



HAL
open science

LES ENJEUX ORGANISATIONNELS ET INSTITUTIONNELS DES REGROUPEMENTS ADMINISTRATIFS

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. LES ENJEUX ORGANISATIONNELS ET INSTITUTIONNELS DES REGROUPEMENTS ADMINISTRATIFS. Le regroupement des collectivités publiques, pp.9-22, 2022, 978-2-919814-38-1. halshs-03808286

HAL Id: halshs-03808286

<https://shs.hal.science/halshs-03808286>

Submitted on 10 Oct 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.

LES ENJEUX ORGANISATIONNELS ET INSTITUTIONNELS DES REGROUPEMENTS ADMINISTRATIFS

Jacques Chevallier

Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

CERSA-CNRS

In Michel Degoffe, Christophe Fardet, Arnaud Haquet (dir.), *Les regroupements des collectivités publiques*, Legi-Tech, 2022, pp. 9-22

La reconfiguration des structures administratives par la voie de regroupements est devenue depuis les années 2000 l'un des morceaux de choix des programmes de réforme de l'État : de la « Révision générale des politiques publiques » (2007) à la « Transformation publique » (2017), en passant par la « Modernisation de l'action publique » (2012), elle a été conçue comme un vecteur indispensable de rationalisation de l'organisation administrative, permettant d'améliorer tant l'efficience que l'efficacité de l'action publique ; la réduction du coût du fonctionnement des services est censée être accompagnée d'une meilleure prise en charge par l'administration des missions qui lui sont confiées.

La démarche relève de ce que Jean-Louis Quermonne appelait des « *politiques institutionnelles* »¹, politiques publiques dont l'objet est « la production, la transformation ou le dépérissement d'institutions publiques (ou privées) » : politiques « constitutives », dès l'instant où elles « visent à créer ou à enraciner (parfois à restaurer) des institutions (et des régimes politiques) », elles sont aussi « réformatrices », lorsqu'elles « visent à développer, transformer ou réformer des institutions existantes », et « régulatrices », si elles ont pour objet « la production de normes ou de statuts ». En tant qu'instrument d'action de l'Etat, l'administration est le point d'application privilégié de ces politiques institutionnelles : c'est l'une des cibles de choix sur lesquelles s'exerce l'ardeur des réformateurs ; elle fait l'objet de processus incessants d'adaptation, touchant à tous les aspects de son organisation, à ses règles de fonctionnement, au statut de ses éléments constitutifs. Cette ardeur s'explique par la *malléabilité* présumée d'un appareil, censé être un instrument au service du politique et répondant docilement à ses sollicitations et à ses injonctions : le réagencement des pièces de « mécano institutionnel » ou de « *lego bureaucratique* »² apparaît comme un moyen pour les gouvernants de témoigner de leur capacité d'agir sur le réel ; le postulat d'instrumentalité administrative permet de donner au volontarisme politique toute sa mesure. Le réformisme administratif ne se heurte pas en apparence aux obstacles qui s'attachent aux autres entreprises de réforme : touchant à des intérêts sociaux, qui se mobilisent de manière réactive, celles-ci s'engluent souvent dans la viscosité du social ; l'effectivité des réformes touchant à l'organisation administrative est, au contraire, à première vue garantie.

Cette vision est cependant schématique : la conception purement instrumentale de l'administration sur laquelle elle repose néglige le fait que celle-ci, comme les autres milieux sociaux, est un univers social complexe, qui réagit au processus de réforme, positivement ou négativement ; la *ductibilité* de l'administration n'est qu'apparente et, pour être moins visible, l'échec du réformisme administratif se lira dans la perpétuation des comportements

¹ J.L. Quermonne « Les politiques institutionnelles », *Traité de science politique*, tome 4, PUF 1985, pp. 61 sq.

² P. Bezès, P. Le Lidec, « Politiques de l'organisation : les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016, pp. 407 sq.

traditionnels. La portée concrète des réformes touchant à l'organisation administrative est dès lors frappée d'un *halo d'incertitude* : certaines d'entre elles ont un effet cosmétique en ne modifiant pas les équilibres administratifs et leur portée reste purement symbolique ; d'autres ont un impact plus important, mais sans que les objectifs qui les sous-tendent soient pour autant toujours atteints. Les politiques de regroupement (II) se heurtent en effet à l'enracinement d'entités disposant d'une identité singulière, consolidée au fil du temps (I).

1. L'ENRACINEMENT DES DECOUPAGES ADMINISTRATIFS

La sociologie des organisations a mis en évidence le processus par lequel les entités collectives, construites en vue d'atteindre certains objectifs, mises au service de certaines finalités, tendent à acquérir une identité qui leur est propre et constitue leur principe d'insertion dans l'espace social. Ce processus prend dans l'univers administratif une dimension particulière : inscrivant son existence dans la durée, corsetée par des valeurs qui lui sont propres, dotée d'une fonction irréductible à celle de toute autre organisation, l'administration se caractérise en effet par un haut degré d'institutionnalisation ; et celui-ci confère aux différents sous-ensembles qui la composent un enracinement spécifique.

A) *Des identités organisationnelles...*

L'identité organisationnelle résulte de l'ensemble des caractéristiques spécifiques d'une organisation, qui établissent sa singularité par rapport aux autres dispositifs d'action collective : le principe d'action à partir duquel elle s'est constituée ; ses conditions d'implantation dans l'espace social ; les finalités et les objectifs qui lui sont assignés ou qu'elle-même définit ; la division du travail en son sein et la hiérarchie de pouvoir qu'elle consacre ; le type de leadership qu'elle tend à faire prévaloir ; les manières de faire mais aussi les règles et les normes qu'elle impose à ses membres. A partir de ces divers éléments va se cristalliser progressivement une culture organisationnelle, faite d'un capital de traditions et de valeurs propres à l'organisation. Constituée de « *l'empilement ou la combinaison mal jointe de pratiques et de règles qui sont de nature, d'époque, d'inspiration différentes voire opposées* »³, cette culture organisationnelle ne se présente sans doute comme un bloc monolithique et stable, dont les divers éléments formeraient un tout cohérent, et sa consistance est variable selon les organisations ; néanmoins, toute organisation implique l'existence de valeurs communes, qui constituent un moyen privilégié de régulation de son fonctionnement interne.

Cette culture organisationnelle est progressivement assimilée par les membres ; un apprentissage culturel amène ainsi les salariés à se pénétrer des traditions, à acquérir le langage, à maîtriser les rituels, à se plier aux règles explicites ou tacites qui régissent les comportements au sein de l'entreprise⁴. Herbert Simon a montré que chaque membre de l'organisation « internalise » progressivement les valeurs de celle-ci, en les intégrant à sa psychologie et à ses attitudes⁵ : l'identification est « *le processus par lequel l'individu substitue les objectifs de l'organisation à ses propres buts, et par là-même change les critères qui déterminent ses décisions dans l'organisation* » ; le membre de l'organisation en vient ainsi à acquérir une « *personnalité organisationnelle* », distincte de sa personnalité individuelle, qui assure la compatibilité spontanée de ses décisions avec les objectifs de l'organisation. Par le biais de l'identification, l'organisation « *impose à l'individu son système de valeurs sociales et élimine ses motivations personnelles* ».

³ C. Ménard, *L'économie des organisations*, La Découverte, Coll. Repères, pp. 64 sq.

⁴ R. Sainsaulieu, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Presses FNSP-Dalloz, 1987, p. 153.

⁵ *Administrative Behavior*, 1945. Trad. française : *Administration et processus de décision*, Economica 1983, p. 195.

Ces identités organisationnelles prennent une dimension nouvelle à partir du moment où elles se cristallisent à travers un processus d'institutionnalisation. L'institutionnalisation recouvre un double phénomène d'affermissement et d'approfondissement de l'identité organisationnelle : elle suppose à la fois, comme le montrent Berger et Luckmann⁶, que l'organisation apparaisse comme une entité impersonnelle et objective, distincte des individus qui la composent et investie d'une volonté autonome (processus d'*objectivation*) et que cette identité soit intériorisée par les membres, incorporée à leur patrimoine personnel, intégrée à leur identité individuelle (processus d'*intériorisation*)⁷. Le marquage identitaire opéré par l'institution s'effectue à travers l'observation d'un ensemble de rituels. Pierre Bourdieu a souligné l'importance de ces « *rites d'institution* »⁸, qui tout à la fois consacrent la différence et imposent un « *devoir être* » : l'acte d'institution « *signifie à quelqu'un son identité, au sens où il la lui exprime et la lui impose, en lui notifiant avec autorité ce qu'il est et ce qu'il a à être* » ; il vise à l'inculcation d'un système de dispositions durables et à leur incorporation sous forme d'*habitus*.

Ainsi enracinées dans l'espace social, les organisations s'efforcent de résister aux pressions, internes ou externes, qui pourraient mettre leur existence en cause ; elles sont poussées à déployer à cet effet des stratégies de survie, en mobilisant les ressources dont elles disposent et en prenant appui sur leur environnement. Cette volonté de pérennisation peut entraîner le phénomène, bien connu en sociologie des organisations, de déplacement des buts : comme l'ont mis en évidence des analyses devenues classiques, les organisations cherchent à tout prix à se perpétuer, au besoin en se fixant de nouveaux objectifs pour justifier leur institution ; les buts officiels sont alors, tantôt mis au second plan derrière l'exigence de renforcement de l'organisation⁹, tantôt infléchis pour tenir compte des réactions de l'environnement¹⁰, tantôt encore modifiés pour assurer la survie de l'organisation¹¹.

Si la logique identitaire est inhérente au phénomène organisationnel, en constituant un facteur de résistance au changement, elle acquiert une portée singulière au sein de l'univers administratif.

B) ...Aux identités administratives

La position occupée par l'administration, en tant qu'institution placée au cœur de l'ordre social, influe sur la configuration des différents éléments qui le composent, « *entités collectives chargées d'histoire, dépositaires de savoirs et de savoir-faire, lieux de socialisation véhiculant des principes et des valeurs dans lesquelles se reconnaissent les agents* »¹². La formation de toute entité administrative est assortie d'une « *activité constituante* »¹³, traduite par la production d'un ensemble de normes, règles, savoirs, techniques qui contribuent à la « *façonner* ». Investis d'une mission qu'ils s'attachent à transformer en compétence exclusive, dotés de moyens spécifiques et d'agents spécialisés, caractérisés par des traditions, une déontologie, un état d'esprit construits à l'épreuve du temps, les services tendent à acquérir une identité propre et à s'institutionnaliser ; ces cloisonnements sont redoublés par le regroupement dans les systèmes de

⁶ *La construction sociale de la réalité*, Méridiens-Klinksieck, 1989.

⁷ M. Pagès, *alii.*, *L'emprise de l'organisation*, PUF, 1979.

⁸ *Actes de la recherche en sciences sociales*, juin 1982, pp. 58 sq.

⁹ A. Etzioni, *Les organisations modernes*, 1964, Duculot, 1971

¹⁰ P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley University Press, 1949.

¹¹ D.L. Sills, *The Volunteers*, Glencoe, The Free Press, 1957.

¹² J.M. Eymeri-Douzans, « Les fusions des directions d'administration centrale dans les ministères français », in IGPDE, *Gestion publique*, n° 27, juin 2008.

¹³ P. Bezès, O. Join-Lambert, « Comment se font les administrations : analyse des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, n° 52, 2010, p. 140.

carrière des fonctionnaires en sous-ensembles distincts (corps, classes, cadres...), qui interfèrent avec les découpages précédents en créant pour les intéressés plusieurs principes d'identification, qu'ils s'efforcent de concilier mais entre lesquels ils sont parfois contraints d'arbitrer.

Chacun de ces sous-ensembles s'efforce de réduire sa dépendance, d'accroître son autonomie et d'améliorer la position qu'il occupe dans l'appareil administratif : il cherche, en tirant parti des ressources variables dont il dispose, à se tailler un domaine d'action réservé, protégé de toute immixtion extérieure, et qu'il s'agit d'agrandir. Par le jeu de ces stratégies, l'espace administratif se trouvera progressivement découpé en autant de parcelles distinctes, qui tendent à devenir autant de bastions : de véritables « *monopoles internes* »¹⁴ en viennent à se partager cet espace, en luttant pour la sauvegarde et le renforcement de leurs positions¹⁵. Pour Anthony Downs¹⁶, la « *sensibilité territoriale* » dont font preuve les administrations les conduirait ainsi, d'une part à chercher à préserver à tout prix le cœur de leur domaine d'intervention, d'autre part à tenter de l'élargir par le déploiement de stratégies d'expansion.

Le quadrillage de l'espace géographique et social contribue parallèlement à la construction des identités administratives. La différenciation de l'appareil administratif au contact de la société n'est pas le produit de l'arbitraire politique : elle a des racines sociales profondes. Chaque relais périphérique est adossé à un milieu social spécifique (collectivité d'habitants, groupe professionnel) dont il dépend et sur lequel il agit en retour par ses interventions ; son identité est indissociable de cet enracinement social. Celui-ci se présente comme une garantie de permanence : la reconfiguration des relais locaux ou sectoriels est rendue difficile du fait de l'imbrication des logiques bureaucratique et sociale ; la mobilisation du milieu social sera un point d'appui solide pour s'opposer aux tentatives de réforme. Les résistances opposées en France à toute remise en cause du cadre territorial hérité de l'histoire (communes, départements) en constituent l'illustration.

Les découpages administratifs entraînent ainsi la cristallisation d'identités administratives spécifiques, qui constitue un obstacle au changement : toute opération de redécoupage implique la remise en cause du socle sur lequel les entités administratives concernées ont construit leur identité ; le remaniement des identités administratives induit par le déploiement de politiques de regroupement va dès lors se heurter à un certain nombre de résistances.

2. LES POLITIQUES DE REGROUPEMENT

Si le redécoupage des structures administratives se présente comme un exercice récurrent, par lequel tout gouvernement entend témoigner de sa capacité de réforme, il a pris une importance nouvelle avec le lancement, dans le monde entier, à partir des années 1980 de programmes de modernisation administrative : caractérisés par les mêmes orientations essentielles, ceux-ci en ont fait une condition nécessaire pour renforcer l'efficacité de l'action publique.

Progressivement érigé en doctrine internationale de réforme administrative, le *New Public Management (NPM)* a ainsi prôné l'adoption de la formule de l'agence, conçue comme l'un des points cardinaux de la « nouvelle gouvernance publique » qu'il appelait de ses vœux¹⁷ : rompant

¹⁴ Selon l'analyse classique d'Alain Darbel et Dominique Schnapper (*Le système administratif*, CSE, 1972), ces monopoles internes ne seraient que le reflet et la transcription du statut monopolistique de l'administration, qu'ils contribueraient à conforter par l'apprentissage des agents.

¹⁵ J. Chevallier, *Science administrative*, PUF, Coll. Thémis, 6^{ème} éd., 2019, pp. 359 sq.

¹⁶ *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, 1957.

¹⁷ J. Chevallier, « Agencification et gouvernance », Rapport public du Conseil d'État 2012, « Les agences : une nouvelle gestion publique ? », *Etudes et documents*, n° 63, 2012, pp. 239-250

avec l'unitarisme bureaucratique, il s'agit de confier l'exercice des tâches concrètes d'exécution à des structures disposant au sein de l'appareil administratif d'une réelle autonomie de gestion ; la diffusion des préceptes du *NPM* s'est traduit dans tous les pays par un éclatement des structures, consécutif au phénomène d'agencification. Néanmoins, la prise de conscience des effets négatifs d'un mouvement, qui aboutit à complexifier les circuits administratifs en rendant plus difficile le pilotage politique et la mise en cohérence de l'action publique, a conduit, à partir des années 2000, à promouvoir une logique différente : si le mouvement d'agencification n'a pas été remis en cause, il s'agit de corriger les excès de la fragmentation des structures, en misant cette fois sur des formules de coopération, de rassemblement et d'intégration ; un moment de réforme « *post-NPM* », reposant sur l'idée de « *gouvernement intégré* »¹⁸, s'est ainsi produit, même dans les pays anglo-saxons qui avaient été les plus zélés propagateurs du *NPM*, poussant à mettre regroupements et fusions au cœur des réformes. La France n'a pas échappé à cette nouvelle *doxa* réformatrice : alors que l'influence du *NPM*, attestée par la réforme budgétaire de 2001, avait conduit à la transposition du modèle de l'agence, l'accent est désormais mis sur l'impératif de regroupement.

Comme le montre l'exemple français, la politique de regroupement, appliquée à des secteurs et dans des contextes extrêmement variés, n'obéit pas à un schéma simple, indéfiniment reproductible : placée sous le signe de la diversité, elle passe par des processus complexes, tant en ce qui concerne sa conception qu'au niveau de sa mise en œuvre.

A) *Conception*

Tout regroupement administratif constitue un enjeu, autour duquel vont se mobiliser un ensemble d'acteurs d'origine diverse : acteurs politiques, pour qui il sert d'argument dans la compétition politique ; acteurs administratifs, dont l'identité est mise en cause par le projet ; acteurs sociaux, qui voient restructurés les circuits de communication et d'échange noués avec l'appareil administratif. Ces acteurs pèsent, soit dans le sens du changement, soit dans celui de la préservation du *statu quo* : pour prévenir l'échec, un rapport de forces doit être créé en faveur du changement, par l'anticipation des résistances que suscite le processus et par l'exercice d'une pression continue en vue de surmonter les blocages.

1° Le sort des regroupements administratifs se joue dans l'arène politique : toute velléité réformatrice déclenche une chaîne de réactions, administratives tout autant que sociales, visant à préserver les équilibres existants, les situations acquises, les identités forgées au fil du temps ; un engagement politique fort est dès lors indispensable pour venir à bout des pesanteurs organisationnelles et institutionnelles. Cet engagement politique dépend d'un ensemble de variables : l'alternance politique, qui se traduit par l'arrivée au pouvoir d'équipes gouvernementales nouvelles ayant fait campagne sur le thème du changement, crée un contexte propice à la redéfinition des périmètres administratifs ; si cet élan réformateur tend à se relâcher au fil du temps, une fois l'« état de grâce » passé, il peut être entretenu par l'insertion de la politique de redécoupage dans un projet global de réforme de l'État.

Les regroupements administratifs ont ainsi constitué depuis les années 2000 un volet essentiel des programmes de réforme de l'État qui se sont succédés au fil des alternances politiques successives. L'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques que s'assignait la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) en 2007 s'est traduit par une « *ampleur sans précédent* »¹⁹ des mesures de réorganisation : fusion de directions au niveau de l'administration centrale, notamment en 2008 celle longtemps retardée des impôts et de la

¹⁸ P. Bezès, P. Le Lidec, préc., 2016.

¹⁹ Rapport des trois inspections (IGA, IGASS, IGF), 25 septembre 2012.

comptabilité publique par la création de la DGFIP, réorganisation de services publics, tels l'emploi, par la fusion en 2008 de l'ANPE et du réseau Assedic, la santé, par la création en 2009 des agences régionales de santé comme vecteur d'intégration d'un système d'action fragmenté²⁰, réforme de la carte judiciaire en sont quelques-unes des illustrations ; et au niveau local, la RéATE, déclinaison territoriale de la RGPP, a débouché sur le regroupement des directions régionales et départementales. Corrélativement, de nombreuses opérations de mutualisation de fonction-support ont été réalisées²¹. La « Modernisation de l'action publique » (MAP) a prolongé après 2012 ce mouvement, de manière plus modeste, à travers la poursuite du mouvement de mutualisation des fonctions support, tant au niveau central qu'au niveau local, avant que la nouvelle carte régionale adoptée en janvier 2015 n'entraîne un redécoupage des structures territoriales. La politique de « transformation publique » a poursuivi après 2017 cette réorganisation des services déconcentrés, tandis que la réforme de l'encadrement supérieur résultant de l'ordonnance du 2 juin 2021 a conduit à remettre en cause le système des corps qui prévalait au sommet de la fonction publique. C'est donc bien une politique délibérée, caractérisée par une remarquable continuité, qui a prévalu dans le cadre des projets successifs de réforme de l'État arrêtés par le pouvoir politique.

L'idée selon laquelle les politiques de regroupement résultent d'une initiative politique, voire d'une décision présidentielle²², en étant imposées à un milieu administratif récalcitrant ou hostile, doit être cependant relativisée : elles sont en réalité le produit d'un jeu d'interactions entre acteurs administratifs et politiques. De manière générale, les réformes administratives sont portées par des agents innovateurs, convaincus de la nécessité de changements et qui s'engagent activement pour les promouvoir ; le politique ne fait le plus souvent qu'endosser un projet réformateur conçu au sein de l'administration, en mettant le poids de son autorité dans la balance pour assurer sa réussite. La haute fonction publique a ainsi joué un rôle essentiel en France dans le lancement des politiques de réforme de l'État²³ : élaborées dans des cercles de hauts fonctionnaires, formalisées dans des rapports produits par des groupes de réflexion, ces politiques ont trouvé les relais politiques nécessaires pour déboucher sur des mesures concrètes ; la configuration singulière en France de la politique de modernisation s'expliquerait par le rôle joué par un cercle étroit et fermé de hauts fonctionnaires généralistes, convaincus de posséder le savoir nécessaire pour tracer la marche à suivre²⁴. Si le poids des acteurs administratifs varie en fonction du contexte politique et selon le type de regroupement, il ne saurait donc être sous-estimé.

²⁰ F. Pierru, C. Rolland, « Les embarras politiques d'une intégration par fusion : le cas des agences régionales de santé », *Revue française de science politique*, 2016, n° 3-4, pp. 485-506.

²¹ En matière de ressources humaines : Opérateur national de la paye (2007), service des retraites (2009). Pour la gestion et la comptabilité : plateforme Chorus (2008), service des achats de l'État (2009). Pour le patrimoine immobilier : France domaine (2007).

²² Le projet de suppression de l'ENA et des grands corps, annoncé par le Président de la République le 25 avril 2019 et accueilli alors avec scepticisme, car suscitant des réserves jusqu'à Matignon, sera relancé par lui à l'occasion de la convention managériale de l'État organisée le 8 avril 2021, débouchant sur l'ordonnance du 2 juin 2021.

²³ Philippe Bezès (*Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Le lien social, 2009) a ainsi pu distinguer quatre grandes phases dans l'élaboration de ces politiques : une « phase intellectuelle » (années 1960), pendant laquelle des groupes de hauts fonctionnaires s'interrogent sur la rationalité de l'action publique ; une « phase politique » (années 1970) pendant laquelle la réforme devient un enjeu politique ; une « phase professionnelle » (années 1980), avec appel à des réseaux d'experts ; une « phase institutionnelle » (années 1990) traduite par la construction d'une doctrine cohérente et l'élaboration de programmes de réforme, mais dans le cadre d'une concurrence entre segments de la haute administration.

²⁴ P. Gibert, J.C. Thoenig, *La modernisation de l'État. Une promesse trahie ?* Classiques Garnier, Bibliothèque de l'économiste, n° 25, 2019, pp. 104-105.

Tout comme les acteurs politiques, les acteurs administratifs ne constituent cependant pas un ensemble homogène ; emblématique de la réforme de l'Etat, le redécoupage de la carte administrative se présente comme en enjeu de pouvoir, débouchant sur les « stratégies d'appropriation » déployées par les services et les corps ; des luttes incessantes vont dès lors opposer les segments de la haute administration cherchant à peser sur le contenu des réformes et à s'assurer le contrôle de leur mise en oeuvre. Le ministère des Finances, placé depuis les années 2000 au cœur des programmes de réforme, apparaît comme le fer de lance des projets de réorganisation mais il doit tenir compte d'ambitions concurrentes. La réorganisation territoriale a été ainsi un terrain d'affrontement entre le ministère de l'Intérieur, porteur d'un schéma organisationnel très intégré au niveau local, fondé sur l'horizontalité, et les ministères sectoriels, soucieux de conserver leurs relais territoriaux : si l'élite du corps préfectoral a disposé avec le lancement de la RGPP d'une fenêtre d'opportunité politique lui donnant l'occasion de faire prévaloir ses vues, le projet initial a été rapidement infléchi par le jeu des négociations bureaucratiques, aboutissant à un modèle hybride²⁵. De même, les dysfonctionnements du système de santé ont conduit à l'émergence de solutions concurrentes, portées par des « *entrepreneurs bureaucratiques en intégration* »²⁶ : la RGPP sera utilisée pour lever les obstacles à l'intégration ; et, avec la création des ARS, le ministère de la Santé parviendra à imposer ses vues par rapport à ses concurrents administratifs (ministère de l'Intérieur et corps préfectoral). La création en 2011 du Défenseur des droits, regroupant une série d'institutions compétentes dans le champ des droits et libertés, a été l'occasion de luttes comparables : ces institutions s'étaient attachées en effet à affermir leur identité et à construire un répertoire d'action qui leur soit propre ; l'absorption au sein du Défenseur des droits entraînait un déficit de visibilité et une perte d'identité. La réduction du périmètre initialement envisagé et l'adoption d'une organisation sectorisée sont apparues comme un compromis entre les logiques d'intégration et de différenciation²⁷.

Il convient par ailleurs de tenir compte du rôle tenu dans la conception des regroupements par les cabinets de conseil privés, qui travaillent en relation étroite, voire en osmose, avec les services administratifs. La montée en puissance de ces cabinets a été spectaculaire au cours des années 2000 : la RGPP a constitué à cet égard un tournant²⁸ dans la mesure où, non seulement ils ont été amenés à participer aux équipes d'audit, mais encore des consultants venus du privé ont été appelés à occuper une place de choix au sein même des structures en charge de la réforme de l'Etat ; la MAP et la transformation publique ont consolidé les liens étroits qui avaient été ainsi établis. La politique de regroupement doit aussi être lue au prisme des échanges entre deux groupes, celui des hauts fonctionnaires et celui des consultants, qui partagent les mêmes références et poursuivent les mêmes objectifs²⁹.

2° Produit des pressions exercées par ces différentes catégories d'acteurs, les projets de regroupement ne sauraient être ramenés à un modèle unique.

²⁵ P. Bezès, P. Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisation de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010, pp 919 sq. et « Politiques de la fusion : les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, n° 314, 2016, pp. 507 sq.

²⁶ F. Pierru, C. Roland, préc.

²⁷ J. Chevallier, « Le Défenseur des droits : unité ou diversité ? », *Revue française d'administration publique*, 2011, pp. 432 sq.

²⁸ O. Henry, F. Pierru, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, juin 2012 et « Le conseil de l'État (2) : le moment RGPP », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194, septembre 2012. P. Bezès, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative » et L. Rouban, « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, n° 314, 2010.

²⁹ J. Gervais, « Les sommets très privés de l'État. Le 'Club des acteurs de la modernisation' et l'hybridation des élites », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194, septembre 2012, pp. 4 sq.

Si elles sont toujours sous-tendues et légitimées par l'idée de rationalisation de l'organisation administrative, celle-ci recouvre plusieurs types d'objectifs dont l'importance varie et qui, tantôt se redoublent, tantôt se concurrencent. Les considérations financières sont très généralement mises en avant : regroupements et fusions permettraient de réaliser des « économies d'échelle » (M. Degoffe), par la suppression de doublons ou de chevauchements et la mutualisation des moyens ; contribuant à réduire les coûts de fonctionnement des services administratifs, à augmenter leur productivité, ils coïncideraient avec l'impératif d'efficience. Tandis que la simplification de l'organisation administrative serait conforme aux attentes des administrés, les possibilités nouvelles de mobilité et de promotion données aux agents seraient par ailleurs propices à une meilleure gestion des ressources humaines. La refonte de l'architecture administrative répond cependant avant tout à un souci de plus grande efficacité de l'action publique : les cloisonnements administratifs, tant en ce qui concerne les services que les corps, interdiraient de faire face à des problèmes de plus en plus complexes, qui exigent la mise en commun de moyens et de compétences ; le système rigide des corps qui prévalait au sommet de la fonction publique a ainsi été présenté comme antinomique avec l'impératif de transversalité. La recherche d'un « optimum dimensionnel », sous-jacent aux réformes territoriales, a poussé à l'élargissement du cadre dans lequel se déploie l'action publique à tous les niveaux. Les exemples étrangers et la pression de la concurrence internationale, sous l'effet de l'intensification des échanges, constituent à et égard un puissant levier de réforme : c'est la volonté de mieux figurer dans les classements internationaux qui a incité aux regroupements universitaires (C. Fardet) ; le lancement du projet du Grand Paris a été guidé par le souci de conforter la position de la métropole parisienne parmi les villes-monde (C. Enfer) ; quant à la redéfinition de la carte régionale en janvier 2015, elle s'est explicitement appuyée sur la volonté de construire des régions « de taille européenne ». Dès l'instant où le redécoupage est conçu comme le vecteur d'une stratégie de développement, l'objectif de réduction des coûts passe au second plan.

La diversité caractérise par ailleurs les formes de regroupement : une gamme de situations existe selon le sort réservé aux entités concernées et le degré d'intégration de la nouvelle structure. La mise en commun de ressources, matérielles et/ou humaines, constitue la forme la plus élémentaire de regroupement, de type fonctionnel : les programmes successifs de réforme de l'État lui ont accordé une large place à travers la mutualisation des fonctions-support (financière, immobilière, juridique, humaine...) ; la mise en place dans les ministères les plus importants de secrétaires généraux chapeautant les directions de moyens et au niveau local de secrétaires généraux communs aux directions départementales et aux préfetures en sont l'illustration. La coopération pour l'exercice de certaines missions, formalisée par l'adoption d'un cadre institutionnel tel que celui des EPCI au niveau territorial, se présente comme une forme de regroupement souple, préservant les identités préexistantes. La fusion modifie en revanche en profondeur les équilibres administratifs : perdant ce qui constituait le socle de leur identité, les entités concernées (collectivités locales, services administratifs ou corps de fonctionnaires³⁰) sont appelées à se fondre dans un nouvel ensemble, construit par voie d'agrégation ou d'absorption ; cependant, la fusion peut être conçue, comme le montre l'exemple des universités (C. Fardet), tantôt de manière souple, en acceptant la spécificité de

³⁰ Les deux grands corps d'ingénieurs de l'Etat ont ainsi étendu leur périmètre par voie d'annexions successives, les Ponts et Chaussées par l'absorption de celui de l'Aviation civile, de la Météorologie et des Géographes (2002) puis l'IGREF (2009), les Mines par l'absorption de celui des Télécommunications (2009) puis celui du contrôle des assurances (2012), dans l'attente d'une hypothétique fusion. L'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) résultera de la fusion d'un « poids lourd », l'IGEN bicentenaire, et d'un « poids plume », « l'IGAENR créée dans les années 1960 (B. Toulemonde, *Petite histoire d'un grand ministère. L'éducation nationale*, A. Michel, 1988). La réforme de l'encadrement administratif supérieur, formalisée par l'ordonnance du 2 juin 2021, débouche sur la création d'un nouveau corps, celui des « administrateurs de l'État », regroupant seize corps de la haute fonction publique et corps d'inspection (décret du 1^{er} décembre 2021).

ses composants, tantôt de manière rigide, en optant pour une logique d'intégration voire d'unification. On trouve dans certains secteurs, tels les hôpitaux ou les universités, toute la panoplie de ces diverses formes de regroupement, compte tenu des possibilités d'option qui sont, en l'espèce, offertes aux établissements concernés.

La politique de regroupement ainsi conçue va être confrontée à l'épreuve du réel.

B) La mise en œuvre

Dès l'instant où elle privilégie la formule de la fusion, la politique de regroupement se heurte à un ensemble de résistances, sous-tendues par la volonté de maintenir les positions acquises et de préserver les identités consolidées au fil du temps : tous ceux pour qui la réforme risque d'avoir des conséquences négatives, ou qui redoutent de subir une perte d'influence ou de prestige, sont incités à se mobiliser, d'abord pour empêcher son adoption, puis pour tenter d'en bloquer l'application ; la réforme de l'encadrement administratif supérieur opérée en 2021 a ainsi entraîné les vives réactions des corps concernés, au nom de l'impératif d'indépendance de leur mission (corps d'inspection) ou de l'exigence de professionnalisation de leur secteur d'intervention (corps préfectoral, corps diplomatique). Cette mobilisation défensive ne s'arrête pas aux frontières de l'organisation : les regroupements administratifs ont des implications plus larges et affectent aussi des intérêts sociaux ; des alliances transversales se nouent pour tenter de faire échec aux processus de réforme.

Les résistances sont parfois suffisantes pour bloquer un projet de regroupement, temporairement ou définitivement. Les exemples de projets avortés abondent : le plus significatif est sans doute le blocage en mars 2000, devant les oppositions syndicales, de la fusion des directions des impôts et de la comptabilité publique qui était depuis longtemps préconisée ; le projet sera cependant repris et mené à son terme en 2010 dans le cadre de la RGPP. Concernant les écoles administratives, si la concurrence entre l'ENA et l'IIAP a pris fin en 2001 par la fusion des deux écoles, le projet de rapprochement de l'ENA et de l'INET, qui visait à confier à l'ENA tout ou partie de la formation initiale des administrateurs territoriaux échouera, face aux réserves des élus locaux³¹, tout comme les projets de fusion des écoles des Mines et des Ponts. Le Conseil d'État et la Cour des comptes sont parvenus à échapper en 2021 au processus de regroupement des corps de la haute fonction publique, en mettant en avant les implications de leur statut juridictionnel ; quant à la constitution d'un corps unique d'ingénieurs de l'État, elle a été souhaitée³² mais sans succès, avant que l'idée ne soit relancée en septembre 2021³³. Pour éviter l'enlisement, le volontarisme politique n'est dès lors pas toujours suffisant : il s'agit encore de s'assurer de l'appui des acteurs favorables au changement et de s'attacher à réduire les réactions d'opposition et de rejet au sein du milieu administratif.

L'adoption d'une mesure de regroupement ne préjuge pas de ses conditions concrètes de sa mise en œuvre. Celle-ci varie en fonction de la méthode suivie. La voie choisie peut être celle de la contrainte : le regroupement est alors un acte d'autorité, ne laissant aucune faculté d'option aux entités concernées ; néanmoins, une latitude de choix de la forme de regroupement peut être laissée, comme pour les organismes de logement social (J-H. Barbé), et la nouvelle entité mise en place peut se voir reconnaître, dans le cadre de son « activité

³¹ N. Gally, « Former ensemble les cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales ? Les enjeux du difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET », *Revue française d'administration publique*, n° 131, 2009, pp. 497 sq.

³² Rapport D. Canepa-JM. Folz de la mission d'étude sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État, janvier 2009.

³³ Lancement le 2 septembre 2021 d'une mission confiée à trois personnalités sur la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique pour les corps techniques de l'État.

constituante », une marge de manœuvre pour la définition de ses équilibres internes. A cet effet, le processus d'intégration peut être conçu comme progressif, passant par l'aménagement d'une phase de transition : la mise en place au sein du nouveau Défenseur des droits d'une organisation intégrée, transcendant les cloisonnements préexistants, n'a pas pour autant supprimé dans l'immédiat les séquelles du passé, qui étaient appelées à disparaître avec le temps³⁴. L'autre voie est celle de l'incitation : une formule de regroupement, éventuellement testée à travers une expérimentation, est proposée en tant que régime-cadre, laissant les entités concernées libres d'y adhérer ; son adoption est seulement encouragée par l'existence d'incitations, notamment d'ordre financier. Utilisée pour les regroupements communaux, hospitaliers ou universitaires, cette méthode, basée sur le volontariat, ne donne pas toujours les effets escomptés, comme le montrent l'échec des tentatives récurrentes de fusion des communes (S. Brunet) ou les difficultés de réforme du réseau des chambres consulaires (J.D. Dreyfus), conduisant à recourir à des pressions plus insistantes, voire à des mesures contraignantes.

Dans tous les cas, le basculement vers une fusion ne va pas sans difficulté : source d'incertitude pour les agents qui perdent leurs points de repère traditionnels et voient leur univers changer, il est générateur de mal-être et de tension ; tout comme les regroupements opérés au sein de l'administration des Finances (G. Quintane), la mise en place des nouvelles directions départementales interministérielles, placées dans une « situation de fragilité et d'incertitude institutionnelle », a été vécue par les agents « comme une période difficile voire anxiogène »³⁵. Un apprentissage est nécessaire, par lequel les intéressés sont conduits à assimiler les nouvelles règles du jeu, à intérioriser les valeurs sous-jacentes et à ajuster leurs comportements en conséquence.

Le bilan des regroupements mis en oeuvre s'avère contrasté. Bien souvent, les « économies d'échelle » attendues se révèlent, à l'épreuve du réel, moindres que prévu : les rapports de la Cour des comptes l'ont montré, depuis longtemps concernant l'intercommunalité, plus récemment suite à la création des métropoles et au redécoupage des régions³⁶ (X. Cabannes) : pour la RGPP, le rapport des trois inspections de septembre 2012 constatait que le montant des économies réalisées était de 11,9 milliard d'euros, et non 15 comme escompté. Tandis que l'élargissement du périmètre administratif comporte le risque d'alourdissement des structures, l'objectif d'intégration peut être compromis par la persistance des identifications précédentes : la construction d'une nouvelle identité ne va pas de soi, tant pour les agents que pour les administrés ; le sentiment d'appartenance est difficile à forger (A. Haquet) et cette construction est rendue difficile dès l'instant où le processus de regroupement reste au milieu du gué, faute que toutes les conséquences en soient tirées et que la rationalisation de l'architecture administrative reste inachevée, comme le montre l'exemple des intercommunalités (A. Cartier-Bresson). Une opération de fusion peut elle-même n'être que de pure forme, se présenter comme un simple trompe-l'œil dissimulant la persistance des découpages précédents.

La réussite du processus passe par la réunion d'un ensemble de conditions : une préparation rigoureuse, prenant la mesure de ses diverses implications ; la recherche d'une adhésion,

³⁴ J. Chevallier, « Le défenseur des droits : une intégration réussie ? », *Revue française d'administration publique*, n° 147, 2013, pp. 747 sq.

³⁵ F.-M. Poupeau, « (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, pp. 517 sq. De même, la création au 1^{er} janvier 2021 de secrétariats généraux communs aux préfecture et aux DDI de préfecture, prévue dans le cadre de la réforme de l'« Organisation territoriale de l'État » (OTE) se heurtera à des résistances.

³⁶ Tout en reconnaissant que la réforme a été « bénéfique aux régions », la Cour des comptes (rapport sur les finances publiques locales, 24 septembre 2019) constate qu'elle n'a pas permis de faire des économies, les regroupements de régions ayant au contraire engendré des coûts supplémentaires.

passant par l'association des intéressés à la démarche, tant au niveau de sa conception que de sa mise en oeuvre. Le rapport précité mettait bien en évidence les défauts de méthode qui avaient interdit aux réorganisations opérées dans le cadre de la RGPP de produire leur plein effet : la focalisation sur la recherche d'économies rapides ; l'association insuffisante des administrations concernées à l'élaboration des mesures ; l'absence de concertation interne et externe.

La politique de regroupement administratif est dotée d'un bien-fondé de principe : réduisant le coût de fonctionnement des services, elle constitue un vecteur de simplification de l'organisation administrative, répondant aux attentes du public ; corrigeant les effets d'une trop grande spécialisation, elle assure une meilleure gestion des politiques publiques. Néanmoins, le bousculement des identités administratives forgées au fil du temps ne relève pas de l'évidence : elle ne peut manquer de susciter des résistances et des tensions ; celles-ci ne peuvent être surmontées qu'au prix d'un temps d'adaptation permettant l'inculcation d'un nouveau référentiel.