



Michel LE CLAINCHE
Ancien Directeur Régional des Finances Publiques

Le changement dans l'administration territoriale de l'État¹

Mots-clés : management public - conduite de changement - territoriale de l'État - REATE

L'administration territoriale de l'État a connu ces dernières années des changements très importants qui sont venus du sommet et dont le sens n'a pas toujours été exposé aux intéressés.

L'administration est souvent considérée comme la gardienne de la permanence et de la continuité de l'État. Elle a même été parfois pensée comme en dehors du temps ou en dehors de son temps. L'administration, ou plutôt les administrations dans leur diversité, comme toutes organisations, s'inscrivent dans un environnement plein d'incertitudes, en mutation constante et accélérée. Elles sont confrontées au changement.

Cette nouvelle perspective résulte de nombreux facteurs : l'insertion du pays dans une économie ouverte, la pression d'idéologies ou de théories économiques plus libérales, la meilleure connaissance des modèles étrangers, la contrainte budgétaire, le niveau d'éducation et d'exigence des citoyens, le développement de l'administration numérique. Elle se traduit par de nombreux

symptômes : évolution des missions, fusions de services, situations de mise en concurrence, nouveaux outils de gestion, états d'âme des cadres, nouveaux rapports au travail...

Les services déconcentrés de l'État, qui sont répartis sur le territoire et disposent de compétences propres exercées sous le contrôle des administrations centrales, sont tout particulièrement sensibles à ces changements. Ils subissent les conséquences des changements impulsés d'en haut mais ils sont aussi près des réalités du terrain et des collectivités territoriales. Le changement dans les services déconcentrés est donc plus subi que dans les administrations centrales et entre plus directement en conflit avec d'autres préoccupations qui peuvent être réputées tout aussi légitimes, voire même plus dignes d'intérêt,

¹ Cet article a été publié dans l'ouvrage collectif *Fonction(s) publique(s), le défi du changement* (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique, collection cadre service public (2018).

telles que la qualité des rapports avec les collègues, les partenaires ou les usagers.

Les enjeux du changement dans les services déconcentrés sont loin d'être négligeables. Les services déconcentrés de l'État sont présents au niveau régional, départemental et même local. Ils regroupent plus de 500.000 fonctionnaires. Ils exercent des missions dans les divers secteurs de l'administration : administration générale (préfectures et sous-préfectures, rectorats), finances (douanes, trésor public, impôts), ingénierie (aménagement du territoire, infrastructures, transports, logement, agriculture, environnement), contrôle et soutien aux entreprises (industrie, concurrence, travail, emploi), social (santé, aide sociale, cohésion sociale), sport, culture...

Depuis une dizaine d'années, ces services ont évolué sous l'effet de divers mouvements : des réformes générales de la gestion publique (la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001; la révi-

sion générale des politiques publiques (RGPP) entre 2007 et 2012 ; la modernisation de l'action publique (MAP) de 2012 à 2017...); des regroupements et réorganisations de services (la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) de 2009 à 2012 ; l'adaptation aux nouvelles régions en 2015 et 2016...); des influences indirectes (nouveaux modes de management ; essor de l'administration numérique; montée en puissance des collectivités territoriales ; attentes des usagers...).

La réforme administrative en France a toujours oscillé entre la réforme des structures et la réforme des modes de gestion. Les grands mouvements de réforme ont en général combiné les deux approches mais avec des dosages variables et en mettant plutôt l'accent sur l'un ou l'autre aspect. Les changements dans les services déconcentrés peuvent donc être regroupés en deux grands types : les changements dans l'organisation et les changements dans le management.

Encadré 1 Les services déconcentrés de l'État

(hors Défense, justice et Sécurité)

Niveau interrégional :	Direction interrégionale des services pénitentiaires Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Direction interrégionale de la mer Direction interdépartementale des routes Direction interrégionale et direction régionale des Douanes
Niveau régional :	<i>Dans le périmètre de la RÉATE :</i> Préfecture de région Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRCSJS) Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) <i>Hors périmètre de la RÉATE :</i> Rectorat Direction régionale des finances publiques (DRFiP) Agence régionale de santé (ARS)
Niveau départemental :	<i>Dans le périmètre de la RÉATE :</i> Préfecture Direction départementale du territoire (et de la mer) (DDT(M)) Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) Direction départementale de la protection des populations (DDPP) <i>(La DDPP et la DDCS peuvent être regroupées dans une DDCSPP)</i> Unité territoriale de la Direccte (travail, emploi) Unité territoriale de la DREAL (industries classées) Unité territoriale de la DRAC (architecture et patrimoine) <i>Hors périmètre de la RÉATE :</i> Direction départementale des finances publiques (DDFiP) Direction départementale des services de l'éducation nationale (ex inspection académique) Délégation départementale de l'ARS

Les changements dans les organisations : déstabilisation et perte de repères

Le terme d'organisation est générique : c'est un ensemble structuré et vivant d'éléments en interaction. Dans la littérature de la science administrative, il peut s'appliquer indifféremment à des entités publiques ou privées : on parlera ainsi de la sociologie des organisations. Ces théories insistent sur les points communs entre les services publics et les entreprises privées sans nier pour autant les spécificités, notamment celles qui ont trait aux finalités différentes. En revanche, les questions de taille des services, de niveaux d'implantation, de répartition des compétences, de relations entre le centre et la périphérie peuvent être posées dans des termes voisins. Ce point de vue organique est particulièrement important dans l'administration car il conditionne largement l'exercice des missions et sert de repère symbolique. Ce cadre est relativement facile à modifier : c'est souvent par un changement de structures, voire d'organigramme, qu'un nouveau responsable tente d'imprimer sa marque et de signifier sa volonté de renouvellement.

A cet égard, la période récente a été celle d'un véritable bouleversement de l'organisation des services déconcentrés de l'État. Le résultat est une perte de repères qui reste difficile à surmonter.

Les bouleversements récents de l'organisation

Les mouvements de décentralisation (1981-1983, 2004, 2015) ont porté sur la réorganisation des collectivités territoriales et des transferts de compétences de l'État à leur bénéfice. Ils ont entraîné indirectement des mouvements de déconcentration (1964, 1992, 2004, 2015) qui ont réorganisés plus directement les services de l'État sur le territoire. La Révision générale des politiques publiques (2007-2012) puis, dans une moindre mesure, la Modernisation de l'action publique (2012-2017) se sont principalement, mais pas exclusivement, intéressées aux questions d'organisation. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) avait comme son nom l'indique l'ambition de revoir l'ensemble des dispositifs concourant aux grandes politiques publiques de l'État. En réalité, sous la pression budgétaire et dans le souci d'obtenir des résultats rapides et visibles, elle s'est focalisée sur les réorganisations des administrations, souvent en les fusionnant.

Un pan entier de la RGPP a été consacré aux services déconcentrés de l'État : la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE).

Celle-ci met en œuvre un ensemble de principes : regrouper des administrations voisines, sortir de l'organisation en « silos verticaux » du ministère au service de base, moduler l'organisation en fonction des territoires, améliorer la coordination notamment sur le territoire, renforcer les pouvoirs interministériels des préfets ...

Les principaux services des ministères ont été, par fusion des services, regroupés par pôles autour des préfets de région. Huit pôles se sont substitués à 23 directions régionales. Ainsi, ont été créées les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement, et du logement (DREAL), les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) (voir encadré n°1). Parallèlement, le ministère des finances fusionnait les administrations du trésor public et des impôts pour constituer les Directions régionales des finances publiques (DRFIP) et le ministère de la Santé transformait les Agences régionales d'hospitalisation (ARH) en Agences régionales de santé (ARS) aux compétences élargies.

La réforme fut plus radicale au niveau des départements où ont été créées des « directions départementales interministérielles » : Direction du territoire (et éventuellement de la mer), Direction de la protection des populations et Direction de la cohésion sociale, éventuellement regroupées.

Simultanément, la RÉATE renforçait les pouvoirs des préfets (décret n°210-146 du 16 février 2016) : réaffirmation de l'autorité des préfets de région sur les préfets de départements, sur les chefs de services déconcentrés (sans toutefois modifier les exceptions traditionnelles relatives à l'assiette des impôts, au recouvrement des recettes publiques, à l'établissement des statistiques, au contrôle de la législation du travail...) et sur les établissements publics qui participent à l'action de l'État; possibilité pour les préfets d'adapter l'organisation des administrations déconcentrées en fonction des priorités du territoire ; extension des missions des secrétariats généraux pour l'administration régionale (SGAR) ; missions du comité de l'action régionale (CAR) qui regroupe les chefs de services autour du préfet...

Alors que ces réformes ont fait l'objet en 2013 de vives critiques de la part de la Cour des comptes et d'experts missionnés par le Premier ministre, la RÉATE n'a pas été profondément remise en cause par le gouvernement issu des élections

présidentielles de 2012. Celui-ci a engagé la « Modernisation de l'action publique » (MAP) qui n'a pas imposé de nouveaux bouleversements aux services déconcentrés. Elle s'est davantage intéressée aux collectivités décentralisées, ce qui n'est pas sans incidence sur les services de

l'État : renforcement de leurs interlocuteurs dans les collectivités territoriales, nouveaux transferts de compétence au profit des collectivités, nécessaire restructuration et regroupement des services au niveau des préfectures des sept nouvelles grandes régions.

Encadré 2

Les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)

	Elles regroupent sept anciens services régionaux :
1	<i>la direction régionale du commerce extérieur</i>
2	<i>la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle</i>
3	<i>la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>
4	<i>les services de développement économique et de métrologie des directions régionales de la recherche, de l'industrie et de l'environnement</i>
5	<i>la délégation régionale au tourisme</i>
6	<i>la délégation régionale au commerce et à l'artisanat</i>
7	<i>le chargé de mission à l'intelligence économique</i>
	<i>en outre, des services départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont été maintenus.</i>

Encadré 3

Les DDCS, LES DDPP et les DDCSPP

Les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) sont constituées de services de la direction départementale de la jeunesse et des sports, de certains services de l'équipement (logement) et de certains services de la préfecture (politique de la ville).

Les directions départementales de la protection des populations (DDPP) regroupent les services vétérinaires départementaux, une partie des services des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (hors santé), la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Dans certains départements, les DDCS et les DDPP ont été fusionnés au sein d'une DDCSPP. En Occitanie, par exemple, on compte 9 DDCSPP alors les directions sont séparées dans les quatre départements les plus denses en population.

Des résultats mitigés : économies d'échelle et pertes de repères

La meilleure coordination et les perspectives qu'elle ouvre sont à mettre au crédit de la RÉATE. Le Comité d'action régionale constitue un « état-major » des services de l'État auprès du préfet de région. Des amorces de mutualisation sont peu à peu organisées en matière de gestion de ressources humaines, de politique immobilière, de politique d'achats, de gestion de certains crédits. Des politiques transversales peuvent être

ainsi dynamisées : grands aménagements, politiques de la ville, du logement ...

En revanche, la remise en cause de la verticalité de l'organisation de l'administration crée un certain désordre. Ainsi, il subsiste une DGCCRF au niveau national mais ses services régionaux de la concurrence et de la consommation sont fondus dans les DIRECCTE et ses services départementaux dans la DDPP. L'architecture finale des services territoriaux de l'État n'est pas aussi simple que ce qui a été présenté, et les intéressés le savent bien : certaines directions échappent à

cette réorganisation (par exemple les services de l'Education nationale, des Douanes, de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse, des routes...); des échelons départementaux ont été maintenus à côté des directions départementales interministérielles (les inspections académiques devenues services départementaux de l'éducation nationale, les services de sécurité, les délégations départementales des ARS et, pour certaines missions des unités territoriales des DIRECCTE, des DRAC et des DREAL).

Les regroupements, effectués un peu rapidement et avec un minimum de concertation, n'ont pas tous été très bien appropriés. Ceux qui ont le mieux réussi sont ceux à qui il a été possible de donner un sens par rapport aux missions de service public. Ainsi, le passage d'une logique d'aménageur à une logique plus environnementale, largement explicitée dans le cadre du Grenelle de l'environnement, a pu servir de catalyseur aux regroupements effectués lors de la création des DREAL. De même, la fusion des administrations des impôts et du trésor public a été rapidement acceptée, malgré des différences historiques de cultures professionnelles, parce que la complémentarité des fonctions était évidente. En revanche, la cohabitation dans les DIRECCTE entre les inspecteurs du travail et les contrôleurs de la concurrence ou dans les DDPPCS entre les vétérinaires et les conseillers jeunesse et sports n'a rien d'évident.

L'absence de réformes radicales des administrations centrales a freiné la responsabilisation des managers locaux. Elles sont réparties en une multitude de ministères trop nombreux et à structures variables et, surtout, comme le relève un responsable territorial : « elles n'ont pas renoncé à leurs prérogatives d'intervention directe et détaillée dans la gestion de services déconcentrés ». Malgré la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dont l'une des ambitions était de responsabiliser les gestionnaires et malgré une nouvelle écriture de la charte de la déconcentration en 2015, les responsables locaux n'ont que très peu de marges de manœuvre.

Plus profondément, les conséquences de la décentralisation accrue n'ont pas toutes été tirées. De nombreux partages de compétences entre services d'État, entre ceux-ci et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes ont été maintenus malgré les annonces de simplification, par exemple en matière de logement, de soutien aux entreprises, de formation professionnelle, de transport, d'aide sociale... La situation des services dans les petits départements qui,

même après les fusions, comportent des directions qui n'ont pas la taille minimale pour assurer leurs missions, et la question de la présence dans certains territoires ruraux ou de banlieues n'ont pas trouvé de solutions dans le cadre de ces réformes.

Sur le plan du fonctionnement concret, la fusion des organigrammes et la nomination de responsables uniques, les tentatives de regroupements immobiliers ont mobilisés les énergies. Les questions d'harmonisation statutaires et de conditions de travail, de réorganisation des services en contact avec les usagers, de fusion des budgets ont été différées. Certains services dépendent donc de plusieurs ministères, de plusieurs programmes budgétaires, de différents responsables de personnel... ce qui ne favorise pas la cohésion.

La méthode suivie ne pouvait que conduire à ces résultats partiels et controversés. La concertation a été limitée à une compétition querelleuse au niveau national entre les ministères (l'intérieur, les finances et les ministères techniques ont des intérêts opposés) et à des négociations avec les organisations syndicales nationales sur les délais d'application et sur les contreparties en termes d'avantages sociaux. Les réformes sont venues d'en haut sans répondre aux questions concrètes que posent l'évolution des modes de vie et des conditions de travail dans les instances territoriales.

L'approche par l'organisation doit donc être complétée par l'analyse du fonctionnement concret des services.

Les changements dans le management : incompréhension et recherche de sens

Certains auteurs distinguent le management de la gestion. Alors que celle-ci renvoie à des procédés classiques, le management, notion importée des États-Unis et popularisée en France dans l'entreprise privée à partir des années 1960, a une résonance moins juridique, plus moderne et plus dynamique : il vise à optimiser le fonctionnement de l'institution en tenant compte de ses divers objectifs et de ses multiples contraintes. C'est à la fois l'art d'organiser, de diriger, et de gérer. Il accorde une importance particulière à la gestion des personnes et aux relations internes et externes de l'organisation. Il s'est introduit dans le secteur public dans les années 1980 sous l'influence du renouveau des idéologies néolibérales (le *new public management* ou *NPM*) parfois hostiles à la fonction publique, de la pression budgétaire et de l'influence des consultants.

Si le thème de la modernisation de la gestion a conquis une partie des cadres, il a rencontré de nombreuses réticences ou résistances de la part des organisations syndicales et des agents de base. Mais il peut aussi être une source de renouvellement des valeurs du service public et de leur mise en œuvre.

Un nouveau management imposé

Le Renouveau du service public, lancé par le Premier ministre, Michel Rocard en 1989 (circulaire du 23 février 1989), avait été plutôt orienté vers l'expérimentation de nouveaux outils de gestion (projets de service, centre de responsabilités, évaluation des politiques publiques) que vers une réorganisation des structures. Les nouvelles procédures budgétaires et de gestion associées à la LOLF ont aussi contribué à la modernisation de la gestion publique. Les outils du nouveau management, qui ne sont pas spécifiques aux services déconcentrés, ont été répandus par les administrations centrales appuyées par des consultants. Ces nouveaux modes (ou nouvelles modes !) de management sont donc venu(e)s d'en haut vers les services déconcentrés.

Plusieurs outils sont devenus des références incontournables : projets de services, distinction entre les niveaux de conception et les niveaux de mise en œuvre, agences relativement autonomes, tableaux de bord, indicateurs, contrôle de gestion, réingénierie de processus, « *lean management* », évaluation de politiques publiques, maîtrise des risques...

Dans le discours des managers et dans la pratique, ces outils ont été survalorisés et ont pu sembler se substituer soit à des formes de gestion plus neutres (application des normes statutaires, exercices de droits individuels et collectifs...), soit à des valeurs ou des comportements auxquels sont restés très attachés les équipes de base (conscience professionnelle, sens du service public, solidarité au sein des collectifs de travail...). Des correctifs à cette instrumentalisation du management sont intervenus mais sont apparus très modestes : efforts de formation, de communication interne, meilleure prise en compte des risques psychosociaux (O. Bachelard, coord., *Le bien-être au travail : Pour un service public performant et bienveillant*, Presses de l'EHESP, Collection profession cadre service public, 2017).

L'informatisation et, surtout, la digitalisation de l'administration, à laquelle la Modernisation de l'action publique a apporté une impulsion décisive, sont également source de nouvelles modifications de l'organisation et des relations de travail. Elles impliquent de nouveaux métiers,

une transformation des métiers d'accueil, une évolution des relations avec la hiérarchie et les collègues de travail et aussi une porosité entre la vie professionnelle et la vie privée.

La réduction des budgets et celle des effectifs qui, année après année, finissent par devenir très sensibles dans certains ministères et ont particulièrement touché les services déconcentrés, ont conduit à la disparition d'emplois, peu qualifiés mais qui avaient leur utilité, et à de nouvelles formes d'organisation. Les nouvelles procédures budgétaires et comptables issues de la LOLF et la mise en place de nouveaux logiciels, puissants, efficaces mais difficiles à mettre au point, ont constitué de nouvelles contraintes imposées : nouvelles procédures, nouvelles nomenclatures, nouveau partage fonctionnel et géographique des tâches. Des centres de services partagés qui mutualisent des fonctions supports sur une base déterritorialisée (par exemple les centres de gestion du logiciel de la dépense publique, Chorus, ou des plateformes de renseignement téléphonique) contribuent à la parcellisation des tâches et à la perte de maîtrise de l'ensemble de la chaîne de travail par les responsables territoriaux.

Les logiques de responsabilisation fondée sur de larges délégations se sont érodées. Les espoirs mis par les gestionnaires dans les marges de manœuvre permises par la LOLF et vantées par ses promoteurs ont été déçus en raison de la persistance des dispositifs de centralisation : fonctions supports gérées dans des budgets opérationnels centraux, persistance du fléchage de nombreux crédits, normalisation des conditions d'exercice des missions par des instructions détaillées ou des dispositifs contractuels. La lourdeur de la direction par objectifs qui a accompagné la mise en œuvre de la LOLF a été partout dénoncée. La multiplication des indicateurs, leur incapacité à décrire les missions dans leurs diversités et leurs richesses, leur déclinaison maladroitte jusqu'aux niveaux les plus fins ont contribué à décrédibiliser les nouveaux modes de management. Beaucoup d'agents des services déconcentrés y ont vu l'émergence d'une administration « hors sol », relayée par un encadrement complaisant ou impuissant, et délibérément ignorante de la « réalité du terrain ».

Le développement de diverses formes de contrôle a aggravé ces défauts. Le contrôle de gestion et les dispositifs de maîtrise des risques, les évaluations de politiques publiques se sont ainsi superposés aux classiques contrôles hiérarchiques et comptables. Ces nouveaux modes de « pilotage », aussi pertinents soient-ils, ont été d'autant plus mal compris qu'ils se sont accom-

pagnés d'un excès de normalisation des procédures et des processus qui a souvent ressemblé à un retour aux circulaires procédurales et tatillonnes d'autrefois.

Au-delà de ces éléments très concrets, l'absence de vision globale et explicite du rôle de l'État et particulièrement des services déconcentrés, dans le nouveau contexte du renforcement de la décentralisation a été vivement ressentie. On a pu avoir le sentiment d'un désengagement de l'État illustré concrètement par le retrait de certaines missions (par exemple l'assistance en ingénierie auprès des collectivités locales), la fermeture de services en milieu rural et la réduction des effectifs. Ces changements, en rafale, le plus souvent subis et mal expliqués ont été mal compris et mal acceptés. Ainsi, des vérificateurs des impôts se plaignent à la fois « *du manque de moyens, de la réduction des effectifs, de la perte d'autonomie due aux outils numériques et, surtout, de l'absence de reconnaissance sociale de leur fonction* ».

Pour un management plus qualitatif et plus responsabilisant

Une réaction semble se dessiner contre ce management quantitatif et instrumentalisé. Dans de nombreux services, les dialogues de gestion ont été enrichis et le nombre des indicateurs a été réduit.

La préoccupation du service rendu à l'utilisateur retrouve une certaine priorité dans la conception des services de l'administration numérique, dans les démarches de simplification des procédures, dans le « design » de nouvelles politiques publiques. Comme l'indique le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) dans son manifeste pour l'innovation publique publié le 30 mars 2017, il est possible d'associer le numérique et l'humain à condition d'y mettre les moyens, d'accompagner les changements par les formations nécessaires et de préparer les équipes aux nouvelles conditions d'exercice des métiers nouveaux ou transformés. Par exemple, l'accompagnement de la réorganisation des administrations régionales de l'État devenues « multisites » dans sept nouvelles grandes régions peut être une occasion d'utilisation positive des technologies nouvelles.

Les mutualisations et les regroupements, qui ont été difficiles au début, entrent, pour la plupart, dans les habitudes et génèrent des effets positifs. Ainsi, les plateformes de ressources humaines placées auprès des préfectures de région font un excellent travail de rapprochement des cultures et d'échanges de compétences. Des habitudes

de travail en commun se créent. Les informations circulent mieux.

La gestion des ressources humaines pourrait redevenir le point d'ancrage et d'équilibre du management. Cela implique une gestion moins formelle, plus simple et plus personnalisée des recrutements et des carrières. Le décret n°2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique des ressources humaines ainsi que la circulaire qui l'accompagne annoncent une nouvelle stratégie interministérielle de gestion des ressources humaines. De nouvelles formules d'évaluation, d'intéressement, de formation continue, d'accompagnement des parcours professionnels peuvent être expérimentées. Le passage de la notion de risques psychosociaux à celle de qualité de vie au travail est significatif d'une nouvelle conception du management. On peut souhaiter que le dialogue social (chronophage au niveau des responsables des services déconcentrés) soit moins formel et plus riche et que les agents puissent s'exprimer directement sur l'organisation de leur travail ; ce qui est plus facile dans des services déconcentrés à taille humaine et dont les enjeux sont tangibles. Le sens du service public, la conscience professionnelle, les signes de reconnaissance individuels et collectifs peuvent donner lieu à des initiatives déconcentrées à l'exemple du réseau collaboratif des services des finances publiques en Seine-Maritime. Selon un participant, agent d'accueil dans un centre des finances publiques : « *ce réseau dédié permet l'échange instantané de messages et d'alertes, la rédaction collective de documents, la constitution d'archives et de fichiers communs, sans intervention de la hiérarchie...* ».

Mais les services déconcentrés de l'État s'inscrivent dans un système complexe et leur évolution ne peut être dissociée du rôle d'autres acteurs. La décentralisation doit être poursuivie et aboutir à des transferts clairs et complets de compétences. Les administrations centrales doivent être allégées et ne plus s'immiscer dans la gestion de terrain. Les coopérations doivent être poursuivies dès lors qu'elles visent à répondre à des enjeux clairs et explicites. La transversalité et le décloisonnement sont positifs s'ils ont du sens.

Le changement du management doit s'accompagner d'un nouveau management du changement qui saurait faire appel aux valeurs culturelles des services publics et donner du sens aux évolutions. Les ajustements sont plus faciles à accepter que les annonces d'une « révolution culturelle »

qui dévalorisent, par principe, les logiques professionnelles existantes. Les expérimentations et les évaluations sont un préalable nécessaire à toutes réformes importantes. Les moyens d'accompagnement, tels que les heures de consultants, ne doivent pas être réservés aux administrations centrales au moment de la conception des réformes mais être aussi à la disposition des managers chargés de leur mise en œuvre. La concertation, voire la coproduction avec les personnes du terrain permettent de capitaliser sur l'expérience acquise et, ainsi d'éviter les erreurs. Le décloisonnement entre services et l'ouverture aux usagers, par exemple sous forme de « participation citoyenne » ou de « coproduction » doivent devenir la règle.

On commence à comprendre qu'il est indispensable de manager par le sens et de faire confiance aux équipes (S. Trosa et A. Bartoli, coord., *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, collection cadre service public, 2016). Les services déconcentrés qui sont au contact des réalités sont en attente de ces évolutions et se les approprient rapidement lorsqu'elles sont mises en œuvre par des managers qui y croient. « *L'exemple des agences régionales de santé, dont les responsables de haut niveau disposent d'une certaine autonomie et auxquelles est associé un large dispositif consultatif, pourrait inspirer d'autres services de l'État* » affirme le directeur général d'une de ces agences. La nouvelle rédaction de la charte de la déconcentration par le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de déconcentration et

sa circulaire d'accompagnement du 18 novembre 2015 pourraient servir de base à une véritable réhabilitation des services déconcentrés. Le nouveau texte introduit, notamment, un principe de modularité dans les relations entre l'État et les territoires. Ainsi, à la différence du décret précédent, celui-ci prévoit, dans l'objectif de renforcer l'efficacité de l'État sur les territoires, différentes dispositions (études d'impact pour tous les textes ayant des effets sur les services déconcentrés, possibilité pour le Préfet de région de proposer au Premier ministre une adaptation des règles aux spécificités des territoires...).

Le changement est inévitable mais il vaut mieux éviter de l'imposer. Il n'est pas très pertinent de s'interroger longuement sur les « résistances au changement » qui seraient fondées sur des valeurs de service public réputées archaïques, conservatrices ou protectrices d'intérêts corporatifs. Il est, en revanche, préférable de considérer le changement comme un élément positif et moteur de la rénovation des services publics à condition de prendre en compte l'histoire, les références culturelles et les valeurs qui animent les équipes et de suivre une méthode qui associe toutes les parties prenantes à partir d'une réflexion globale sur les missions sociales des services. Les services déconcentrés du fait de leur taille humaine, de l'évidence de leurs missions, de leurs multiples contacts avec les partenaires et les usagers sont un échelon particulièrement propice à l'innovation dans les services publics à la condition qu'une marge d'initiative et de liberté leur soit résolument accordée. ■

Pour en savoir plus

- Bezes Philippe et Le Lidec Patrick, « *L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial* », Revue française d'administration publique, 2010/4 n°136
- Chevallier Jacques, « *La « modernisation de l'action publique » en question* », Revue française d'administration publique, 2016, n°158
- Cour des comptes, « *L'organisation territoriale de l'État* », La documentation française, juillet 2013
- Duran Patrice, « *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 2006/4 n°120, p.757
- Duran Patrice, article « *Déconcentration* » dans le Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation, sous la direction de Vincent Aubelle, Claire Courtecuisse, Nicolas Kada, Romain Pasquier, Berger-Levrault, février 2017
- Kada Nicolas, « *L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ?* », Revue française d'administration publique n°156, 2015, p.907
- Kada N. et Müller-Quoy I. « *Les ratés de la REATE* », Actualité juridique droit administratif n°14, 2011, p.765
- Ledenvic Philippe, « *Le sens et le management de la décroissance, le cas d'une DREAL* », in « *Les paradoxes du management par le sens* », coord. Sylvie Trosa et Annie Bartoli, Presses de l'EHESP, 2016, p.19.
- Massé Francis, *Urgences et lenteur, quel management à l'aube du changement du monde ?* Fauves édition, 2017
- Poupeau François-Matthieu, « *(Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer)* », Revue française d'administration publique, n°139, 2011, p. 517
- Rebière Jean-Marc et Jean-Pierre Weiss, « *La stratégie à 5 ans de l'administration territoriale de l'État. Rapport à Monsieur le Premier ministre* », Paris, La Documentation française 2013