



Paris, le 3 novembre 2025

Circulaire du 5 septembre 2025 relative à l'action territoriale de l'État

L'étude d'impact de FO/DDI

«Du pilotage par le sens au management du bras tordu»

1- De quoi parle-t-on ?

Signée par le Premier ministre sortant à la veille de son éviction, la circulaire du 5 septembre 2025 prétend « relancer la déconcentration ». En réalité, elle instaure un dispositif de re-centralisation verticale confiant au préfet :

- un rôle de chef de file unique de l'action de l'État dans les territoires ;
- la main sur les nominations, évaluations et parts variables de rémunération des directeurs de services déconcentrés et responsables territoriaux d'opérateurs ;
- la capacité de suspendre des décisions d'opérateurs jugées « incohérentes » ;
- et l'exclusivité de la parole publique au nom de l'État (« l'État ne parle que d'une seule voix »).

Du pilotage par le sens au management du bras tordu



Pilotage par le sens

- Gouvernance partenariale
- Responsabilisation des services
- Co-construction interministérielle

Management du bras tordu

- Récentralisation préfectorale
- Chaîne managériale infantilisée
- Pouvoir hégémonique du préfet

« Je pense, donc tu suis. »

2- Ligne directrice : du pilotage par le sens au management du bras tordu

Cette circulaire tourne le dos à la gouvernance par la confiance et la co-construction interministérielle. En plaçant la chaîne managériale sous le contrôle préfectoral, elle substitue au management par le sens un pilotage infantilisant où chaque responsable local devient l'exécutant d'une autorité qui pense à sa place.

3- Impacts managériaux

Le dispositif crée une dépendance verticale et affaiblit la technicité, l'autonomie et l'esprit d'initiative. Les préfets deviennent juges et parties de la mise en œuvre des politiques publiques, concentrant des leviers RH et décisionnels sans contrepoids.

4- Impacts institutionnels et politiques

Le préfet devient le filtre unique entre les ministères et le terrain. Les opérateurs publics perdent leur autonomie fonctionnelle, la responsabilité politique se brouille, change à chaque changement de Préfet et la recentralisation se déguise en déconcentration. Et « grâce » au droit de dérogation, chaque citoyen voit son sort dépendre de sa « longueur de bras ou de carnet d'adresse ».

Déprofessionnalisation de la décision publique : le préfet devient le filtre unique entre les ministères et le terrain, au détriment de l'intelligence collective des services.

- **Affaiblissement des opérateurs publics** : placés sous la férule préfectorale, ils perdent leur capacité d'expertise indépendante.
- **Recentralisation paradoxale** : sous couvert de « déconcentration », la circulaire restaure un commandement napoléonien.
- **Brouillage de la responsabilité politique** : qui rendra des comptes ? le préfet représentant de tous les ministres alors qu'ils sont sous tutelle du seul ministre de l'Intérieur, ou les ministres eux-mêmes qui n'auront plus leur mot à dire sur les décisions ?

5- Impacts RH et sociaux

Les encadrants sont démotivés, soumis à des évaluations externes à leur cœur de métier. Les risques psychosociaux s'accroissent et l'attractivité des postes d'encadrement territorial s'effondre. Les agents de l'ATE pour la plupart entrés dans la fonction publique par motivation pour porter les valeurs de leur ministère de recrutement perdent tout intérêt au travail, les postes de l'ATE se vident de sens et les recrutements nécessaires au renouvellement des générations est impossible par perte d'attractivité des postes et des missions.

6- Impacts sur la qualité des politiques publiques

La capacité d'adaptation aux réalités locales est réduite. Les validations hiérarchiques multiples ralentissent les projets et détruisent la transversalité entre politiques publiques.

7- Dimension supplémentaire : la discontinuité de la parole de l'État

Le recentrage de toute la représentation de l'État sur un décideur unique, changeant en moyenne tous les deux ans, introduit une instabilité structurelle dans la conduite des politiques publiques :

- chaque rotation préfectorale efface les orientations précédentes, brisant la continuité d'action et de discours ;
- les partenaires locaux (collectivités, opérateurs, associations) n'ont plus d'interlocuteur pérenne ;
- les agents de l'État doivent sans cesse se réadapter à de nouvelles priorités, souvent déconnectées des stratégies ministérielles de moyen terme, et dépenser une énergie que les services n'ont plus pour s'adapter à des exigences de pure forme s'apparentant à des caprices.

Ce effet de girouette institutionnelle est incompatible avec la recherche de cohérence et de lisibilité que la circulaire prétend promouvoir.

En confiant toute la voix de l'État à des figures éphémères, l'administration territoriale se condamne à une amnésie chronique, contraire à la notion même de service public durable.

Évaluation globale

La circulaire du 5 septembre 2025 opère un bond en arrière de deux siècles, vers un modèle d'administration préfectorale de type XIX^e, fondé sur la loyauté au chef plutôt que sur la compétence et la coopération.

Sous prétexte de cohérence, elle casse le maillage de la gouvernance partenariale pourtant nécessaire à la réussite des transitions écologiques, sociales et territoriales.

En concentrant la parole de l'État entre les mains d'un décideur mobile et éphémère, elle détruit la continuité du message public et fragilise la crédibilité institutionnelle de l'État face à ses partenaires.

**Le nouveau mot d'ordre implicite de l'ATE devient :
« Je pense, donc tu suis. »**

Ce qui, pour un État moderne censé piloter par le sens, sonne comme un paradoxe managérial majeur et une régression démocratique.

Synthèse de l'étude par critère	Définition de l'interministérialité éclairée	Cible de l'ATE « du bras tordu »	Effet constaté / risque
Pilotage stratégique	Copilotage entre ministères, services techniques et préfets ; articulation entre expertise et stratégie territoriale	Pouvoir unilatéral du préfet sur la coordination, les évaluations et la parole publique	Perte de sens, autocensure, affaiblissement de la technicité
Management et RH	Évaluations croisées par les directions de tutelle, objectifs concertés	Préfet évalue ou contribue à la fixation des objectifs et parts variables pour tous les cadres territoriaux	Rupture d'équité, confusion des lignes hiérarchiques, dépendance statutaire
Animation de la collégialité	Comités régionaux et départementaux co-animés	Réunions préfectorales plénières, tous services confondus	Collégialité de façade : subordination de fait
Parole publique	Expression pluraliste des services techniques, valorisation des expertises	Seul le préfet parle au nom de l'État	Effacement des compétences, communication verrouillée
Relation avec les opérateurs	Coopération fonctionnelle, autonomie de gestion dans le cadre d'une tutelle ministérielle	Le préfet peut suspendre ou réviser leurs décisions	Atteinte à l'indépendance fonctionnelle et au pilotage par objectifs
Attractivité des postes	Responsabilisation et reconnaissance des cadres en particulier et des agents en général	Déresponsabilisation, climat de suspicion	Risque d'exode et de désengagement managérial