

# Thèses

## Décentralisation et bureaucratie. Pour une mise en cause de la figure de l'administratif

• **Valéry Duflot** \*  
Sociologue, LAMES, Université de Provence

### Une sociologie de la décentralisation

Depuis 1982, nous assistons à ce que Michel Crozier a appelé un « *déplacement bureaucratique* » (Crozier, 1986).

L'Administration se développe non plus au centre mais à la périphérie. Les collectivités territoriales constituent désormais 30 % de l'emploi public, qui représente lui-même un cinquième de l'emploi. Au sein des collectivités territoriales, 78 % des postes se trouvent dans

La décentralisation politique et administrative est généralement abordée à partir de la répartition du pouvoir entre l'État et les collectivités territoriales, comme si le seul enjeu était le rapport entre le centre et la périphérie. Dans le texte qui suit, je considère un autre enjeu central, trop souvent occulté, celui des relations entre l'administratif et le politique. L'intérêt de cet angle de vue est de révéler, bien plus que l'approche standard, les contradictions de la réforme.

Cette position d'observation est issue d'une recherche menée dans le cadre d'une thèse de sociologie, sur un volet de la réforme initiée par la loi du 2 mars 1982 : la naissance de l'administration régionale (les services administratifs sous l'autorité des exécutifs des conseils régionaux). Une enquête de terrain de deux ans a été conduite au sein de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, afin d'observer la mise en place des services administratifs, le recrutement des agents, la gestion du personnel et le fonctionnement des services (voir encadré).

L'intention de la démarche n'était pas d'établir une typologie des mouvements de personnel, mais de chercher, à travers ce prisme, à mettre en évidence les conséquences des mesures de décentralisation. Il ne s'agissait pas de dégager des catégories particulières (par exemple une politisation différentielle en fonction des services), mais d'accéder au cœur du processus.

les communes, les départements et les régions. Dépositaires de pouvoirs auparavant détenus par

\* Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES), UMR 6127, Aix-en-Provence  
5, rue du Château de l'Horloge  
13090 Aix-en-Provence  
duflot@msh.univ-aix.fr

l'État central, les acteurs des collectivités territoriales participent désormais pleinement de la production de l'Administration.

Dans un article de 1983, Yves Mény s'interrogeait sur les conséquences des mesures de décentralisation. Il voyait trois scénarios possibles (Mény, 1983) : un scénario déterministe : la légalisation des pratiques antérieures ; un scénario volontariste : la redistribution des pouvoirs au profit des élus ; un scénario problématique : les réactions du système.

Au regard de la situation actuelle, ces trois scénarios n'avaient rien d'exclusif. Les lois de décentralisation ont effectivement permis de faire passer dans le domaine légal des pratiques qui permettaient aux grands notables locaux de contourner les contraintes réglementaires. En même temps, le pouvoir des maires des grandes villes et des présidents de conseils généraux ou régionaux s'est accru. Entre 1983 et 1986, des compétences importantes ont été transférées aux collectivités territoriales, par exemple en matière d'urbanisme pour les communes, d'aide sociale pour les départements, économique pour les régions. Des éléments du troisième scénario sont également visibles. L'attitude des chambres

régionales des Comptes est fortement critiquée par les élus locaux qui leur reprochent de faire du contrôle d'opportunité par le biais du contrôle des comptes. Et la mobilité inter-fonctions publiques est plutôt à sens unique, depuis l'État vers les collectivités territoriales, ces dernières étant devenues un débouché pour des hauts fonctionnaires qui trouvent un intérêt certain à travailler quelque temps auprès d'un élu influent.

Malgré l'importance des transformations consécutives aux lois de décentralisation, peu de travaux ont été réalisés sur la mise en place et la gestion des services administratifs des collectivités territoriales. Aucune étude n'avait encore été effectuée sur le fonctionnement interne des régions. La région, créée en 1972, érigée en collectivité territoriale de plein exercice en 1986, en passe de devenir une institution centrale sur les plans local, national et européen, mérite pourtant que l'on s'y intéresse.

Au-delà de l'aspect sociographique, le projet de thèse devait permettre de mener une réflexion sur la nature des relations entre l'administratif et le politique. À l'issue d'enquêtes effectuées dans le cadre d'une maîtrise (Dufлот, 1997) et d'un

DEA (Dufлот, 1998) sur les déterminants locaux des pratiques de gestion du personnel au sein de directions départementales de l'Équipement, j'avais constaté qu'un certain nombre de faits, qu'il s'agisse des modes de recrutement ou des parcours professionnels, ne pouvaient être expliqués sans prendre en compte la dimension politique. J'avais également remarqué que les arguments de type gestionnaire habituellement avancés pour expliquer par exemple le recrutement de contractuels ne rendaient compte que d'une partie du phénomène des agents non titulaires.

En consacrant une attention

### L'enquête de terrain

L'enquête de terrain a été menée au sein de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Elle a débuté en avril 1999 et s'est déroulée sur deux ans. L'objectif de l'investigation était d'atteindre une compréhension fine des mécanismes de fonctionnement de l'organisation considérée. Il s'agissait d'obtenir des données pas toujours immédiatement accessibles et de faire de l'immersion un facteur déterminant de la production des matériaux. Cela impliquait par exemple de ne pas se contenter de documents destinés à la diffusion, et de leur préférer la "documentation primaire d'archives"<sup>1</sup> qui offre des traces plus proches des pratiques. Cela impliquait également de mettre l'accent sur la qualité des entretiens plutôt que sur leur quantité, de rechercher des "alliés"<sup>2</sup>

plutôt que de multiplier artificiellement le nombre de personnes enquêtées. Cela impliquait enfin d'être présent dans les locaux, de travailler au sein des services, de faire de l'observation directe, afin de s'imprégner des ambiances. Cette approche, mise en œuvre dans une "perspective attrape-tout"<sup>3</sup>, devait favoriser la production de matériaux suffisamment riches pour saisir la subtilité des jeux et des enjeux à l'intérieur de la structure politico-administrative étudiée.

J'ai ainsi croisé des données issues d'observations directes, d'entretiens, de dossiers individuels, de documents budgétaires et d'actes administratifs. J'ai dépouillé 500 dossiers individuels pour en faire une double analyse, quantitative et qualitative. J'ai réalisé une soixantaine d'entretiens approfondis de type ethnographique. À partir des Déclarations annuelles de données sociales (DADS), recoupées avec les dossiers individuels, complétées par des fichiers informatiques, j'ai constitué une vaste base de données sur l'ensemble des mouvements de personnel de la région PACA entre 1974 et 2000. Il s'agit donc d'une étude longitudinale exhaustive sur 25 ans qui rend compte du processus de création, de croissance et de développement d'une structure politico-administrative locale.

particulière à la gestion du personnel des services administratifs d'une région, ce travail vise à nourrir les réflexions actuelles sur la fonction publique territoriale comme acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local.

### Entre politisation et autonomisation de l'administration régionale

L'analyse des mouvements de personnel de la région PACA entre 1974 et 2000 m'a conduit à aborder la question en termes de politisation de l'administration. Il est ressorti du traitement des données que les comportements, les pratiques et les stratégies des acteurs relèvent d'un élément de régulation central qui est le rapport dialectique entre l'autonomisation et la politisation des services administratifs.

Au cours des deux alternances politiques qu'a connu la région PACA, on constate une amplification significative des mouvements de personnel. Le dépouillement des DADS permet de voir par exemple qu'en 1986, 21 % des agents ont perdu leur emploi à la région, alors que le taux normal de départ est de 6 % par an<sup>4</sup>.

En principe, seuls les emplois fonctionnels (directeur général des services, directeur général adjoint) et les emplois de cabinet peuvent être pourvus de manière discrétionnaire. En réalité, les pratiques de spoils system sont plus étendues. Elles concernent également les postes de directeur et, dans une moindre mesure, ceux de chef de service. L'analyse comparée des organigrammes permet par exemple de voir qu'à la suite de l'alternance de 1998, 62 % des directeurs ont été changés.

Les embauches ne se font pas toujours en fonction des seuls critères de compétences. La voie contractuelle reste un mode de recrutement privilégié malgré les contraintes réglementaires et alors que la mise en place du statut de 1984 visait à constituer une fonction publique territoriale fondée sur les principes qui régissent la fonction publique de l'État. La volonté des élus de garder la mainmise sur les agents des services administratifs, au nom de la libre administration, se traduit par le maintien d'un système de l'emploi au détriment d'un système de la carrière.

Ce type de configuration favorise l'apparition de tensions entre les strates d'agents constituées au fil des mandatures et la multiplication des mises au placard. Un ancien directeur, aujourd'hui simple chargé de mission, évoque l'alternance de 1986 : « *Je me souviens, monsieur Domenech [conseiller régional], lors d'une des premières séances plénières publiques à la région, parlait de dératification. Il fallait dératifier les services. Les rats, c'était nous. Je n'ai pas oublié.* » Il précise néanmoins un peu plus tard : « *Mais pour l'essentiel, il n'y a pas eu de vraie chasse aux sorcières. Il y a eu quelques mecs qui ont été placardisés. Ça a existé. Il y en a eu qui sont partis. Quelques-uns comme moi ont trouvé des portes de sortie plus ou moins honorables, et sont allés se calfeutrer quelque part.* »

Les périodes d'alternance sont ainsi des périodes de forte incertitude. Il y règne une ambiance de suspicion qui favorise la détérioration des relations entre les agents, comme le raconte un autre agent, lui aussi ancien directeur, lui aussi devenu simple chargé de mission : « *J'ai vu beaucoup de mes collègues privilégier leurs convictions idéologiques sur leurs convictions régionalistes et dire : Ça va être horrible, la droite n'a pas le droit d'être au pouvoir, à partir de maintenant j'entre en résistance [...] Il y avait aussi une espèce d'attachement à la personne du précédent président. Pezet avait été battu, donc eux aussi avaient été battus. Alors je dis tout ça parce que moi j'entendais ça autour de moi et je disais : Mais attendez, nous ne sommes pas des politiques, on est là comme des loyaux serviteurs de l'institution régionale. Et alors, certains de mes collègues et amis m'ont soupçonné voire accusé de trahison, m'ont dit ou laissé entendre que je transigeais, que je n'étais pas fidèle à un parti, à des personnes. Je n'ai pas beaucoup apprécié.* »

En même temps, la bureaucratization de l'administration régionale, l'augmentation de la part de fonctionnaires consécutive aux plans de titularisation, l'adoption par les agents de comportements de neutralité participent de l'affirmation d'une fonction publique territoriale plus autonome.

## Le difficile passage d'une logique verticale à une logique transversale

Des contradictions résultent de ce système de régulation. Il y a à la fois trop et pas assez d'agents. Les services disposent de compétences qu'ils n'exploitent pas, et manquent de compétences spécifiques. La plupart des acteurs (élus, cadres, syndicats) sont favorables au système de la carrière, mais participent du maintien d'un système de l'emploi. Les élus souhaitent que les services soient plus efficaces, mais protègent les agents contre leur supérieur hiérarchique. Au total, s'est mise en place une administration à plusieurs vitesses qui contribue au renforcement d'un malaise organisationnel (perte de motivation et développement d'un sentiment d'iniquité).

Face à ce type de situation, d'autant plus complexe à gérer que les comportements des agents et des élus sont imprévisibles, la tendance de la direction générale des services peut être de diriger de manière bureaucratique, en s'appuyant sur une structure hiérarchique pyramidale forte, dont une des vertus est de réduire l'espace des zones d'incertitude. Le développement local nécessite pourtant l'introduction d'une plus grande transversalité<sup>5</sup>. Les problèmes publics ont une nature de moins en moins sectorielle. Par exemple, on est passé d'un problème de logement (nécessité, à caractère urgent durant la période de reconstruction jusque dans les années 1960, de produire du logement) à un problème d'habitat (intégrer les problèmes de logement au territoire en les mettant en relation avec la qualité de la vie, les problèmes de chômage et d'exclusion, ainsi que les questions d'environnement) (Duran & Thœnig, 1996).

Toute la difficulté réside dans la conservation des qualités de la bureaucratie, dont l'une des principales est évoquée par John Galbraith dans « *Le nouvel état industriel* »<sup>6</sup>, tout en allant vers une meilleure prise en compte du territoire, qui nécessite de territorialiser la bureaucratie, c'est-à-dire de partir du terrain et de développer une véritable connaissance des problèmes rencontrés par les populations locales.

## Les restructurations et la politisation des services : des réponses inadaptées

Deux types de réponses aux problèmes rencontrés par les équipes dirigeantes sont observables : la restructuration des services et la politisation de l'administration. Que ce soient l'une ou l'autre, ces mesures ne permettent pas vraiment de dépasser les obstacles. Les restructurations sont insuffisantes. Elles visent à agir sur l'organisation alors qu'elles ne modifient bien souvent que la structure formelle. Comme l'explique François Dupuy, on restructure en espérant réorganiser (Dupuy, 1998). La différence est pourtant de taille entre la structure et l'organisation. La première est simple et figée, alors que la seconde est complexe et dynamique. L'une renvoie à ce qui est affiché et formel, l'autre aux pratiques réelles et à ce qui se passe en coulisse. Les restructurations ne permettent pas vraiment de changer l'organisation de l'action, c'est-à-dire de modifier les stratégies des acteurs, ce qui ne peut se faire qu'en agissant sur les relations de pouvoir et les zones d'incertitude. Quant à la politisation, elle permet une certaine territorialisation de l'action publique. Mais elle se heurte de plus en plus à un problème de légitimité. Tout d'abord, des dérives sont possibles. La normalisation de la politisation peut amener les élus à détourner la politisation fonctionnelle de ses fins. Les pratiques de politisation ne servent alors plus à réduire les dysfonctionnements bureaucratiques, mais à utiliser les ressources administratives à des fins personnelles ou partisans. Ensuite, la politisation est limitée par l'émergence de la fonction publique territoriale. Au fur et à mesure que s'affirme l'unité de la fonction publique territoriale et ses principes de régulation établis en référence à la fonction publique de l'État, se réduit le champ de la politisation légitime.

Ces deux limites favorisent le durcissement des oppositions. Les élus cherchent à garder leur autorité sur l'administration en passant si nécessaire par des mesures radicales pas toujours justifiées (décharges de fonction, retraits de dossiers). Les agents se raidissent et s'organisent face à des décisions qu'ils considèrent comme arbitraires et abusives.

## Pour un changement de la figure de l'administratif

Ces observations conduisent à s'interroger sur les effets du déplacement bureaucratique. Un des objectifs de la décentralisation de 1982 était de mieux répondre aux attentes des usagers, et d'améliorer la qualité du service public. Vingt ans après, tout se passe comme si l'émergence des trois fondamentaux de l'action publique locale que sont la territorialité, la transversalité et la proximité se heurtait à l'architecture de la fonction publique territoriale. On constate au sein de la région étudiée l'apparition de dysfonctions politico-administratives (développement d'un sentiment d'iniquité, de sureffectifs, sous-utilisation des compétences), sans pour autant que disparaissent les dysfonctions bureaucratiques classiques (cloisonnement des services, lourdeur des procédures, démotivation des agents qui ne voient plus les finalités de ce qu'ils font).

Parallèlement, les "incertitudes non-structurées" (situations pour lesquelles la connaissance des problèmes est insuffisante pour élaborer un programme d'action approprié) sont de plus en plus présentes dans la société, alors que peu de dispositifs sont mis en place pour les gérer (Duran & Thoenig, 1996). Jacques Chevallier parle de « crise de gouvernabilité », pour souligner l'inadaptation des moyens publics d'action face à des citoyens de plus en plus en attente d'une démocratie participative plutôt que représentative.

La question de la capacité de notre système politico-administratif à s'adapter aux nouvelles contraintes de l'action publique reste donc posée. La décentralisation telle qu'elle a été conçue n'est pas une réponse suffisante. Certes, les élus locaux ont obtenu des compétences significatives, le processus de décision est apparemment plus proche des populations locales. Mais en cherchant à imposer une administration territoriale régie selon les principes de la fonction publique de l'État, leur capacité d'action s'en trouve considérablement réduite, ce qui favorise le développement de pratiques de politisation de l'administration.

Plutôt que de continuer dans cette voie, ne serait-il pas préférable de s'interroger sur le

modèle français de relation entre le politique et l'administratif, afin d'être plus en phase avec le « contexte de post-modernité » (Chevallier, 2003) : complexité des problèmes à résoudre ; existence de pouvoirs multiples ; nécessité de privilégier les formules souples de coopération, afin d'associer les différents acteurs concernés ? Il ressort en tout cas de l'étude réalisée que les comportements des acteurs de la région étudiée sont fortement déterminés par cette tension entre politisation et autonomisation des services administratifs, dont les conséquences ne semblent pas particulièrement favorables à l'amélioration de l'action publique locale. ■

## Références

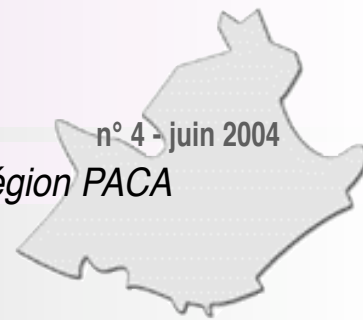
- Aron-Schnapper, D. & Hanet, D. (1978). Archives orales et histoire des institutions sociales. *Revue française de sociologie*, XIX, 261-275.
- Beaud, S. & Weber, F. (1997). *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La Découverte.
- Briand, J.P. & Chapoulie, J.M. (1992). *Les collèges du peuple. L'enseignement primaire supérieur et le développement de la scolarisation prolongée sous la Troisième République*. Paris : Éditions du CNRS.
- Chevallier, J. (2003). *L'État post-moderne*. Paris : L.G.D.J.
- Crozier, M. (1986). Préface. In S. Dion, *La politisation des mairies*. Paris : Économica.
- Dion, S. (1986). *La politisation des mairies*. Paris : Économica.
- Duflot, V. (1997). *La question des agents non titulaires de l'État. Étude de la politique de main-d'œuvre de la direction départementale de l'Équipement des Bouches-du-Rhône entre 1960 et 1996*. Mémoire de Maîtrise en Sociologie (Dir. Pierre Fournier et Jean Peneff), Université de Provence, Aix-en-Provence.
- Duflot, V. (1998). *Recrutements et mobilités professionnelles à l'Équipement : les spécificités marseillaises. Étude comparée des mouvements de main-d'œuvre dans deux*

- directions départementales de l'Équipe - ment*. Mémoire de D.E.A. en Sociologie (Dir. Jean Peneff), Université de Provence, Aix-en-Provence.
- Dupuy, F. (1998). *Le client et le bureaucrate*. Paris : Dunod.
- Duran, P. & Thoenig J.C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 4-1996, 580-623.
- Grémion, C. (1996). Crise des moyens ou crise des fins ? In R. Fraisse & C. Grémion (Dir.). *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?* Paris : La Documentation française.
- Lamarzelle, D. (1997). *Le management territorial. Une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux*. Paris : Éditions du Papyrus.
- Lautman, J. (1970). Prestige, inégalités et modernisation de l'organisation bureaucratique. *Esprit, numéro spécial*, janvier 1970, 104-120.
- Lorrain, D. (1989). La fonction publique territoriale : gérer la diversité. L'élite modeste (les cadres communaux urbains au milieu du gué). *Revue française d'administration publique*, 49-1989, 81-91.
- Mény, Y. (1983). Pouvoir administratif d'État et collectivités territoriales. In A. Mabileau (Dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation* (pp. 113-126). Paris : Éditions A. Pedone.
- 1 Expression utilisée pour désigner les documents élaborés au cours du fonctionnement ordinaire de l'institution (Briand et Chapoulie, 1992, p. 448). Par exemple, pour étudier le personnel, mieux vaut dépouiller des déclarations annuelles des données sociales ou des dossiers individuels que des bilans sociaux.
- 2 Enquêtés qui se prêtent plus que les autres au jeu de l'enquête, et deviennent des sortes d'associés, d'informateurs privilégiés (Beaud et Weber, 1997, p. 126).
- 3 Démarche qui consiste à s'efforcer de « trouver des informations, des réponses ou des éléments de réponse au plus grand nombre de questions » dans un contexte de production de matériaux de recherche où il n'y a pas de « problématique rigoureusement définie » (Aron-Schnapper et Hanet, 1978).
- 4 Ces chiffres ont été établis à partir du dépouillement des DADS, documents administratifs que doit remplir chaque année tout établissement relevant du régime général de la sécurité sociale, sous peine de pénalités, en application du code général des impôts et du code de la sécurité sociale.
- 5 Il s'agit ici de la transversalité intra-organisation, qui renvoie à la capacité qu'ont les organisations à conduire des projets qui nécessitent la coopération de plusieurs services sectoriels.
- 6 John Galbraith écrit dans *Le nouvel État industriel* : « L'impression courante que ni les ingénieurs ni les industriels n'ont découragée est que les réalisations modernes sont l'œuvre d'une race d'hommes nouvelle particulièrement remarquable : c'est vanité pure. Le vrai succès de la science et de la technologie moderne consiste à prendre des hommes ordinaires, à les informer minutieusement, puis au moyen d'une organisation appropriée à faire que leurs connaissances se combinent d'autres spécialités également ordinaires. Cela dispense du besoin de génies. Le résultat est beaucoup moins exaltant mais beaucoup plus prévisible ». Cité par Jacques Lautman (1970).

# Faire Savoirs

n° 4 - juin 2004

Sciences humaines et sociales en région PACA



## Dossier Aménagement & Débat public

Coordination : Maurice Olive  
Jean-Michel Fourniau

études  
Centralités communales

métiers shs  
Chargé de mission territorial

thèses  
• Décentralisation / Bureaucratie  
• Université / Ville

lectures  
• Vote en PACA  
• Esclavage colonial