



HAL
open science

État local

Francesca Artioli

► **To cite this version:**

Francesca Artioli. État local. Dictionnaire des politiques territoriales, 2020, pp.229-234.
10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0229 . hal-03544029

HAL Id: hal-03544029

<https://hal.science/hal-03544029>

Submitted on 26 Jan 2022

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.

Artioli, Francesca, (2020). État local. Dans : Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 229-234). Paris: Presses de Sciences Po.

<https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0229>

Dictionnaire des politiques territoriales

État local

Francesca Artioli

L'État local constitue historiquement un élément essentiel du système politico-administratif français, où la centralisation politique, au sens d'une concentration des ressources au sein de l'État par rapport aux collectivités territoriales et à différents groupes sociaux, va de pair avec une déconcentration administrative très poussée, qui se manifeste par une forte présence des services de l'État dans le territoire, notamment à l'échelon départemental. Le terme État local recouvre dans ce contexte l'ensemble des entités administratives dites « déconcentrées », représentant les ministères au niveau infranational et chargées de la mise en œuvre des politiques publiques et de la régulation politico-administrative (Poupeau, 2013). Bien qu'elle fasse l'objet d'une réduction progressive, cette présence de l'État dans les territoires a été caractérisée par une relative stabilité dans le temps, et elle reste importante : en 2015, les effectifs civils représentaient 1 309 416 ETP (hors fonction publique hospitalière), dont 80% sont issus de l'Éducation Nationale et de la Police et Gendarmerie. Les diverses entités de l'État local répondent à une double logique d'organisation : une logique fonctionnelle car elles constituent les relais territoriaux des administrations centrales pour les politiques publiques dont elles sont chargées (l'agriculture, l'action sociale, le logement, l'éducation, etc.) et une logique territoriale car elles sont organisées à différentes échelles (départementale et régionale notamment) et placées sous l'autorité des préfets. Figures pivot de l'État local français, les préfets représentent le gouvernement dans les territoires et y assurent la mise en cohérence de l'action de l'État, même si leur rôle unificateur est à nuancer car certains services échappent à leur autorité (par exemple, les Finances ou l'Éducation nationale) et d'autres suivent des découpages territoriaux différents du maillage préfectoral (par exemple, les zones de défense et de sécurité).

Ce que l'État local dit de l'État et de la gestion publique territoriale

L'État local a été un objet d'étude privilégié pour un large filon de la sociologie et de la science politique françaises travaillant sur les modes de gouvernement des territoires par l'État. La capacité de l'État à produire des biens et services, orienter les comportements des acteurs et imposer des normes a longtemps reposé sur une pénétration fine du territoire via les services déconcentrés. Une première perspective d'analyse interroge donc le rôle de l'État local dans l'action publique et la régulation politique. Celui-ci est appréhendé à travers les rapports de pouvoir que les services déconcentrés entretiennent d'abord avec des élus et notables locaux puis, plus largement, avec des collectivités territoriales aux compétences de

plus en plus étendues. En effet, la décentralisation modifie durablement les ressources et l'attitude de ces interlocuteurs des services de l'État, et donc le rôle de ces derniers dans l'action publique territoriale. La deuxième perspective, ayant donné lieu à un filon de recherche tout aussi riche, prend l'État local comme révélateur de la nature et des évolutions de l'État lui-même. Cette approche permet de montrer la différenciation interne de l'État (en termes de valeurs, savoirs, ressources et logiques d'action entre différentes administrations, corps et niveaux), de questionner son autonomie vis-à-vis des intérêts sociaux et économiques (dans les approches marxistes et néo-marxistes) et, plus récemment, d'étudier sa recomposition sous l'impulsion des réformes modifiant l'organisation et les ressources de l'ensemble de l'appareil bureaucratique. L'État local offre alors tout autant un point d'observation sur la gestion publique territoriale que sur l'État lui-même, pendant la période de centralisation du système politico-administratif (incarnée par la décennie 1960), la période associant décentralisation et déconcentration (incarnée par la décennie 1990) et celle plus récente des réformes d'ampleur de l'État local (la décennie 2010).

De la « régulation croisée » dans un système centralisé à l'action collective territoriale dans la décentralisation

Pendant les années 1960, qui représentent le mieux la période de centralisation du système politico-administratif français, les services déconcentrés de l'État jouent un rôle essentiel dans la régulation politique et l'action publique. À cette époque, l'État domine dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques qui répondent à une logique de production et d'équipement de l'ensemble du territoire national (en biens, logements, services, routes, etc.). Localement, les directions émanant des ministères et les préfets de département concentrent alors une part importante des ressources financières et juridiques et de l'expertise technique. Pour ces services de l'État, il s'agit de mettre en œuvre des politiques publiques nationales, définies au centre et organisées de façon sectorielle. Concrètement, ce mode de gestion territoriale centralisé et hiérarchique fonctionne grâce à un ensemble des mécanismes de mise en compatibilité avec les intérêts locaux. Les préfets et les fonctionnaires des directions départementales sont dans un rapport d'interdépendance avec les maires et les conseillers généraux (Crozier, Thoenig, 1975) : la capacité d'action des élus locaux repose sur les ressources financières et techniques de la bureaucratie d'État qui, à son tour, ne peut agir qu'en interaction avec un intérêt local dont les élus sont les dépositaires. C'est ce système de relations entre acteurs politiques et administratifs, qualifié par Crozier et Thoenig de « régulation croisée », qui assure l'ajustement vertical entre Paris et le local.

La décentralisation vient modifier ce rôle de l'État local. Certes, l'Acte I de la décentralisation n'affecte pas fondamentalement la structure du système administratif de l'État départemental et affirme au contraire la déconcentration de l'État comme le pendant essentiel de la décentralisation (loi ATR de 1992). Cependant, le transfert des compétences, des ressources techniques et financières, de responsabilités politiques aux collectivités territoriales, le renforcement de l'intercommunalité, la métropolisation et la régionalisation restructurent le paysage des acteurs entourant les services de l'État et impliqués dans la définition et la gestion des problèmes publics locaux. Par ailleurs, à partir de la fin des années 1970, c'est la nature même de ces problèmes qui évolue : des questions nouvelles et multidimensionnelles (telles que l'environnement, le chômage, ou l'exclusion) rendent en partie obsolètes les logiques sectorielles de production et d'équipement fondant l'intervention de l'État local et sa légitimité. Dans ce contexte, il s'agit donc moins de comprendre comment les pouvoirs locaux

apprivoisent l'État que d'étudier ce que ce dernier fait avec les autres dans l'action collective territoriale. Ainsi, selon ces nouveaux schémas d'interprétation, les différents segments de l'État local sont certes présents, mais ils sont 'des acteurs parmi d'autres' dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. D'après certains chercheurs, les services déconcentrés se repositionnent dans un nouveau rôle d'animation et d'institutionnalisation de l'action collective locale, et de territorialisation des politiques nationales (Thoenig, Duran, 1996).

Réformes, retrait et marginalisation de l'État local

Pendant les deux dernières décennies, la question de l'État local a été posée à nouveau à l'aune des réformes multiples touchant à l'État dans son ensemble, son organisation, les modes de gestion de ressources humaines et financières et le travail de ses agents. Promulguée en 2001, l'introduction de la Loi organique relative aux lois des finances (LOLF) (qui réorganise en « missions » et « programmes » le fonctionnement budgétaire et comptable de l'État) met en avant l'échelon régional dans l'allocation des ressources financières dans les territoires. Entrée en vigueur en 2010 et liée à la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RéATE) introduit quant à elle un rapport hiérarchique entre le préfet de région et celui de département, tout en réduisant fortement le nombre de directions et services déconcentrés par une politique de fusions (Bezes, Lidec, 2016). Ces réformes produisent un mode de pilotage de l'État local plus interministériel et plus régionalisé, et modifient le travail des agents impliqués dans de nouvelles relations entre, d'une part, les directions, les préfets et les SGAR au niveau régional et d'autre part, les préfets et directions départementales (Poupeau, 2013). Les administrations déconcentrées touchées par la RéATE connaissent aussi une baisse d'effectifs très importante : - 11% entre 2011 et 2015 (rapport de la Cour des comptes, 2017). Enfin, en plus et à côté de ces changements interministériels, les dernières décennies ont été caractérisées par des dynamiques de réforme propres à chaque ministère, qui en ont réduit et refaçonné les implantations territoriales par des suppressions, des fusions et des mutualisations de fonctions dites de 'support' (par exemple, le ministère de la Justice ou celui des Armées) (Artioli, 2017).

Déjà transformée par la décentralisation, la place de l'État local dans la gestion publique territoriale semble alors marginalisée et affaiblie. Plusieurs travaux montrent que les services déconcentrés ne sont plus un point de passage obligé dans l'action publique, ont perdu une partie de leur capacité effective à piloter les acteurs au niveau local, de leurs compétences techniques et de leur connaissance fine des territoires, mais aussi de la capacité à assurer des fonctions régaliennes de contrôle et d'inspection. Si l'État maille le territoire via l'Éducation nationale et les forces de l'ordre, le rôle joué dans l'action publique par les services déconcentrés de plusieurs ministères est aujourd'hui fortement réduit. Dans ce cadre, le pilotage de l'action publique locale par l'État central prend de nouvelles formes, s'appuyant sur des dispositifs de mise en concurrence pour l'accès aux ressources, de fixation de référentiels de bonnes pratiques et, de plus en plus, sur des dispositifs d'encadrement financier imposant la contrainte budgétaire aux acteurs infranationaux.

Bibliographie

ARTIOLI F., 2017, « Les politiques du retrait territorial de l'État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, 1, p. 81-106.

BEZES P. et LIDEC P.L., 2016, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, Vol. 66, 3, p. 507-541.

CROZIER M. et THOENIG J.-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes: Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16, 1, p. 3-32.

POUPEAU F.-M., 2013, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, 2, p. 249-277.

THOENIG J.-C. et DURAN P., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 580-623.