée que chaque ministère se fait des nécessités propres de sa mission (Rectorat, DDE, etc.). En bref ces travaux caractérisent la relation centre - périphérie comme étant à la fois centralisée, diversifiée car fortement influencée par la base, et organisée en fonction d'un système de régulation dans lequel notables politiques et responsables administratifs sont étroitement associés. Le préfet constitue la figure emblématique de cette forme de gouvernement. Il anime l'ensemble de la vie politique locale en raison de son autorité sur l'exécution du budget départemental. A cette période le pouvoir local peut être défini comme l'alliance entre les élus locaux et les fonctionnaires de l'Etat pour défendre les intérêts de leur circonscription commune, départementale ou infra - départementale. On peut donc parler de complémentarité, les représentants de l'Etat ayant un rôle de médiation entre les intérêts des acteurs nationaux et ceux des acteurs locaux, confrontés aux réalités de leur environnement immédiat (Grémion, 1976). Dans ces conditions, on peut se demander si la décentralisation a changé quelque chose.

---

4. D.1 juillet 1992.

5. Les études de terrain qui sous tendent ce rapport ont été effectuées en 1993 dans le cadre d'un contrat avec la DATAR et en 1995 dans le cadre de l'évaluation de la politique de formation professionnelle des jeunes.

6. Au Royaume Uni par exemple la nouvelle gestion publique utilise la concurrence comme un moyen de contrôle sur la qualité de l'action publique.

### *Les changements depuis 1982*

De fait, la décentralisation a profondément modifié le contexte dans lequel interagissent les acteurs administratifs. En effet la construction des interrelations et l'unification de l'action qui en résultait étaient fondées sur le principe de la tutelle, principe qui a disparu avec le vote des lois en 1982. C'est donc l'instrument de l'unification de l'action entre fonctionnaires nationaux et locaux qui a disparu. Comment s'organisent désormais ces relations ?

Lorsque la tutelle a priori a été supprimée elle a été remplacée par un triple mécanisme. D'abord l'attribution d'une certaine autonomie aux collectivités territoriales en fonction d'un partage des responsabilités : aux communes sont transmises les actions de proximité, les départements reçoivent la charge des affaires sociales et les régions s'occupent du développement local et de l'aménagement du territoire. Cette liberté s'accompagne d'un contrôle a posteriori, confié au Préfet et à la Cour des comptes régionale, sur la légalité des interventions. Troisièmement enfin l'autorité du représentant de l'Etat sur la coordination de l'action gouvernementale est réaffirmée en 1992. Sur le terrain on constate un certain décalage entre cet agencement formel des institutions et les conditions dans lesquelles s'exerce l'action publique (Pouvoirs, 1992). L'expérience montre que la capacité politique des collectivités territoriales est devenue un facteur déterminant pour la localisation de l'action publique (Balme, Faure, Mabileau, 1999). Désormais les pouvoirs publics interviennent beaucoup plus en fonction du principe de subsidiarité qu'en accord avec les blocs de compétences. Le Préfet n'utilise que très rarement de son pouvoir de tutelle a posteriori pour transmettre au juge administratif les actes des élus locaux qui lui semblent contraires au droit. Par ailleurs il ne parvient pas toujours à coordonner les interventions des services déconcentrés. Dans certains cas enfin on observe une certaine concurrence entre fonction publique nationale et territoriale. Qu'est-ce qui explique cette situation ?

Jusqu'en 1982 la variable lourde du processus d'application des politiques était l'égalité et sa conséquence l'uniformité des situations. Les services extérieurs des ministères agissaient alors dans le cadre de circonscriptions organisationnelles d'exécution de programmes nationaux rigides. Ils adaptaient la règle en fonction de normes quantitatives assorties d'arrangements négociés de façon relativement opaque avec les élus locaux auxquels ils apportaient l'accès aux circuits décisionnels parisiens. Chaque politique était donc considérée pour elle-même à l'échelle nationale et mise en oeuvre par les représentants locaux du ministère en charge du secteur d'activité concerné. Bien que l'Etat soit resté unitaire la problématique des politiques publiques a été profondément modifiée par deux phénomènes, d'une part l'émergence de structures intermédiaires disposant des ressources nécessaires à la formulation d'une véritable demande politique et d'autre part un changement dans la nature de l'articulation entre l'Etat et les collectivités.

Aujourd'hui comme hier le vote du budget explicite des choix politiques, mais désormais les élus locaux tendent à imposer cette appréciation globale des réalités concrètes dans le cadre de la collectivité dont ils ont la charge (Duran, Thoenig, 1996). De leur côté les citoyens s'organisent en associations professionnelles ou en groupes d'intérêts et ils structurent les problèmes non pas en fonction des secteurs ministériels mais en fonction des difficultés qui se posent à eux. Ainsi les configurations locales sont désormais légitimes et opérationnelles en ce sens que la mobilisation des énergies à cet échelon est indispensable soit parce que l'Etat central n'a plus de compétence pour agir<sup>7</sup>, soit parce que l'action est liée au comportement d'acteurs privés<sup>8</sup>. Cette expression de la demande sociale met en jeu plusieurs ministères et elle manifeste une hiérarchie des valeurs propre à un ensemble donné

---

7. Le permis de construire par exemple.

8. La formation professionnelle par exemple.

d'électeurs. Alors que l'égalité conçue par l'autorité centrale subissait quelques ajustements en fonction des contraintes du terrain, c'est maintenant la diversité des situations locales qui influence les formes de la mise en œuvre sous la pression des choix que formulent les Exécutifs locaux au nom de la collectivité. Ce phénomène a été qualifié de « gouvernance » pour indiquer que la montée en puissance des collectivités décentralisées s'est accompagnée de la multiplication des acteurs mobilisés pour participer à la conception et à la mise en œuvre de l'action publique (Le Galès, 1995). Cette transformation a déstabilisé la relation de médiation entre les élus locaux et les fonctionnaires de l'Etat. Celle-ci a disparu au profit d'une relation de négociation éclatée entre une multitude d'acteurs. En conséquence l'articulation entre les politiques nationales et leur mise en œuvre sur le terrain est beaucoup moins dominée par la rationalité abstraite des experts de la fonction publique de l'Etat. En effet, les fonctionnaires techniques des services déconcentrés perdent leur quasi-monopole pour devenir des acteurs parmi les autres. En revanche les rapports de pouvoir qui s'instaurent entre responsables politiques prennent une importance déterminante, chacun représentant les intérêts du groupe qui l'a élu. Les ressorts de l'action sont donc beaucoup plus liés à leur impact électoral<sup>9</sup>. De fait l'élection des responsables locaux crée des relations de face à face qui influencent l'agenda politique et la réalité de l'intervention publique<sup>10</sup>. C'est dire que la dimension de proximité acquiert un impact direct sur les normes d'action qui sont fixées aux fonctionnaires territoriaux. Face à cette situation nouvelle la réponse du Gouvernement a été de renforcer la politique de déconcentration pour mieux coordonner l'action des administrations centrales. Mais cette stratégie de modernisation administrative se heurte à la rationalité des services déconcentrés. Ceux-ci cherchent au contraire à construire leur utilité sociale en fonction de la demande des collectivités locales. Ainsi ils choisissent leurs propres alliances opérationnelles pour à la fois conserver leur identité sectorielle et augmenter leur portefeuille d'activité.

Notre hypothèse est que cette situation est le symptôme d'un problème plus large, celui du changement à introduire dans la gestion des affaires publiques pour tenir compte de l'autonomie des collectivités locales. L'expression « territorialisation des politiques publiques » manifesterait moins l'émergence d'un phénomène d'adaptation au nouveau contexte que le volontarisme politique du Gouvernement désireux de faire travailler ensemble les fonctions publiques nationale et territoriale<sup>11</sup>. Dans ces conditions il paraît pertinent d'étudier les relations entre fonctions publiques à partir d'une problématique d'action publique. C'est pourquoi, pour décrire et comprendre les relations qui s'instaurent entre fonctionnaires déconcentrés et territoriaux nous avons retenu les trois dimensions classiques en ce domaine : les objectifs, les intérêts et les structures des interactions entre fonctionnaires à l'échelon local.

En effet, unifier la mise en œuvre de l'action publique c'est avoir pour objectif d'assurer la complémentarité des interventions à l'échelon local. Pour mettre en œuvre un tel projet on doit disposer de trois types d'outils :

Premièrement une structure d'autorité permettant d'organiser la cohérence entre les objectifs fixés à chaque fonction publique par ses autorités hiérarchiques. La confirmation de l'autorité préfectorale correspond à cette idée. Elle doit assurer l'harmonisation des objectifs

---

9. En matière d'action sociale par exemple les communes peuvent intervenir librement sous réserve qu'elle respecte la compétence du département ainsi que ses contraintes d'ordre financier et technique.

10. La gestion de l'habitat social par exemple.

11. D'après une étude effectuée pour le ministère de l'Equipement, la « territorialisation de l'action publique » regroupe trois enjeux différents : la solidarité territoriale à travers une moins grande fragmentation des finances et des politiques publiques locales (loi Chevènement), un élargissement de la contractualisation Etat/collectivités locales (loi Voynet), une modernisation de la gestion publique en particulier grâce à une meilleure adaptation des politiques sectorielles de l'Etat et des autres collectivités publiques aux réalités territoriales locales (loi Voynet), (Ministère de l'Equipement, 2001).

des administrations nationales et les coordonner avec ceux des autorités locales. Ce modèle a été mis en question dans les faits, faisant émerger le problème de la compatibilité des interventions des fonctionnaires nationaux entre eux et avec les fonctionnaires territoriaux.

Deuxièmement il faut également disposer d'un découpage du territoire qui autorise l'ajustement des intérêts nationaux et territoriaux. Ce découpage doit par conséquent être calé sur la fragmentation des collectivités territoriales.

Troisièmement enfin il faut une méthode de coordination qui suscite une perception unifiée des enjeux de l'action par tous les acteurs concernés, c'est-à-dire une structure d'action commune.

Nous allons envisager successivement ces trois points.

### *Comment sont fixés les objectifs des fonctionnaires à l'échelon territorial ?*

C'est la dimension politique de la relation entre fonctions publiques nationale et territoriale. Si l'on en croit Peters et Pierre (2000), la mise en œuvre de l'action publique s'est profondément transformée. Désormais le rôle de l'Etat est moins d'imposer le bien commun à l'ensemble de la société que de savoir identifier et développer des modèles de coopération pertinents entre instances publiques et privées. C'est ce qu'expriment les approches en termes de gouvernance et de réseaux d'action publique (Le Galès, 2001). De fait on sait depuis longtemps déjà que la mise en œuvre des politiques ne se fait pas simplement par décret mais qu'elle dépend au contraire de la mobilisation des acteurs. Ce phénomène est largement amplifié depuis que l'action publique relève le plus souvent de la coordination entre acteurs ayant des statuts hétérogènes. Bien qu'uniforme puisque fixée par la loi, l'orientation normative du changement social est généralement ambiguë, autorisant une certaine marge de jeu pour l'interpréter. Ce phénomène est cependant modifié de façon substantielle à chaque fois que la mise en œuvre de l'action publique nationale est décentralisée<sup>12</sup> parce que dans ce cas aucune autorité, qu'elle soit nationale ou locale, ne maîtrise la totalité du pouvoir de commandement. Ainsi naissent des configurations d'acteurs à géométrie variable d'un lieu à un autre et d'un secteur d'activité à un autre. C'est dire que la mobilisation pour la coopération<sup>13</sup> diffère considérablement. La mise en œuvre concrète de l'action publique met en place un modèle à tendance « intergouvernementale » dans lequel chaque collectivité territoriale entre dans des accords conjoncturels avec des partenaires de son choix pour la construction de projets spécifiques. C'est dire que l'accord sur les objectifs suppose de surmonter des oppositions conjoncturelles mais également structurelles. Parmi ces dernières, il nous a semblé que l'on pouvait en repérer trois types principaux : des conflits de rationalités, des conflits idéologiques, et des conflits dans la hiérarchisation des buts à atteindre.

### Des rationalités différentes

Les conflits de rationalités viennent principalement du fait que les autorités nationales et locales ne partagent pas la même vision du monde. Le Gouvernement s'intéresse aux grands équilibres nationaux tandis que les collectivités territoriales influent concrètement sur la vie

---

12. D'après les gestionnaires la décentralisation de l'action se caractérise à la fois par une plus grande écoute de la demande pour adapter le service et par un renforcement de l'autorité de commandement pour maîtriser l'activité.

13. Nous utilisons le terme de « coopération » pour qualifier un comportement volontaire d'intervention complémentaire.

des citoyens. La proximité des intéressés constitue une contrainte déterminante pour le mode de raisonnement. A titre d'exemple nous allons envisager les conditions dans lesquelles sont fixés les objectifs de coopération entre fonctions publiques dans le cadre de la politique d'aide aux emplois du secteur non marchand (Conseil national de l'évaluation, 2002). Il s'agit d'une intervention décidée au niveau national au titre de la cohésion sociale. C'est donc l'Etat qui fixe le montant du financement, qui définit les orientations et qui contrôle la façon dont s'opère l'insertion professionnelle des publics en difficulté. Depuis que ce type d'action a été instauré, les services déconcentrés sont chargés de la mise en œuvre et, dans la plus part des cas, ils définissent seuls les principes d'utilisation de ces mesures. Les collectivités territoriales ne peuvent que les accepter ou les refuser, même lorsqu'elles apportent un financement. Ce monopole sur la détermination des objectifs s'observe même lorsque la collectivité locale est l'employeur direct de la personne bénéficiaire de l'emploi aidé. Certaines circonstances peuvent cependant limiter ce pouvoir. Comme les partenaires sont nombreux<sup>14</sup> ils ont des attentes qu'ils essayent de faire prévaloir en fonction de leurs objectifs propres mais également en fonction des contraintes économiques, sociales et institutionnelles du territoire. De plus, le Gouvernement modifie les objectifs qualitatifs et quantitatifs assignés aux mesures en fonction de la conjoncture. On constate par conséquent des différences importantes dans la complémentarité des objectifs dans le temps et dans l'espace, mais on voit également des différences en fonction des types de mesures. Ainsi les emplois jeunes sont gérés en laissant une latitude importante aux services déconcentrés alors que d'autres aides fonctionnent selon un processus d'injonction et de contrôle<sup>15</sup>. Souvent la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle éprouve des difficultés pour mettre en œuvre la « territorialisation » recommandée par l'administration centrale par manque des moyens d'information statistiques qui lui permettraient d'intervenir en connaissance de cause. En revanche dans certains cas on note des formes de coopérations entre services de l'état et services territoriaux. Ainsi à Chambéry<sup>16</sup> par exemple il existe une collaboration ancienne entre les services de l'état, le conseil général et les communes. Elle se traduit en particulier par la construction d'objectifs communs en matière de structures d'accueil et d'orientation. Il arrive même, quoi que rarement, que les collectivités territoriales relayent les services de l'Etat. En revanche les tensions sont fréquentes entre fonctionnaires territoriaux et déconcentrés en raison des contradictions entre les objectifs définis localement et les injonctions des hiérarchies nationales<sup>17</sup>. Dans ce cas les limites du conflit sont celles de la proximité territoriale et de la perméabilité entre organisations. Les professionnels se connaissent et ils évitent que les divergences conduisent à des points de non retour. On voit donc que les fonctions publiques sont en concurrence, sauf cas exceptionnel.

#### Des conflits idéologiques

L'action publique ne peut se structurer qu'à partir d'un minimum de socialisation commune. Or depuis que les collectivités territoriales sont autonomes, l'autorité des experts des services déconcentrés est limitée par les convictions des élus locaux. Ces différences peuvent donner naissance à des oppositions qui débouchent sur une concurrence dont l'enjeu est de démontrer la validité des valeurs qui sous tendent l'action. Pour présenter ce cas de figure nous allons nous appuyer sur la politique de formation professionnelle des jeunes au

---

14. Services de l'état, élus, services des collectivités territoriales, réseaux associatifs, partenaires sociaux, autres acteurs du développement local et de l'insertion.

15. Dispositifs Contrats Emploi-Solidarité et Contrats Emploi-Consolidé.

16. Ces informations sont tirées du rapport effectué par Louis Dubouchet Consultants sur la mise en œuvre des aides aux emplois du secteur non marchand à la demande de l'instance d'évaluation (Conseil national de l'évaluation, 2002).

17. Etude effectuée par le cabinet GESTE, la mise en œuvre des emplois du secteur non marchand (Conseil national de l'évaluation, 2002).

milieu des années 90 (Montricher, 1999). Il s'agit d'un secteur d'intervention transféré aux régions dès 1986. Le Conseil régional est donc au moins formellement l'instance de coordination de l'action publique et, à ce titre, il en formule les objectifs politiques. Au milieu des années 90 certaines Régions concevaient des orientations individualisées et originales fondées sur le développement de l'apprentissage. Dans plusieurs collectivités ayant adopté cette voie les fonctionnaires territoriaux intervenaient ouvertement pour concurrencer les agents de l'Etat. D'autres Régions au contraire avaient choisi une représentation globale de la formation professionnelle structurée à partir de l'insertion comprise comme le but de toute filière quel que soit le niveau considéré. Dans ce cas, les fonctionnaires déconcentrés et territoriaux travaillaient en étroit partenariat. Dans d'autres régions enfin le modèle idéologique paraissait plus flou par manque de réflexion politique et refus de s'engager trop rapidement dans une coopération trop étroite. Les relations entre les fonctions publiques sont alors très instables.

Mais à cette typologie des interactions entre agents de l'Etat et des collectivités territoriales il faut ajouter l'hétérogénéité des points de vue entre les acteurs représentant l'Etat. Le Ministère de l'éducation nationale tout d'abord propose des services similaires sur l'ensemble du territoire, le critère pour l'inscription des élèves étant la proximité. Le personnel enseignant revendique le statut de « professionnel » de la formation disposant du monopole de l'expertise. Pour lui l'offre de service doit être la même sur l'ensemble du territoire, les formations doivent avoir un minimum de stabilité et le diplôme détermine le niveau de l'embauche. Ce mode de raisonnement radical suscite la suspicion de la part des agents des collectivités territoriales. Les fonctionnaires du ministère du Travail sont dans une position plus difficile car ils focalisent leur action sur l'insertion des jeunes et, dans ce but, ils sont fortement dépendants d'une coopération avec les entreprises sur lesquelles ils n'ont aucun pouvoir de contrainte.

De fait des acteurs extérieurs au secteur public sont déterminants pour la mise en œuvre de l'action publique : si les branches professionnelles et les syndicats patronaux n'interviennent pas, le service public ne peut pas fonctionner. Or dans ce groupe également l'image de l'objectif désirable est loin d'être homogène. Dans certains secteurs l'apprentissage est très développé alors que dans d'autres il n'existe pas. De même dans certains domaines les patrons souhaitent des employés ayant reçu une formation longue qui autorise une certaine autonomie dans le travail alors qu'ailleurs on préfère des formations très courtes pour adapter le personnel aux fluctuations du marché. Dans ce secteur d'activité on observe donc tout l'éventail des relations, de la concurrence à la complémentarité entre fonctions publiques mais également avec des acteurs privés.

### Des hiérarchisations variables

La mise en œuvre territorialisée des politiques publiques mobilise un double processus de hiérarchisation des objectifs de l'action premièrement entre l'Etat et la collectivité locale impliquée, mais aussi des services de l'Etat entre eux. Tout d'abord l'Etat et la collectivité territoriale peuvent se trouver en désaccord sur la hiérarchisation à observer pour fixer les priorités. De fait, en changeant de niveau l'action publique change de problématique, en principe pour mieux répondre aux demandes sociales locales. C'est ce qui rend la position du Préfet inconfortable. Il doit en effet défendre des objectifs nationaux alors qu'il ne dispose pas de la ressource de légitimité dont bénéficient ses interlocuteurs territoriaux. Pendant bien longtemps cette différence dans l'appréciation de la réalité des faits a été courante en matière d'environnement comme l'enseigne l'exemple des marinas édifiées sur le bord de la mer contrairement à la législation (Lascoumes, 1998). Alors que la loi interdit d'implanter des

constructions sur le littoral<sup>18</sup>, 22% de la côte bénéficie de la protection tandis que 50% est désormais bâtie sans que les Préfets aient pu ou voulu user de leur autorité pour intimer à leurs services l'ordre d'empêcher cette progression. On le sait, de nombreux conseils municipaux entendent s'appuyer sur les revenus issus de l'industrie du tourisme pour promouvoir les activités de la commune. C'est pourquoi ils n'hésitent pas à délivrer des permis de construire aux entrepreneurs qui présentent des projets immobiliers face au paysage marin sélectionné en raison de son caractère particulièrement attractif. En principe le Préfet devrait exercer son pouvoir de contrôle a posteriori pour empêcher la réalisation d'un tel programme. Mais en réalité sa fonction est ambiguë. En tant que représentant du Gouvernement il doit assurer à la fois le respect de la légalité et de bonnes relations avec les élus locaux qui, à la faveur du cumul des mandats, sont souvent membres du Parlement. Dans ces conditions, même si les services déconcentrés envisagent d'intervenir pour exercer un contrôle sur le respect des normes nationales, ils peuvent être freinés dans leur initiative concurrente de celle des services municipaux par une injonction du Préfet en faveur d'une formule de coopération. Dans le secteur de l'environnement on constate qu'en fait la concurrence émane beaucoup plus des associations que d'un conflit entre fonctions publiques. La même observation pourrait être faite lorsque, par exemple, les services des collectivités territoriales mettent en place des affichages sauvages qui défigurent les paysages pour assurer la promotion de l'offre touristique. Cette souplesse dans l'appréciation des hiérarchies de valeurs est plus difficile à mettre en place en ce qui concerne les divergences de vues entre services déconcentrés. Leur spécialisation les oppose souvent, contrairement au mythe d'un intérêt général local exprimé par le Préfet en tant que coordonnateur de l'action gouvernementale (Montricher, 1994). Au milieu des années 90 on a pu observer le cas d'une commune qui, souhaitant créer un réseau d'adduction d'eau, avait conclu une convention avec la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt. Une fois les travaux achevés, au moment d'obtenir l'agrément, elle découvrit que les normes exigées par le Préfet et la Direction départementale des affaires sociales et de la santé étaient plus strictes que celles qui lui avaient été indiquées par son co-contractant. D'une façon générale, les antagonismes entre services déconcentrés sont permanents entre ceux qui ont pour référence principale, par exemple, la qualité des eaux et ceux qui, parce qu'ils les conseillent, sont au contact des difficultés concrètes des agriculteurs. Ces divergences dans l'appréciation de la réalité des faits résultent souvent de la façon dont ces services se sont enracinés dans le tissu local. En caricaturant on peut dire que lorsqu'un élevage veut s'étendre la DDAF<sup>19</sup> prend parti pour l'éleveur, la DDASS<sup>20</sup> s'inquiète de la pollution de l'eau et la DIREN<sup>21</sup> critique le massacre du paysage. Malgré la multiplication des pôles de compétences, groupes de projets et missions interservices la capacité du Préfet à énoncer en amont une position « de l'Etat » qui se traduirait par la complémentarité de l'action des services déconcentrés est très limitée, ceux-ci invoquant le plus souvent leur manque de moyens, les contraintes internes ou encore les injonctions de leur ministre pour intervenir selon leurs propres priorités<sup>22</sup> (Epstein, 2000).

L'objet du changement social recherché par l'équilibre entre la décentralisation et la déconcentration est à la fois politique et gestionnaire. Selon la logique qui sous tend cette construction institutionnelle la coopération entre acteurs territoriaux est à la fois cause et conséquence du fait que chacun transforme sa hiérarchie de valeurs, au moins de façon

---

18. Loi littoral du 3 janvier 1986.

19. Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

20. Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

21. Direction régionale de l'environnement.

22. Il faut ajouter que le Préfet n'a aucune autorité sur les services de la Justice en vertu de la séparation des pouvoirs, la Police conserve une autonomie quasi absolue dans la définition de ses tâches et il en va de même en ce qui concerne l'Education nationale.

marginale. Or nous venons de le voir, les intervenants locaux sont nombreux et hétérogènes. Dans ces conditions il convient maintenant de poser la question de savoir comment et pourquoi un acteur accepte de modifier sa vision du monde.

### *Comment s'ajustent les intérêts ?*

C'est la dimension cognitive de la territorialisation en ce sens que la mobilisation des acteurs même fonctionnaires n'est pas une donnée, elle varie dans le temps et dans l'espace. Il s'agit d'un élément substantiel de la politique de décentralisation dont l'objet est d'assurer la cohésion sociale à l'échelon étatique tout en libérant les énergies à la base. Le but de ce mode d'intervention est de mieux prendre en compte l'équilibre des interactions entre la substance de la politique et son adaptation à l'environnement. Remarquons cependant que la première difficulté consiste à se mettre d'accord sur les informations disponibles, sur leur interprétation et sur le diagnostic qui doit en être déduit. L'observation montre en effet que la compréhension de la réalité sociale et les ajustements nécessaires à la mise en œuvre d'une politique varient dans des proportions importantes d'un acteur à l'autre et d'un territoire à un autre (Montricher, 1999). Pour présenter les négociations et les alliances que suscite l'ajustement entre les intérêts nous avons choisi de construire une typologie élaborée à partir de la hiérarchie des valeurs professionnelles adoptée par les acteurs. Bien que séparés pour la commodité de l'exposé, ces modèles n'existent pas dans la réalité où les relations entre fonctions publiques empruntent des éléments à chacun d'entre eux.

### Des arrangements horizontaux entre professionnels

Sur le terrain, on constate que les collectivités territoriales ne se limitent pas étroitement à l'application des textes juridiques relatifs à la répartition des compétences, mais qu'elles exercent leurs attributions de façon plus ou moins partagée entre elles et avec l'Etat. En conséquence les relations entre agents de l'Etat et des collectivités locales varient selon le lieu et dans le temps. Selon un premier modèle dont l'exemple pourrait être celui du ministère de l'Equipement, les services de l'Etat ont perdu une grande partie de leur monopole. Néanmoins comme l'expliquait un fonctionnaire départemental au milieu des années 90, l'expertise des collectivités territoriales doit se construire progressivement. En attendant, « la matière grise qui est à la DDE est importante, il ne faut donc pas casser les ponts. Il y a une mine d'information et de réflexion que le conseil général veut continuer à utiliser – en matière de logement, aménagement de l'espace, etc. ». Cette demande de coopération de la part des fonctionnaires des collectivités territoriales est accueillie favorablement par les fonctionnaires de l'Etat dont les tâches sont étroitement liées aux demandes exprimées par les autorités décentralisées. Cette mobilisation en faveur d'une action commune est sous tendue par plusieurs phénomènes. D'abord l'institutionnalisation des relations entre les deux fonctions publiques par le biais des mises à disposition qui intensifient les occasions de liaison directe, ensuite des interactions entre membres d'un même corps et les solidarités qui y sont liées, enfin le ministère de l'Equipement lui-même tend à inclure les directions régionales compétentes dans leurs réflexions sur le renforcement de la cohérence des interventions publiques. Mais on peut se demander si, à la faveur des négociations locales, les administrations centrales ne perdent pas leur capacité de direction de l'action publique. L'un des enjeux de la territorialisation est en effet de définir les normes de comportement et les objectifs d'action qui sont fixés aux acteurs opérationnels. La question du niveau auquel doivent se négocier les exceptions ou les dérogations ainsi que la manière de traiter ces demandes ne sont pas encore véritablement stabilisées. Alors que l'Etat central tente de maintenir une rationalité territoriale fondée sur le découpage géographique d'une action

publique nationale, les fonctionnaires sur le terrain mettent en place une logique fonctionnelle qui repose sur le développement de leur activité. De fait, le commandement hiérarchique peut être totalement méconnu par l'action à la base. C'est ainsi que le DDE des Hauts de Seine, pour valoriser son entreprise, défend des projets routiers lourds de son département alors que la politique de l'Etat est inverse puisqu'elle consiste à rééquilibrer les activités de la région Ile de France vers l'est. On note même des cas dans lesquels le DDE conserve sa position de conseiller du Président du Conseil régional ou bien, inversement, des cas dans lesquels le directeur départemental des routes entretient des relations directes avec les subdivisionnaires de la DDE. Partageant le même langage technique et les mêmes hiérarchies de valeurs professionnelles les fonctionnaires s'entendent dans de bonnes conditions sur le développement des projets de travaux publics. Dans ce cas les services nationaux et locaux agissent de façon complémentaire, au service d'une rationalité technique.

### Des arrangements verticaux avec les services centraux des ministères

Dans ce second modèle les agents des services locaux, déconcentrés ou territoriaux, sont en interaction directe avec ceux des services centraux. Pour illustrer ce type de comportement nous allons retenir l'exemple du ministère chargé des affaires sociales. Dans une première configuration, l'administration centrale développe sa propre conception de l'intérêt général local contraire à celle qui est défendue par les collectivités territoriales concernées. C'est le cas de la politique de fermeture des hôpitaux. Cet exemple montre bien la complexité des relations entre fonctions publiques et la variété des registres de leur coopération. Les fonctionnaires du service déconcentré sont utilisés comme relais technique et pédagogique pour faire admettre par les fonctionnaires locaux la politique décidée dans les services centraux du ministère. La situation se caractérise par le conflit plutôt que par la concurrence ou la juxtaposition. En effet, les collectivités locales raisonnent en fonction d'une appréhension globale des intérêts des habitants. A ce titre elles s'insurgent contre ce qu'elles considèrent être une dégradation du service public de santé et elles s'inquiètent également des conséquences que cette décision aura sur l'emploi. C'est dire que l'opposition se cristallise sur des registres différents : la décision de fermeture est prise en se fondant à la fois sur le coût et sur la qualité technique du service alors que la demande de maintien est fondée sur la proximité et l'emploi. L'étude préalable est effectuée par les agents de la DDASS. Ensuite le Préfet demande un avis à l'Inspection générale dont la neutralité et la compétence sont reconnues par tous les acteurs. Si la décision de l'Etat est irrévocable, sont mises en place des relations de « marchandage » au cours desquelles les agents des services déconcentrés tentent de s'entendre avec ceux des services des collectivités territoriales sur la façon de procéder, en particulier en ce qui concerne l'emploi. L'autre configuration de ce type d'alliance *bottom up* s'observe lorsque les services techniques des collectivités territoriales ont conservé un accès direct aux réseaux administratifs centraux. Ils utilisent cette capacité dans plusieurs circonstances. D'abord lorsqu'ils s'appuient sur l'expertise des directions du ministère. De fait les services départementaux d'action sociale ont souvent maintenu de solides relations avec la Direction chargée de l'aide à l'enfance qui n'a pas été supprimée au moment des transferts de compétences. Cette stratégie de court circuit des services déconcentrés est également une ressource mise en place pour des raisons d'efficacité lorsque les fonctionnaires territoriaux estiment qu'ainsi leur dossier sera mieux défendu. A cet égard les interactions politico administratives sont particulièrement importantes. Ainsi les élus locaux n'hésitent pas à intervenir auprès du cabinet du ministre lorsque la DDASS refuse d'inscrire une de leurs demandes parmi ses priorités. Comme l'explique un représentant de service déconcentré « une fois que c'est décidé à Paris, c'est imposé ici. Ce ne sont pas les directions qui nous doublent, c'est le cabinet. » Ici un service local, déconcentré ou territorial, agit de façon

complémentaire avec une direction centrale au service d'une rationalité nationale, qu'elle soit de nature politique ou technique.

#### Des arrangements par juxtaposition des tâches

Enfin, selon un troisième modèle de relation entre les intérêts en jeu, il n'y a pas d'ajustement à l'échelon de la circonscription. Cette structuration cognitive de l'action publique de l'Etat est fréquente bien que la politique de déconcentration confie en principe la capacité intégratrice de l'action au Préfet. Le problème de la sécurité publique nous servira d'exemple. Par nature il s'agit d'un type d'intervention qui suscite de nombreuses interdépendances entre quatre acteurs principaux, la police nationale, la gendarmerie territoriale<sup>23</sup>, le parquet et la préfecture. En fonction de l'affaire à traiter, d'autres intervenants peuvent être concernés, les services sociaux ou les services de l'équipement par exemple. Comme le note Jean-Claude Thoenig, s'il n'y a pas de gestion horizontale de la sécurité publique elle se réduit à une juxtaposition de sectorialités étroites et l'insécurité n'est plus le problème de personne (Thoenig, 1994). Or cet auteur montre qu'en fait chaque administration conserve sa propre conception des intérêts en fonction desquels elle doit agir. Chaque service étant spécialisé des procédures minutieuses servent à organiser les relations entre eux surtout en cas de crise, comme par exemple une arrestation ou l'usage des armes. Le moment exceptionnel une fois passé chacun retrouve sa spécialisation étroite et une vision du monde centré sur sa spécificité sans véritable travail en commun. En bref « commissaires de police contre membres du corps préfectoral, travailleurs sociaux contre policiers, le milieu abonde de rivalités corporatistes qui attisent et rationalisent les attitudes de réserve, quand ce n'est pas d'hostilité à l'égard des institutions voisines » (Thoenig, 1994). En général ce comportement résulte moins de divergences quant aux objectifs poursuivis que de conflits quant aux relations causales déterminantes. Le même phénomène se produit dans de nombreux domaines. Aucune institution n'étant prête à négocier une partie de son autorité il y a généralement un partage des secteurs d'intervention. Dans certains cas il y a même concertation entre les acteurs. On observe toutefois que lorsque les tensions politiques sont trop fortes parce que les chefs des services déconcentrés sont en désaccord avec les élus territoriaux, ce sont les techniciens qui assurent la continuité de l'action.

On le voit, les fonctionnaires déconcentrés se trouvent désormais dans une relation aux agents territoriaux qui est totalement transformée à chaque fois que l'émergence de véritables compétences locales est mise au service d'un réel volontarisme politique. Concrètement il peut y avoir concurrence entre les compétences attribuées aux services déconcentrés et celles qui appartiennent aux services de la collectivité locale ; parfois il est crucial de trouver une cohérence, par exemple pour les routes ; dans d'autres cas enfin, les collectivités se sont approprié des compétences qui n'étaient pas prévues, par exemple en matière d'enseignement supérieur. Finalement on constate qu'à une théorie du changement social fondée sur les blocs de compétences les acteurs ont substitué une mobilisation en faveur de la subsidiarité. C'est dire que la relation entre les services déconcentrés et les services territoriaux est loin d'être un jeu à somme nulle. La lisibilité des relations est toutefois limitée par la multiplicité des découpages territoriaux. Ainsi les problèmes de coopération et de coordination deviennent décisifs. C'est cette dynamique institutionnelle qui est recherchée dans le cadre des structures mises en place pour l'action.

#### *Quelles sont les structures d'action ?*

---

23. Les tensions entre police et gendarmerie devraient progressivement s'atténuer avec la décision annoncée au mois de juin 2002 de soumettre la gendarmerie à la tutelle du ministre de l'Intérieur.

Depuis le vote des lois de décentralisation la mise en oeuvre des politiques publiques relève le plus souvent de groupes d'acteurs hétérogènes réunis par l'appartenance à un espace unique. Le territoire est ainsi devenu une dimension explicative des configurations d'acteurs qui modèlent la prise de décision. Une autre dimension déterminante étant la capacité de mobiliser les énergies nécessaires à la mise en oeuvre des projets d'action publique de l'autorité centrale. Les outils organisationnels imaginés pour coordonner l'ensemble sont regroupés sous l'expression de « partenariat ». L'objet de ces mécanismes d'action est de surmonter les risques de concurrence entre fonctions publiques déconcentrée et territoriale. Cette méthode de mise en oeuvre des politiques publiques s'apparente à la logique de projets dans laquelle l'action est moins conditionnée par les procédures d'intervention que par le savoir faire des individus qui participent au montage de l'opération et savent construire les alliances pertinentes. L'enjeu est alors de savoir si les administrations centrales disposent de la volonté et de la capacité d'intégrer l'information du terrain dans leurs objectifs. Pour étudier les structures d'interactions entre la fonction publique d'Etat et les fonctions publiques territoriales nous allons nous appuyer sur trois exemples dont l'intérêt est de montrer la densification progressive des interactions destinées à susciter la coopération plutôt que la concurrence ou la complémentarité.

#### La négociation d'accords pour la complémentarité des interventions

Les contrats de plan Etat-région<sup>24</sup> nous serviront d'exemple concret pour illustrer une première forme d'interaction entre fonctions publique déconcentrée et fonction publique territoriale. Les contrats de plan sont des accords formels conclus entre l'Etat et chacune des régions. L'objet de ces accords est d'articuler les logiques sectorielles exprimées au niveau national avec les besoins locaux selon la hiérarchisation qui en est proposée par le Conseil régional. La complémentarité vient de ce que ce type de structure maintient une vision hiérarchique des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, le gouvernement fixant les principes généraux de son action à moyen terme en matière d'aménagement du territoire et négociant ensuite avec les régions les adaptations pertinentes pour tenir compte des contraintes propres à chacune d'elle. Comme il s'agit de politiques publiques nationales, il existe une obligation d'unité dans l'application sur l'ensemble du territoire français. C'est dire que l'activité des services déconcentrés est déterminée par négociation avec leur administration centrale pour optimiser les performances de leur secteur. On observe d'ailleurs que dans le cadre de la politique de modernisation de l'administration les interactions entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés se multiplient et s'intensifient, l'objectif recherché étant de créer une culture de ministère à l'image de la culture d'entreprise et de valoriser la conception d'une identité des services ainsi que son corollaire une gestion économe des crédits. La préparation des contrats de plan tend à intensifier les relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés, selon des modèles qui diffèrent d'un ministère à l'autre. Au Ministère de l'Equipement les directions régionales ont acquis au cours des années 90 un rôle déterminant en participant aux décisions des directions centrales aussi bien en ce qui concerne les arbitrages financiers que pour la rédaction du projet de mandat de négociation. Contrairement au modèle mis en place dans les textes, c'est le langage technique qui prédomine. Dans le même temps on voit s'imposer les élites politiques et administratives locales. Elles constituent le groupe central pour tout ce qui concerne la constitution de réseaux, la recherche de financements et la conclusion d'accords pour la construction d'équipements lourds. Du coup la procédure contractuelle, qui avait pour objet

---

24. Les contrats de plan sont conclus par l'Etat avec une variété d'interlocuteurs : les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées, et éventuellement d'autres personnes morales. Les contrats de plan comportent des engagements réciproques (loi du 29 juillet 1992).

d'unifier l'action publique à l'échelon régional par le biais d'un accord entre le Préfet et le Président du Conseil régional, ne parvient pas à structurer les relations entre fonctions publiques. La mise en œuvre concrète des contrats de plan fait émerger un modèle à tendance « intergouvernementale » dans lequel chaque collectivité territoriale entre dans des accords conjoncturels avec des partenaires de son choix pour la construction de projets spécifiques. Ainsi dans certains cas les chefs de service déconcentrés ont été sollicités en tant que conseillers, mais dans d'autres circonstances ce sont des cabinets privés qui ont été contactés. C'est dire que l'aménagement du territoire dépend de plus en plus de la puissance et du savoir faire des élites politiques et administratives locales alors que l'instrument contractuel devait au contraire réguler les relations entre collectivités selon un modèle unique. Cette tendance est renforcée par le gouvernement lui-même qui n'impose aucune sanction pour contraindre les collectivités territoriales connexes à coopérer ensemble. Bien plus, il favorise la persistance des relations verticales en particulier en autorisant la signature de contrats concurrents des contrats de plan Etat-région avec les départements ou avec les villes. On constate donc l'attitude ambiguë des autorités centrales qui, face à la montée en puissance d'un véritable pouvoir régional, maintiennent une certaine concurrence entre les interventions et pérennisent la fragmentation de l'action publique.

Enfin la structuration contractuelle des interactions dans le cadre des contrats de plan apparaît surtout comme une méthode de concertation (Leroy, 1999) permettant aux divers acteurs de connaître les projets des autres et de choisir d'intervenir en complément ou en concurrence<sup>25</sup>.

#### Construction d'une norme de référence commune

L'action publique décentralisée impose fréquemment la coopération volontaire d'instances dont les statuts diffèrent considérablement. Pour présenter cette situation nous allons reprendre l'exemple de la formation professionnelle. La loi de 1993 relative au travail et à l'emploi prévoit un mécanisme unificateur des intérêts et des objectifs, le plan régional de développement des formations professionnelles qui doit organiser la cohérence d'actions hétérogènes à la fois nationales et locales, assurer la coordination entre acteurs du secteur privé comme du secteur public et structurer l'ajustement entre les enjeux éducatifs, économiques et sociaux. L'étude effectuée au milieu des années 90 montrait que dans chaque région la formalisation des interventions en vue d'objectifs communs s'était faite selon des modalités très contrastées, l'éventail des possibilités allant de l'énonciation d'une norme commune à l'absence de régulation, en passant par des formules de structuration partielle. Lorsque le plan régional est vague il ne remplit aucune fonction de contrainte et par conséquent il laisse aux initiatives individuelles la responsabilité de développer les interactions en fonction de stratégies contingentes et conjoncturelles, utilisant ce plan comme une ressource pour conforter les représentations antérieures et non comme une contrainte susceptible de les faire évoluer. Dans certains cas il a un effet structurant et suscite la coopération, dans d'autres cas il n'est qu'un exercice de style qui n'empêche pas de se comporter soit de façon complémentaire, soit en concurrence. Ce travail avait permis de repérer plusieurs modèles de relations entre les acteurs<sup>26</sup>. Nous en retiendrons deux. D'abord celui dans lequel les autorités hiérarchiques sont en conflit. A chaque fois que le Conseil régional adopte un comportement hostile, on note qu'il peut tout de même y avoir coopération

---

25. Donzelot et Estèbe (1999) estiment que la contractualisation avec les communes est un mauvais instrument pour la mise en œuvre de la politique de la ville. Dans certains cas les services déconcentrés s'entendent avec les municipalités pour court-circuiter le sous-préfet « ville ». Dans d'autres cas on assiste à la mise en place de véritables grands projets urbains de l'Etat qui bénéficient du soutien du Maire et de la coopération des administrations déconcentrées.

26. Les informations disponibles en 2002 montrent que la situation ne s'est pas fondamentalement transformée.

entre fonction publique nationale et territoriale sur des projets précis. De fait, les projets circonscrits permettent de préserver l'identité propre à chaque acteur tout en réduisant l'incertitude<sup>27</sup> quant aux résultats de l'action commune. Ce comportement résulte toujours de l'activisme de certains agents personnellement convaincus de la nécessité du rapprochement et de la coordination des efforts. Dans un second modèle les autorités hiérarchiques parviennent à s'entendre autour de la construction d'un espace de négociation grâce à l'intervention de médiateurs capables de susciter à la fois la multiplication des interactions entre acteurs et l'infléchissement de leur mode de raisonnement. La légitimité des experts, voire des scientifiques, est souvent déterminante à cet égard. Dans tous les cas cependant les structures chargées d'organiser les interactions entre fonctions publiques se heurtent à la difficulté de susciter la mobilisation des acteurs face à des décisions de changement dont ils perçoivent mal les enjeux. Ici encore complémentarité et concurrence constituent la norme. Il apparaît cependant que le contexte dans lequel elles se développent tend à se transformer, les exemples de conflits violents ayant, semble-t-il, disparu pour faire place à des partages de secteurs d'intervention.

### Construction d'un projet commun

Une nouvelle étape est franchie lorsque la politique du gouvernement consiste à proposer la construction d'un véritable projet commun auquel sont affectés des moyens. L'exemple choisi est celui des contrats locaux de sécurité. Le territoire concerné n'est pas défini à l'avance puisqu'ils peuvent se situer à l'échelon du quartier, de la commune, de l'agglomération voire d'un réseau. Les trois signataires indispensables sont le préfet, le procureur de la République et le maire. Peuvent s'y adjoindre l'Education nationale, le conseil général, le conseil régional et tous autres acteurs locaux considérés comme utiles à la construction d'une politique concertée de sécurité. La mise en œuvre de ces contrats est facilitée par la création d'un nombre important d'emplois jeunes qui leur sont affectés soit dans le cadre de l'éducation nationale, soit en tant que médiateurs sociaux ou encore comme adjoints de sécurité<sup>28</sup>. Cette forme d'action publique présente un certain nombre de particularités (Ministère de l'Intérieur, 1999). D'abord ces contrats s'appuient sur l'établissement d'un diagnostic global écrit et partagé. On a vu au paragraphe précédent que cette phase du processus est cruciale mais elle est difficile à franchir. A cet égard deux problèmes se posent : d'abord celui de la participation des acteurs, puis celui de l'information disponible et de son interprétation, en particulier les problèmes de statistiques qui renvoient à la connaissance quantitative et qualitative de la situation locale. Sur le premier point la rencontre organisée en 1999 par le ministère de l'Intérieur a fait apparaître l'absence des Conseils généraux<sup>29</sup>. Pas de participation, par conséquent, des fonctionnaires qui sont sous leur autorité. En revanche les maires sont impliqués par principe et dans certains cas ils sont devenus les véritables moteurs de la démarche<sup>30</sup>. Dans plusieurs municipalités leur engagement a suscité des transformations de structures destinées à faire travailler ensemble les services en charge de la jeunesse, les services techniques et la police municipale. Dans d'autres cas au contraire les cloisonnements restent importants. On constate également que, au-delà des initiatives individuelles, les magistrats du parquet et les services du Ministère de

---

27. C'est une question déterminante. La précision du projet permet de se mettre plus facilement d'accord sur l'information disponible, sur son interprétation, sur le découpage du réel et sur les liens de causalité.

28. Loi du 16 octobre 1997, circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 et circulaire du 7 juin 1999.

29. La question de l'articulation du plan départemental de sécurité avec les contrats locaux de sécurité est encore floue.

30. Ces informations sont tirées du document diffusé par le ministère de l'Intérieur à la suite de la rencontre nationale des contrats locaux de sécurité le 20 septembre 1999.

l'Education nationale participent faiblement. Toutefois lorsque ces difficultés sont surmontées, les projets sont relayés sur le terrain grâce au recrutement d'agents locaux de médiation sociale et d'adjoints de sécurité.

L'adoption de cette formule organisationnelle complexe montre qu'elle facilite le travail en commun selon des critères de complémentarité, mais le plus souvent les relations restent dominées par la concurrence et la fragmentation, y compris en ce qui concerne la connaissance de la réalité.

### *Conclusion*

Pour conclure nous allons nous interroger sur les conséquences des relations entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale pour la régulation de l'action publique. La première observation est de nature institutionnelle. Les fonctions publiques sont de moins en moins souvent capables d'agir sans une participation volontaire de représentants du secteur privé : branches professionnelles et entreprises pour la formation professionnelles, associations privées pour l'insertion et le maintien de l'ordre, etc. Dans ces conditions, comment peut-on analyser la capacité des autorités publiques à fixer des objectifs à leurs fonctionnaires ? On voit bien sur ce point que le modèle suggéré par les textes est celui d'une complémentarité qui n'a jamais été vraiment mise en œuvre parce que les frontières sectorielles sont toujours poreuses et parce que les procédures mises en place pour négocier les partages de compétence fonctionnent mal. Il semble de plus que si certains objectifs comme la lutte contre le chômage des jeunes ou contre l'insécurité sont approuvés par l'ensemble des acteurs, ils ne suffisent pas à les mobiliser sur des projets communs car ils sont bien trop généraux pour s'articuler d'emblée sur des actions concrètes. Dans la réalité, c'est plutôt en terme d'hybridation qu'il faudrait peut-être réfléchir, fertilisation du national par le local, du politique par le technique, du public par le privé, etc. Dans ce cas la relation entre fonction publique nationale et territoriale pourrait être décrite non pas à partir d'une analyse des buts qui sont fixés à ces deux acteurs, mais en fonction de la marge de jeu dont ils disposent pour agir<sup>31</sup>.

Le second point est de nature cognitive. En effet, une action publique ne peut s'organiser qu'à partir d'un certain nombre de croyances et de savoirs communs à l'ensemble des acteurs parce qu'ils servent d'assise pour construire des outils et des mécanismes de communication. On sait que le recueil de l'information empirique n'est pas objectivement neutre, il dépend des hypothèses et de la problématique qu'ont adoptées les organisations commanditaires de l'étude. C'est donc moins la nature des relations entre fonctions publiques qui est en cause que le registre sur lequel elles se placent. On a vu par exemple que la coopération s'instaurait facilement dès lors que les techniciens disposaient d'une certaine autonomie. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle devient crucial le recueil d'une information a posteriori sur la façon dont sont mises en œuvre les politiques publiques : contrôle interne par les inspections générales ou évaluation de l'activité par une autorité indépendante. Sans ce garde fou les professionnels pourraient s'émanciper de la volonté du politique.

La troisième remarque concerne le pouvoir coercitif des autorités administratives dont on a vu à plusieurs reprises qu'il n'était pas utilisé au risque de compromettre la mise en œuvre des politiques publiques, en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire par exemple<sup>32</sup>. Ici encore le questionnement en termes de complémentarité ou concurrence rend mal compte d'une réalité qui tend de plus en plus souvent à valoriser le marché et non la hiérarchie en privilégiant la demande des élus locaux plutôt que l'ordre exprimé par la norme

---

31. En s'inspirant par exemple du procédé des « noyaux durs ».

32. Construction d'une marina contrairement à la « loi littoral » ou développement routier à l'ouest de Paris alors que la priorité se situe à l'est.

juridique. C'est donc en terme de légitimité de l'action qu'il conviendrait sans doute de poser la question car avant comme après la décentralisation c'est la demande des élus qui est valorisée, laissant à la société civile la responsabilité d'intervenir pour faire respecter les intérêts protégés par la loi.

Les relations entre les fonctions publiques sont loin d'être stabilisées. On observe cependant qu'elles restent dépendantes de la volonté centralisatrice des administrations centrales. Le Gouvernement Raffarin a exprimé l'intention de mettre en place des mécanismes de passages d'une fonction publique à l'autre ce qui, sans doute, tendra à l'harmonisation des comportements. On peut cependant se demander s'il s'agit du bon levier pour une réforme en faveur de la qualité de l'action publique dans la mesure où la variable lourde en matière d'action publique est désormais la demande des électeurs de la circonscription. Le véritable changement viendrait plutôt d'une transformation des équilibres administratifs locaux par la création d'un véritable exécutif séparé de l'assemblée élue, sur le modèle proposé par l'Union Européenne, et d'un renforcement des compétences des fonctionnaires<sup>33</sup>. Il suppose également, et peut-être surtout, un changement des croyances et des représentations des administrations centrales.

#### **Bibliographie**

- Auby J-B (1999) « Quel agenda pour la recherche sur la fonction publique territoriale ? », *Annuaire des collectivités locales*, Paris, Litec.
- Balme R, Faure A, Mabileau A (1999) *Les nouvelles politiques locales*, Paris, PFNSP
- Conseil national de l'évaluation (2002) *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Paris, La documentation française
- Donzelot J et Estèbe P (1999) « Réévaluer la politique de la ville », in Balme R, Faure A, Mabileau A, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, PFNSP.
- Dupuy F, Thoenig J-C (1985) *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Duran P, Thoenig J-C (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, (46) 4.
- Epstein R. (2000) « Le Préfet–ajusteur », *Pouvoirs Locaux*, (44) 1.
- Grémion P (1976) *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- Lascoumes P (1998) *Elites irrégulières, essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard.
- Ministère de l'Intérieur (1999) Rencontre nationale des contrats locaux de sécurité, 20 septembre 1999
- Le Galès P (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1).
- Le Galès P (2001) « Urban governance and policy networks : on the urban political boundedness of policy networks. A french study », *Public Administration*, (79) 1.
- Leroy M (1999) « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Region », *Revue française de science politique*, 49 (4-5).
- Mauroy P (2000) *Commission pour l'avenir de la décentralisation*, Paris, La Documentation française.
- Ministère de l'Equipement (2001), numéro 57 de la revue *2001 plus*, consacré à « Inégalités et intercommunalité en Ile de France ».
- Montricher N (1994) « La déconcentration », in Némery J-C et Wachter S, *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Montricher N. (1999) « La coopération au miroir des représentations », in Berthet T. *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, LGDJ
- Peters B. Guy, Pierre J. (2000) *Governance, politics and the state*, New York, St Martin's press
- Pouvoirs* (1992) « La décentralisation », 60.
- Thoenig J-C (1994) « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*, 35.
- Worms J-P (1966) « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8 (3).

#### **Sigles utilisés :**

- CEC : Contrat emploi consolidé  
CES : Contrat emploi solidarité

---

33. Rapport Mauroy, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre* (Mauroy, 2000). Les propositions visent trois objectifs : améliorer le recrutement des agents locaux, leur formation et la gestion des emplois.

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDAF : Direction départementale de l'Agriculture et de la forêt

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDE : Direction départementale de l'Équipement

DIREN : Direction régionale de l'environnement

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques