



HAL
open science

Politiques de la fusion

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec

► **To cite this version:**

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec. Politiques de la fusion : Les nouvelles frontières de l'État territorial. Revue Française de Science Politique, 2016, 66 (3-4), pp.507 - 541. 10.3917/rfsp.663.0507. hal-02285452

HAL Id: hal-02285452

<https://sciencespo.hal.science/hal-02285452>

Submitted on 12 Sep 2019

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.

Philippe Bezes et Patrick Le Lidec

Comme les États providence, les systèmes administratifs sont connus pour constituer des institutions particulièrement robustes dont les processus de transformation sont exposés à d'importants mécanismes d'inertie : ceux-ci sont liés à la force de leurs legs historiques (*legacies*) ou de leurs « traditions administratives » incarnés dans la solidité des institutions historiques (des valeurs structurantes, un droit administratif spécifique, le statut et les protections institutionnelles des agents publics, le type de relations politico-administratives, l'organisation des structures, l'intégration des niveaux d'administration, etc.), mais aussi à la force des acteurs veto qui défendent ces institutions et aux coûts souvent élevés de leurs réformes¹. Parmi ces propriétés qui « ancrent » solidement les bureaucraties, la présence d'une « administration territoriale de l'État », une caractéristique des États napoléoniens², constitue assurément une institution pérenne. Celle-ci est historiquement constituée de deux logiques distinctes mais interpénétrées qui n'ont cessé de se développer tout au long du 19^e et du 20^e siècle et qui définissent véritablement la territorialité originale des États napoléoniens³. La première est une logique territoriale d'incarnation politique de l'État confiée aux représentants généralistes du gouvernement, les préfets, ayant eu initialement à connaître de tout et ayant eu autorité sur l'ensemble des services de l'État dans un cadre déterminé : le département. La seconde est une logique ministérielle de politiques publiques qui s'est graduellement développée, à partir du 19^e siècle, autour de la création, par chaque ministère, de services déconcentrés ayant constitué les relais territoriaux des administrations centrales dans des juridictions variées. La coexistence de ces deux logiques, renvoyant chacune à des formes de division du travail et de hiérarchie, a fait la singularité du système d'administration territorial français⁴. De même, l'organisation des services déconcentrés des ministères et leurs relations aux préfets ont toujours constitué un des nœuds gordiens des enjeux des politiques de réforme administrative⁵. En France, la force des

1. Christopher Knill, « Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform : Autonomous versus Instrumental Bureaucracies », *Journal of Public Policy*, 19, 1999, p. 113-139 ; Jan H. Meyer-Sahling, Kutsal Yesilkagit, « Differential Legacy Effects : Three Propositions on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform in Europe East and West », *Journal of European Public Policy*, 18 (2), 2011, p. 311-322 ; Philippe Bezes, Salvador Parrado, « Trajectories of Administrative Reform : Institutions, Timing and Choices in France and Spain », *West European Politics*, 36 (1), 2013, p. 22-50.

2. B. Guy Peters, « The Napoleonic Tradition », *The International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 2008, p. 118-132.

3. Christopher K. Ansell, Giuseppe Di Palma (eds), *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

4. Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français : la réorganisation de l'administration territoriale de l'État et la Révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 4, 2010, p. 881-904.

5. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976 ; Patrick Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la quatrième République », *Revue française d'administration publique*, 4 (120), 2006, p. 695-710.

acteurs qui incarnent cette double logique a longtemps expliqué la pérennité de cet État territorial et l'absence de réformes le remettant en cause. Certes, la réforme de 1964, étudiée par Pierre et Catherine Grémion dans des ouvrages importants¹ ajoutait un nouvel échelon régional, faible, et réaffirmait la prééminence et les prérogatives interministérielles des préfets sur les administrations déconcentrées. Toutefois, les effets de cette réforme sont restés modestes, en raison de la résistance du système départemental ; les initiatives visant à transformer ces deux logiques enclavées ont été limitées tout au long des années 1980. À l'étranger, dans des pays de tradition napoléonienne (comme l'Espagne ou l'Italie) marqués par la présence de ces deux logiques, ou dans les pays scandinaves qui possèdent exclusivement un système préfectoral (le Danemark, la Suède, la Norvège), cet ancrage territorial de l'État, dans l'une ou l'autre de ces dimensions, s'est souvent révélé particulièrement résistant aux réformes administratives. Il a globalement été peu affecté par les réformes inspirées du *New Public Management* (NPM) et l'agencification². Si la radicalité de la décentralisation espagnole, conduisant à la mise en place d'un État quasi fédéral, a favorisé le démantèlement des services territoriaux de l'État et a en partie vidé de sa substance la fonction préfectorale³, dans les cas scandinaves, la centralité des systèmes préfectoraux et leur fonction de coordination semblent avoir perduré⁴.

De ce point de vue, et bien qu'elle n'affecte qu'un nombre d'agents réduit à cent mille par les décentralisations successives, la réforme de l'administration territoriale de l'État dite REATE, initiée en 2004 et réalisée entre 2007-2012 sous la mandature de Nicolas Sarkozy, apparaît comme une rupture historique dont l'envergure, la rationalité d'ensemble et les effets contrastent avec la réforme de 1964. La transformation organisationnelle par fusion de services y joue un rôle central. La réforme affirme le principe de régionalisation de l'organisation territoriale de l'État, rompant avec deux siècles d'histoire au cours desquels avait prévalu l'ancrage départemental des ministères. Elle impose la création de huit directions régionales qui regroupent, par fusion, une trentaine de services auparavant morcelés (cf. encadré). Cette régionalisation se double d'une transformation des services départementaux des ministères, replacés sous l'autorité territoriale du préfet de département, en même temps qu'est réaffirmée leur vocation interministérielle : la fusion sert d'instrument organisationnel puisqu'elle « dé-ministériatise » une vingtaine d'anciens services « ministériels » en les regroupant en deux ou trois entités fusionnées qui prennent le nom générique de directions départementales interministérielles (DDI). Toutefois, trois services départementaux ne sont pas intégrés dans ces DDI et sont placés dans une hiérarchie régionale : deux unités territoriales dites UT et une délégation territoriale (cf. encadré). La réforme repose également sur la double affirmation du rôle interministériel des préfets de région vis-à-vis du préfet de département, introduisant une logique hiérarchique jusque-là historiquement absente de leurs rapports : le préfet de région ne peut plus être considéré comme un *primus inter pares*.

1. P. Grémion, *Le Pouvoir...*, op. cit. ; Catherine Grémion, *Profession : décideur. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

2. Edoardo Ongaro, *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

3. Ph. Bezes, S. Parrado, « Trajectories of Administrative Reform... », art. cité.

4. Hilde Bjørnå, Synnøve Jenssen, « Prefectoral Systems and Central-Local Government Relations in Scandinavia », *Scandinavian Political Studies*, 29 (4), 2006, p. 308-332.

La REATE créé huit nouvelles directions régionales par fusion des entités existantes : la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ; la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; la direction régionale de la culture (DRAC) ; l'agence régionale de santé (ARS) ; la direction régionale des finances publiques (DRFIP, trésorerie générale et services fiscaux) ; le rectorat d'académie.

Les anciennes et nombreuses directions départementales des ministères sont regroupées en trois entités : la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ; la direction départementale des territoires (DDT). Deux unités territoriales (UT) sont créées en lien hiérarchique direct avec la DREAL et la DIRECCTE comme la délégation territoriale de l'ARS sous l'autorité des ARS. Demeurent non affectées par les fusions l'inspection d'académie, désormais appelée direction des services départementaux de l'Éducation nationale, et la direction départementale des finances publiques.

Ainsi décrite et telle que présentée dans les discours politiques, la REATE semble constituer une réorganisation de grande envergure de l'État territorial à la française, conduite dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et reposant sur l'application de quelques recettes de rationalisation inspirées des « *reengineering* » pratiqués dans le secteur privé : la politique de fusions à tous les étages ; le souhait d'un point de contact unique – petit *front office* administratif situé à l'échelon départemental – doublé d'un *back office* important au niveau régional, supposé accroître le niveau de spécialisation des tâches et l'efficience ; la volonté de re-hiérarchiser les niveaux d'administration dans l'État. Alors que la forme de l'agence a souvent constitué, dans de nombreux autres États, le mythe rationnel le plus répandu dans les années 1980-1990, la forme de la fusion fait figure de *leitmotiv* réformateur dans le contexte de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), le dispositif de réforme de l'État sous Nicolas Sarkozy.

Cette réforme d'envergure de l'administration territoriale de l'État, placée sous le signe d'une vaste rationalisation, interpelle pour trois raisons. Elle invite premièrement à s'interroger sur les mécanismes de changement institutionnel qui alimentent la mise en place d'une nouvelle organisation de l'État territorial, longtemps présenté comme très robuste et coûteux à réformer. À travers quelles dynamiques cette institution aux deux logiques structurantes a-t-elle été remise en cause ? Cette question n'a rien de simple si l'on en croit les chercheurs qui affirment « qu'il est difficile, et peut-être impossible, de désagréger précisément les motifs qui inspirent les changements de la machine administrative »¹. Cette interrogation est d'autant plus légitime, deuxièmement, que bon nombre de recherches sur les réorganisations par fusion dressent une longue liste des logiques à l'œuvre² mais peinent à identifier

1. Glyn Davis, Patrick Weller, Emma Craswell, Susan Eggins, « What Drives Machinery of Government Change ? Australia, Canada and the United Kingdom (1950-1997) », *Public Administration*, 77 (1), 1999, p. 7-50, dont p. 43.
2. John Halligan, « Reorganising Australian Government Departments », *Canberra Bulletin of Public Administration*, 52, 1987, p. 40-47 ; Christopher Pollitt, *Manipulating the Machine. Changing the Pattern of Ministerial Departments, 1960-1983*, Londres, Allen & Unwin, 1984, p. 128 ; Christopher Pollitt, « Joined-up Government : A Survey », *Political Studies Review*, 1, 2003, p. 34-49 ; Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Lægred, « Reform

empiriquement leur présence, à pondérer leur importance ou à renseigner la manière dont elles s'articulent. Cette difficulté à identifier les mécanismes actifs avec précision est d'autant plus problématique, troisièmement, que les recherches récentes sur les réorganisations par fusion en font les révélateurs d'un tournant historique dans les transformations des États. Pour plusieurs auteurs, ces réformes constitueraient une « seconde génération de réforme administrative », en réaction à l'agencification inspirée du modèle du *NPM*. Étiquetées « *joined-up government* »¹, « *whole-of-government approach* »² ou « *holistic governance* »³, ces réorganisations refléteraient l'accent désormais placé sur l'interministérialité, la coordination et l'intégration par le biais d'une multitude de dispositifs techniques : les fusions, les logiques projets, les technologies numériques ou les guichets uniques. L'existence d'un tel mouvement alternatif est contestée : certains suggèrent que les chronologies sont discutables, pour la fragmentation liée aux *NPM* comme pour le mouvement récent d'intégration⁴ ; d'autres considèrent que les fusions peuvent parfaitement porter les objectifs du *NPM*, notamment les économies budgétaires⁵. Faute d'analyses précises des mécanismes à l'œuvre et de leurs interdépendances, ces débats et ces incertitudes restent difficiles à trancher.

Pour répondre à ces limites, cet article propose de mobiliser une perspective de *process tracing* déductif⁶ destinée à comparer, à partir d'un riche matériau empirique rassemblé sur l'élaboration de la réforme de l'administration territoriale de l'État, l'importance, l'influence et le poids relatif de plusieurs explications concurrentes. À partir de la vaste littérature disponible pour analyser les dynamiques au cœur des réorganisations, nous distinguons quatre mécanismes articulés à des perspectives théoriques différentes : la prépondérance de l'exécutif politique dans les réorganisations (*la politique des choix structurels*, ici associée aux fusions) ; la circulation/adoption de formes organisationnelles standardisées et légitimes (*néo-institutionnalisme sociologique*) ; le rôle de réformateurs entrepreneurs institutionnels et leurs capacités à enclencher une transformation d'envergure (*néo-institutionnalisme sociologique et historique*) ; le poids de la « politique bureaucratique » (*bureaucratic politics*), c'est-à-dire des luttes de juridictions entre organisations fusionnées qui façonnent le remodelage de la division du travail dans l'État. Après une présentation des quatre mécanismes et de l'approche, l'enquête au long cours réalisée sur le processus de fabrication de la réorganisation de l'État territorial et les différentes données empiriques, entretiens semi-directifs et sources écrites (cf. méthodologie en annexe), sont systématiquement mobilisées pour caractériser la présence des mécanismes, pour en pondérer l'importance dans le processus séquentiel de réforme

of the Employment and Welfare Administrations : The Challenges of Co-Coordinating Diverse Public Organizations », *International Review of Administrative Sciences*, 73, 2007, p. 389-408.

1. C. Pollitt, *ibid.* ; Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
2. Tom Christensen, Per Lægred, « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform », *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, p. 1057-1064.
3. Perri 6 *et al.*, *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*, Basingstoke, Palgrave, 2002.
4. Martin Lodge, Derek Gill, « Toward a New Era of Administrative Reform ? The Myth of Post-NPM in New Zealand », *Governance*, 24 (1), 2011, p. 141-166.
5. Martin Kitchener, Linda Gask, « NPM Merger Mania : Lessons from an Early Case », *Public Management Review*, 5 (1), 2003, p. 19-44.
6. Les travaux sur le *process tracing* sont légions. Pour une présentation de la perspective déductive par laquelle sont testées des théories, cf. Christine Trampusch, Bruno Palier, « Between X and Y : How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality », *New Political Economy*, 21 (7), 2016, p. 437-454. Cf. également le numéro spécial d'où est extrait cet article, *Process Tracing : The Understanding of Causal Mechanism* (*New Political Economy*, 21 (7), 2016). D'une manière générale, Derek Beach, Rasmus Brun Pedersen, *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2013 ; Andrew Bennett, Jeffrey T. Checkel (eds), *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

et pour montrer la nature des interdépendances et des effets de combinaison entre ces dynamiques¹. Cette exploration est faite à partir de l'étude très fine de la réforme, ici décomposée en trois séquences correspondant à trois moments essentiels et aux trois parties empiriques de l'article (2002-2007 ; juillet-décembre 2007 ; janvier-décembre 2008).

Politique des fusions, standards organisationnels, entrepreneurs institutionnels et jeux bureaucratiques : une enquête par le *process tracing* sur des mécanismes de réforme

Les travaux fondés sur une étude de cas de réorganisation par fusion sont relativement nombreux mais ont pour caractéristique, pour beaucoup d'entre eux, de multiplier les facteurs explicatifs, sans que ceux-ci ne soient vraiment articulés à une théorie et, plus encore, sans en tracer avec précision l'influence. Analysant la fusion des administrations de l'emploi et du versement des aides sociales en Norvège, Tom Christensen et Per Lægred défendent une approche plurielle dite transformative qui insiste sur le rôle des *leaders* politiques et bureaucratiques, sur la contrainte des traditions administratives existantes et sur l'influence de l'environnement, à travers les enjeux dominants qu'il impose et la circulation des modèles d'organisation qui s'y développe. Cependant, ils ne regardent pas de très près l'influence précise de ces facteurs, ni la manière dont ils s'articulent. Ce n'est pas le cas de John Halligan², dans son analyse des politiques d'intégration par fusion lors de la transformation du Department of Human Services en Australie. Celui-ci identifie la co-influence de trois dynamiques (renforcer le contrôle sur l'appareil gouvernemental, changer de priorités dans les orientations de politiques publiques, réaliser des économies d'échelle en réduisant les doublons) et cherche à pondérer chacune de ses trois dimensions dans le processus de transformation. Mais ces facteurs ne sont pas liés à une théorie explicative : ils traduisent plutôt l'influence de différents objectifs politiques dont il faudrait pondérer l'importance. De même, Anne White et Patrick Dunleavy identifient-ils trois « influences » dans les transformations des *departments* britanniques (transformation de l'environnement, performances perçues des ministères et de leurs directions, considérations politiques du Premier ministre et enjeux liés à la formation du Cabinet), sans les articuler à des jeux d'acteurs précis³. *A contrario*, dans leur enquête sur la création du ministère du Développement durable en 2007, Pierre Lascoumes *et al.* repèrent trois rationalités différentes, présentées comme des « récits » qui rendent compte des motifs des acteurs réformateurs : politique (la construction d'une écologie de droite dans le programme de l'UMP), administrative (le poids des réformes antérieures) et bureaucratique (la recomposition des corps de l'État)⁴. Toutefois, ces motifs ne sont pas associés à des théories et leur poids et modes de combinaison ne sont pas étudiés.

Pour examiner la réforme de l'administration territoriale de l'État, nous proposons de nous appuyer, non pas sur des facteurs explicatifs, mais sur quatre perspectives théoriques

1. Pour cet argument, cf. Philippe Bezes, Frédéric Pierru, « The Politics of Mergers : Exploring the Drivers of Organizational Changes and the NPM/Post-NPM Debate in Two Policy-Sectors (Employment and Health) in France », communication au SOG RC27 panel, IPSA World Congress, Madrid, 2012.

2. John Halligan, « Coordination of Welfare Through a Large Integrated Organization : The Australian Department of Human Services », *Public Management Review*, 17 (7), 2015, p. 1002-1020.

3. Anne White, Patrick Dunleavy, *Making and Breaking Whitehall Departments. A Guide to Machinery of Government Changes*, Londres, Institute for Government, LSE Public Policy Group, 2010.

4. Pierre Lascoumes, Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, Emmanuel Martinais, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF, 2014.

présentes dans les travaux plus généraux sur les réorganisations et les *designs* alors élaborés. Certaines ont déjà été appliquées à l'étude des fusions ; d'autres plus largement à l'analyse des changements organisationnels. Nous avons constitué une matrice (cf. tableau), afin de distinguer les mécanismes mis en avant en fonction des positions des acteurs au cœur des réorganisations, selon qu'ils sont externes ou internes aux bureaucraties, et en fonction de la nature des enjeux que les théorisations font prévaloir : enjeux strictement matériels (renvoyant à des luttes d'intérêt, des calculs stratégiques et des luttes de juridiction) ou enjeux cognitifs (renvoyant à des représentations, des scripts et des visions socialement construites au sein des institutions en transformation).

Tableau. Quatre mécanismes dans les réorganisations par fusion

Type d'acteurs dans les réformes Nature des enjeux	Internes à l'administration	Externes à l'administration
Matériels (intérêts, luttes de juridiction)	Irréductibilité des conflits de juridiction et d'intérêt entre organisations ministérielles dans les réorganisations. Négociations de compromis au cœur de la délimitation de périmètres.	Prévalence des exécutifs politiques sur le <i>design</i> des organisations publiques lié à des enjeux de rétribution, de contrôle de l'administration ou de redéfinition des priorités de politiques publiques.
Cognitifs (représentations, scripts)	Prévalence des entrepreneurs institutionnels et de leurs scripts réformateurs au sein des organisations. Analyse des ressources et positions de ces acteurs pour comprendre comment ils s'affranchissent de l'ordre existant.	Circulation et légitimation de modèle organisationnel (ici la fusion) comme mythe rationnel porté par des réformateurs ou des acteurs transnationaux.

Chacune de ces théorisations privilégie des hypothèses et des mécanismes différents au cœur des réorganisations. Dans cet article, nous défendons l'idée qu'une étude approfondie du changement institutionnel de l'État territorial dans le contexte français ne saurait se limiter à une seule de ces perspectives. Chacune d'entre elles est pertinente mais rien ne permet de penser qu'elles sont exclusives l'une de l'autre, de sorte qu'en choisir une seule fait courir le risque de privilégier une dimension du changement et de n'expliquer qu'une petite partie de la recomposition observée. On s'interdit alors aussi de vérifier dans quelle mesure des mécanismes alternatifs ne permettraient pas de produire les mêmes résultats ou d'expliquer une autre partie de l'ordre institutionnel en reconstruction. La démarche dite de *process tracing*, dans sa version déductiviste qui propose de tester des théories alternatives¹, ce que Peter A. Hall appelle « *systematic process analysis* »², offre des ressources pour dépasser les limites d'un cadre théorique unique. Suivant la proposition de P. A. Hall, il s'agit alors d'étudier un cas, non avec une seule théorisation mais avec plusieurs, de façon à comprendre ce que chacune apporte à la construction du résultat final et aussi de les tester les unes par rapport aux autres pour en pondérer l'importance³. Nous adoptons cette démarche dans les trois parties empiriques suivantes de cet article, mais nous insistons aussi, dans l'esprit d'une

1. D. Beach, R. Brun Pederse, *Process-Tracing Methods...*, op. cit., p. 14-16.

2. Peter A. Hall, « Systematic Process Analysis : What it is and How to Use it », *European Political science*, 7 (3), 2008, p. 304-317.

3. P. A. Hall, *ibid.*, p. 309.

démarche par les configurations, sur l'idée que les mécanismes causaux investigués se combinent plus qu'ils ne s'opposent et engagent des stratégies d'acteurs et des initiatives de transformation des institutions existantes se déroulant dans des contextes plus ou moins favorables : la forme organisationnelle en train de se faire est le produit de la combinaison de mécanismes¹ qui s'entrelacent.

Considérons maintenant ces quatre mécanismes théoriques, avant de les mobiliser pour décrire le changement institutionnel de l'État territorial à la française.

La politique des choix structurels : l'influence politique au cœur des fusions

Un premier mécanisme au cœur des réorganisations consiste à regarder les changements de structures à la manière de Harold Seidman, comme « *an instrument of politics, position and power* »². James March et Johan P. Olsen suggèrent que les luttes répétées pour la « bonne architecture » des organisations publiques « offrent des éclairages pénétrants sur la nature du politique [*politics*] » et constituent une part importante de l'activité de gouvernement, entre enjeux internes d'efficacité, d'économies et de contrôle et influences externes reflétant des luttes entre des groupes d'intérêts et des demandes contradictoires³. C'est certainement Terry M. Moe qui a été le plus loin dans la théorisation du rôle prépondérant des pouvoirs exécutifs concernant les choix des structures administratives (en l'occurrence des agences fédérales et non des fusions) dans le contexte nord-américain⁴. Si son point de départ est centré sur le pouvoir des groupes d'intérêt et leur volonté d'influencer les *designs* des bureaucraties pour défendre leurs intérêts et obtenir des décisions favorables, T. M. Moe insiste également beaucoup sur la centralité des stratégies de contrôle des organisations publiques par les exécutifs, dans le cadre des créations ou des réformes d'agences, afin d'obtenir des résultats correspondant à leurs préférences.

« Ils sont les seuls qui veulent réellement diriger [la bureaucratie] en gardant la main sur la gestion et le contrôle. Leur idéal est une bureaucratie cohérente, rationnelle, centralisée, qui ressemble fortement aux notions des manuels grand public sur ce à quoi devrait ressembler une bureaucratie efficace, qu'elle soit publique ou privée. »⁵

Deux enjeux prévalent également dans l'influence des exécutifs sur le *design* des administrations : assurer la durabilité des orientations de politiques en protégeant l'organisation, dans un contexte marqué par une forte incertitude électorale ; négocier des compromis avec les autres acteurs qui cherchent à influencer le *design* (congrès, bureaucrates, groupes d'intérêt).

1. Sur l'importance de cette perspective dans les travaux de *process tracing*, cf. Joachim Blatter, Markus Havenland, « Case Studies and (Causal-)Process Tracing », dans Isabelle Engeli, Christine Rothmayr Allison (eds), *Comparative Policy Studies. Conceptual and Methodological Challenges*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p. 59-84.

2. Harold Seidman, *Politics, Position and Power. The Dynamics of Federal Organization*, Oxford, Oxford University Press, 1975.

3. J. March, J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions...*, *op. cit.*, p. 60-70.

4. Terry M. Moe, « The Politics of Bureaucratic Structure », dans John E. Chubb, Paul E. Peterson (eds), *Can the Government Govern ?*, Washington, The Brookings Institution, 1989, p. 267-329 ; *id.*, « The Politics of Structural Choice : Toward a Theory of Public Bureaucracy », dans Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 116-153.

5. « *They are the only ones who actually want to run it [the bureaucracy] through hands-on management and control. Their ideal is a rational, coherent, centrally directed bureaucracy that strongly resembles popular textbook notions of what an effective bureaucracy, public or private, ought to look like* » (T. M. Moe, *ibid.*).

Cette perspective, qui transpose les théories économiques des organisations dans la science politique, n'a pas été appliquée aux fusions. Toutefois, certaines recherches identifient des rationalités politiques associées à des micro-théories intéressantes et compatibles avec les arguments de T. M. Moe. On en privilégie deux. D'un côté, pour Christopher Hood, Meg Huby et Andrew Dunsire, les fusions de portefeuilles ministériels relèvent du modèle de la politique de cour (*court politics*) : la création d'un grand ministère sert à rétribuer symboliquement un parti allié ou une personnalité en fonction de son poids électoral ou de l'importance de son soutien¹. Plus largement, les fusions mettent en jeu les « grandeurs » des acteurs politiques, en ce sens qu'elles engagent les ministres qui revendiquent l'élargissement du périmètre de leur ministère de manière à symboliser leur poids politique. D'un autre côté, des contributions consacrées aux réorganisations et à la création de méga ministères² insistent sur l'idée que les fusions constituent un puissant levier de redistribution du pouvoir au sein de l'État et, simultanément, un moyen de renforcer le contrôle sur l'activité de gouvernement en « repyramidant » l'organisation. Alors que la création d'agences organise la délégation du pouvoir à des entités mises à distance, fusionner des organisations entraîne à la fois une réduction des postes de direction et une nouvelle hiérarchisation des priorités de politiques publiques : la fusion oblige à mettre en avant un petit nombre d'objectifs et favorise la remise en cause de l'organisation des clientèles. Elle peut être associée aux stratégies de contrôle des exécutifs.

Malgré leur faible saillance électorale, les changements de structure organisationnelle sont donc susceptibles de constituer un instrument politique de (ré)affirmation du pouvoir. Intermittente, focalisée sur des moments exceptionnels, l'attention des acteurs politiques à ces réorganisations peut avoir une incidence majeure sur les choix de structure réalisés.

La circulation de mythes rationnels organisationnels : la fusion comme standard légitime

En dépit de son intérêt, la variable politique ne doit pas conduire à penser uniquement les fusions administratives sous un angle purement instrumental. Les travaux sociologiques sur les formes organisationnelles et managériales suggèrent au contraire que ces standards, par exemple la forme agence ou fusion, sont socialement et culturellement construits comme des mythes rationnels³ qui font l'objet de processus de circulation et de diffusion dès lors qu'ils sont devenus légitimes. Les organisations publiques sont vues comme encadrées dans des champs institutionnalisés composés d'organisations de même nature et structurés par des règles, des normes et des modèles (*templates*) légitimes. Les membres des organisations entrent en relation avec un grand nombre d'institutions équivalentes dans le cadre d'associations ou d'organisations transnationales ou internationales au sein desquelles sont édictés des normes et des standards qui génèrent des influences normatives importantes et des mécanismes d'homogénéisation que des auteurs tels Paul DiMaggio et Walter W. Powell décrivent comment des isomorphismes⁴. Les organisations tendent à adopter les mêmes

1. Christopher Hood, Meg Huby, Andrew Dunsire, « Scale Economies and Iron Laws : Mergers and Demergers in Whitehall (1971-1984) », *Public Administration*, 63 (2), 1985, p. 61-78.

2. J. Halligan, « Reorganising Australian Government Departments... », art. cité ; G. Davis *et al.*, « What Drives Machinery... », art. cité.

3. John W. Meyer, Brian Rowan, « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83 (2), 1977, p. 340-363 ; Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147-160 ; Frank R. Dobbin, « Cultural Models of Organization : The Social Construction of Rational Organizing Principles », dans Diana Crane (ed.), *The Sociology of Culture. Emerging Theoretical Perspectives*, Cambridge, Blackwell, 1995, p. 117-141.

4. P. J. DiMaggio, W. W. Powell, « The Iron Cage Revisited... », art. cité.

formes organisationnelles parce qu'elles correspondent aux exigences de conformité attendues dans le champ et renforcent leur légitimité.

Analysant les cas des hôpitaux et des centres de recherche en santé nord-américains, Martin Kitchener et Linda Gask mettent l'accent sur la construction, la diffusion et l'adoption de la fusion comme mythe rationnel managérial : une « *NPM merger mania* »¹. Légitimées par des organismes de conseil ou des organisations internationales, ces recettes organisationnelles sont adoptées comme des « mythes », moins parce qu'elles sont intrinsèquement efficaces que par souci de conformité avec les standards dominants dans l'environnement et suivant des mécanismes mimétiques ou des pressions normatives². Kitchener souligne l'importance d'analyser en contexte les conditions d'émergence de ces standards, la construction des croyances qui leur sont associées, les acteurs qui en bâtissent la légitimité et en assurent la circulation³. Observer la présence de telles croyances renvoie à l'identification de mécanismes cognitifs et de coalitions d'acteurs qui diffusent ces croyances.

Les deux premiers mécanismes considérés, et leurs théorisations, sont importants mais privilégient des acteurs externes aux administrations publiques (les élites politiques, des champs transnationaux) par lesquels les organisations sont en quelque sorte agies de l'extérieur. Ces deux perspectives négligent donc les multiples organisations bureaucratiques et ministérielles qui « font » l'État et le rôle majeur joué par les hauts fonctionnaires dans les processus de réorganisation. Il est donc indispensable de comprendre comment émergent des scripts réformateurs au sein de l'État et de tenir compte de l'importance des luttes de juridiction dans le contexte d'une très forte densité institutionnelle qui caractérise les administrations nationales.

Des fusions situées dans des univers institutionnels contraignants : le poids des entrepreneurs institutionnels

Le troisième mécanisme examiné renvoie donc à des théorisations qui s'intéressent aux rôles des acteurs internes aux organisations en transformation : dans le cas des réorganisations publiques, il s'agit de hauts fonctionnaires réformateurs dont de multiples recherches montrent qu'ils jouent une fonction déterminante dans la préparation des réformes de l'administration⁴. Tous les travaux théoriques sur les changements organisationnels et institutionnels sont confrontés à ce qui est présenté comme un paradoxe : comment et pourquoi, dans des univers institutionnels denses et contraignants, des acteurs, pourtant enchâssés dans les structures organisationnelles et socialisés à leurs routines, trouvent-ils les motivations, les ressources et les capacités pour promouvoir des réorganisations⁵ ? Il est symptomatique que les approches du néo-institutionnalisme sociologique⁶, de l'institutionnalisme organisationnel⁷ et du

1. M. Kitchener, L. Gask, « NPM Merger Mania... », art. cité ; Martin Kitchener, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields : The Case of Academic Health Center Mergers », *Organization Studies*, 23 (3), 2002, p. 391-420.

2. P. J. DiMaggio, W. W. Powell, « The Iron Cage Revisited... », art. cité.

3. M. Kitchener, « Mobilizing the Logic of Managerialism... », art. cité.

4. Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes administratives en France*, Paris, PUF, 2009.

5. Myeong Wu Seo, Douglas Creed, « Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change : A Dialectical Perspective », *The Academy of Management Review*, 27 (2), 2002, p. 222-247.

6. Jens Beckert, « Agency, Entrepreneurs and Institutional Change : The Role of Strategic Choice and Institutionalised Practices in Organizations », *Organization Studies*, 20 (5), 1999, p. 777-799 ; Neil Fligstein, « Social Skill and the Theory of Fields », *Sociological Theory*, 19 (2), 2001, p. 105-125.

7. Royston Greenwood, Roy Suddaby, « Institutional Entrepreneurship in Mature Fields : The Big Five Accounting Firms », *Academy of Management Journal*, 49 (1), 2006, p. 27-48.

néo-institutionnalisme historique¹ se posent des questions très similaires autour de l'*agency* et des entrepreneurs de changement pour comprendre en vertu de quelles ressources, compétences, positions et/ou capacités ces réformateurs s'affranchissent de l'ordre institutionnel existant et imaginent des *designs* alternatifs. Comme le rappellent les nombreux articles de synthèse sur les entrepreneurs institutionnels², un premier enjeu est alors de comprendre quelles propriétés (positions, dispositions) favorisent leur émergence. Sur ce point, les travaux divergent : ces acteurs sont-ils avant tout des *outsiders*, à la marge d'une institution dont ils peuvent d'autant plus s'affranchir ou, au contraire, des *insiders*, acteurs centraux dans l'institution, suffisamment légitimes pour proposer une vision réformatrice inédite ? Ce « travail institutionnel » dans les réorganisations est le fruit d'acteurs individuels et collectifs qui créent, transforment, bouleversent mais aussi reproduisent les institutions³. Neil Fligstein insiste, par exemple, sur l'importance des savoir-faire sociaux (*social skills*) de ces entrepreneurs, c'est-à-dire sur leurs capacités à (re)construire ou réviser les identités, les scripts et les valeurs propres à une institution, à générer et à diffuser de nouvelles idées qui redéfiniront les problèmes et les solutions, à capter la « demande de changement » et à élaborer des « récits réformateurs » (*stories*) susceptibles de susciter la coopération et d'emporter la conviction dans la réforme⁴. Dans leur enquête sur les fusions d'université en France, Christine Musselin et Maël Dif-Pradalier⁵ soulignent le rôle actif des présidents d'université dans l'adaptation de mythes globaux rationalisateurs (« l'université internationale complète ») et leur déclinaison selon les contextes locaux, par la production d'un script réformateur original. Dans tous les cas, les réorganisations apparaissent comme des processus à travers lesquels se reproduisent mais surtout s'adaptent et se transforment, sous l'effet de scripts réformateurs, les logiques institutionnelles⁶ au cœur des États, c'est-à-dire les catégories, les significations, les pratiques et les savoir-faire ancrés qui les constituent de longue date⁷. À ce titre, un second enjeu théorique peut être mentionné : prêter attention non seulement aux entrepreneurs institutionnels mais aussi aux propriétés des institutions et au caractère multiple, ambigu et souvent contradictoire des institutions en chantier, ambiguïté qui favorise l'émergence de nouvelles interprétations⁸.

Les luttes de pouvoir de la « *bureaucratic politics* » au cœur de la délimitation de frontières organisationnelles

Le dernier mécanisme à l'œuvre met l'accent sur l'activité centrale dans les fusions, la délimitation de nouvelles frontières organisationnelles, en lien avec ce qui constitue le cœur des

1. James Mahoney, Kathleen Thelen (eds), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010.

2. Julie Battilana, Bernard Leca, Eva Boxenbaum, « Agency and Institutions : A Review of Institutional Entrepreneurship », *Academy of Management Annals*, 3 (1), 2009, p. 65-107 ; Henri Bergeron, Patrick Castel, « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'*agency* », *L'Année sociologique*, 3, 2015, p. 23-62.

3. Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, « Institutions and Institutional Work », dans Stewart R. Clegg *et al.* (eds), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage, 2006, p. 215-254.

4. N. Fligstein, « Social Skill... », art. cité.

5. Christine Musselin, Maël Dif-Pradalier, « Quand la fusion s'impose : la (re)naissance de l'université de Strasbourg », *Revue française de sociologie*, 55 (2), 2014, p. 285-318.

6. Patricia H. Thornton, William Ocasio, « Institutional Logics », dans Royston Greenwood *et al.* (eds), *Handbook of Organizational Institutionalism*, Los Angeles, Sage, 2008, p. 99-129.

7. F. R. Dobbin, « Cultural Models of Organization... », art. cité.

8. Sur ce point, cf. H. Bergeron, P. Castel, « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ?... », art. cité, p. 32-35 et p. 48 ; sur l'ambiguïté institutionnelle, cf. Adam Sheingate, « Rethinking Rules : Creativity and Constraint in the US House of Representatives », dans James Mahoney, Kathleen Thelen (eds), *Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 168-203.

fonctionnements bureaucratiques ordinaires, les luttes de juridiction. De fait, les travaux classiques sur les bureaucraties, qu'il s'agisse de James Q. Wilson ou de Graham T. Allison, mettent l'accent sur la structuration de l'État en une multiplicité de composantes et sur l'importance des phénomènes de concurrence et de luttes de juridiction entre elles. L'appréhension de cette dimension est au cœur de la *bureaucratic politics*. Celle-ci étudie l'État comme un « conglomérat de grandes organisations et d'acteurs politiques qui diffèrent considérablement quant à ce que le gouvernement doit faire »¹ et théorise les processus de décision comme le résultat des luttes entre ces organisations. Cette perspective est tout aussi centrale dans l'analyse des logiques de concurrence (*turf wars*) décrites par J. Q. Wilson². Dans cette perspective, les réorganisations sont *politiques* parce qu'elles sont le produit de transactions, de négociations et de compromis entre les « *major players* » des organisations ministérielles en concurrence.

Ce mécanisme expliquant le *design* final des choix organisationnels est crucial pour les réorganisations par fusion. Il permet de tenir compte du fait que les fusions interviennent dans des univers institutionnels particulièrement denses³ qu'elles viennent bouleverser. En regroupant des organisations ministérielles, elles remettent en cause les logiques institutionnelles propres à chacune d'elles, font prévaloir un nouveau découpage sur les autres qui redéfinit les périmètres organisationnels. Ce mécanisme offre alors la possibilité de prêter attention aux luttes de juridiction qui acquièrent une acuité supplémentaire dans les réorganisations par fusion et semblent comme « grossies à la loupe ». De fait, le cœur même des processus de fusion est le travail de décloisonnement ou de chevauchement d'organisations entre elles, ce que des travaux récents de l'institutionnalisme organisationnel appellent le *boundary work*⁴. Les appariements et le traçage des frontières constituent un enjeu crucial qui mobilise avant tout des logiques de pouvoir mais aussi des réflexions sur les compétences des politiques publiques et les identités des agents et organisations ainsi appariées. Dans son analyse des processus de fusion, Karen M. Hult souligne les multiples dimensions de ces conflits de pouvoir autour des juridictions : intégration entre les unités fusionnées et les niveaux hiérarchiques, interdépendances entre les unités, transformation des liens des organisations avec leur environnement et leurs réseaux de clientèles, etc.⁵. En tout état de cause, les fusions, parce qu'elles redéfinissent des périmètres, engendrent des conflits interorganisationnels et, par-delà, des transactions et des compromis, dans le cadre d'une « politique bureaucratique » qui y est portée à son acmé.

Dans les trois parties qui suivent, nous proposons d'identifier la présence de ces quatre mécanismes dans le processus de réforme de l'État territorial en France sur la période 2002-2008, de pondérer leur influence et d'observer la manière dont ils se combinent entre eux.

1. Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown & Cie, 1971 ; Graham T. Allison, Morton H. Halperin, « Bureaucratic Politics : A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, 24, 1972, p. 40-79.

2. James Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they Do it*, New York, Basic Books, 1989.

3. Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Oxford, Princeton University Press, 2004.

4. Pour une très bonne présentation du « *boundary work* », cf. Charlene Zietsma, Thomas B. Lawrence, « Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field. The Interplay of Boundary Work and Practice Work », *Administrative Science Quarterly*, 55, 2010, p. 189-221 ; Filipe M. Santos, Kathleen M. Eisenhardt, « Organizational Boundaries and Theories of Organization », *Organization Science*, 16 (5), 2005, p. 491-508.

5. Karen M. Hult, *Agency Merger and Bureaucratic Redesign*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, p. 13-32.

Le moment bureaucratique : scripts réformateurs en quête de portage politique et de légitimité (2002-2007)

Si la réforme de l'administration territoriale de l'État connaît une accélération spectaculaire en 2007-2009, à la faveur de la RGPP, elle est initiée au début des années 2000 et se concrétise d'abord par une série de décrets et de circulaires adoptés en 2004-2005, d'une portée limitée. À cette période, des ministères et des corps de hauts fonctionnaires, agissant comme autant d'entrepreneurs de réforme, élaborent des scripts réformateurs, concurrents de l'organisation des réseaux territoriaux de l'État. Les décisions prises durant le quinquennat de Jacques Chirac ont toutefois un effet restreint, principalement parce que la réforme demeure une affaire exclusivement *interne* à l'administration, dénuée de portage politique suffisant.

Le ministère de l'Intérieur et l'invention d'un nouveau modèle d'organisation des services territoriaux de l'État (2002-2006)

La réforme de l'administration territoriale de l'État trouve son origine dans les réflexions lancées en 2002 par une équipe de hauts fonctionnaires constituée de membres du corps préfectoral, en poste dans l'institution la plus centrale du ministère de l'Intérieur et qui font office de véritables entrepreneurs institutionnels¹. En l'occurrence, ces individus appartiennent à une élite du corps préfectoral et occupent des positions sommitales à la Direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur, puis à la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) à compter du moment où un secrétariat général du ministère de l'Intérieur est créé². Ils cherchent à susciter une réorganisation en raison des deux menaces qui pèsent sur les préfets³. D'une part, la relance de la décentralisation décidée par Jean-Pierre Raffarin, qui s'accompagne de nombreux transferts d'agents et accélère le déclin des services de l'État au niveau départemental. Déjà éprouvé par les premières lois de décentralisation des années 1980, le corps préfectoral redoute un affaiblissement supplémentaire face à des collectivités locales qui profitent de cet émiettement pour jouer des oppositions entre services déconcentrés. En relation avec la régionalisation alors promise par le Premier ministre, le ministère de l'Intérieur envisage lui aussi de renforcer la cohérence de l'organisation de l'État à l'échelle

1. Sur la période des années 2000, on pense en particulier à Pierre René Lemas (comme directeur général de l'administration, de 2000 à 2003), à Daniel Canepa (comme directeur adjoint du cabinet de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur, puis directeur général de l'administration au ministère de l'Intérieur de 2003 à 2004, puis secrétaire général du ministère de l'Intérieur de 2004 à 2006), à Bernadette Malgorn (secrétaire générale de 2006 à 2009) ; à la tête de la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), plusieurs sous-directeurs se succèdent : Henri-Michel Comet (d'abord comme directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques) ; Paul Masseron (2004-2006), Pascal Mailhos (2006-2008) ; Christophe Mirmand (2008-2010). Trois sous-directeurs de l'administration territoriale font office de cheville ouvrière : Michel Aubouin (de 2002 à 2005), Laurent Prevost (2005-2007), Jean-Paul Celet (2007-2009). Ces réflexions sont conduites en relation avec celles entreprises par l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires de l'Intérieur, présidée par Daniel Canepa à partir de 2008.

2. La réforme de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur du 27 janvier 2004 porte création d'un secrétariat général comprenant quatre directions. À cette occasion, la direction générale de l'administration est transformée en direction de la modernisation et de l'action territoriale, qui comprend elle-même trois sous-directions (affaires politiques et vie associative ; corps préfectoral et des administrateurs civils ; administration territoriale). Signe de l'attention accordée à ces enjeux, le directeur de la modernisation et de l'action territoriale a rang de secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur.

3. Au moment où ils investissent cet enjeu, ces hauts fonctionnaires du corps préfectoral se caractérisent par leur passage par l'ENA (trait dominant chez les préfets en poste territorial mais non chez les sous-préfets, le corps étant alimenté par la promotion de fonctionnaires issus de cadres des préfetures, par l'accueil de policiers et de militaires) ; et par une carrière réussie très centrée sur le ministère de l'Intérieur.

régionale. D'autre part, et surtout, l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Reposant sur des découpages strictement ministériels, l'architecture budgétaire de la LOLF augure un renforcement des logiques sectorielles, affaiblissant les capacités d'intégration des préfets¹. Le formatage, par la plupart des administrations déconcentrées, de budgets opérationnels de programme² (BOP) placés au niveau régional dans le cadre des expérimentations des instruments de la LOLF, fait percevoir le risque de marginalisation des préfets. Dans ce cas, la perception d'une inadaptation de l'institution à des changements majeurs de l'environnement alimente l'idée d'une contradiction latente qui favorise le développement de critiques des arrangements existants et l'élaboration d'alternatives³. Ces dernières n'émanent en aucune façon d'individus dominés, à la périphérie du champ ou marginaux-sécants, comme le soutient une partie de la littérature sur les entrepreneurs institutionnels, mais bien d'acteurs centraux au cœur du ministère de l'Intérieur.

En réponse aux changements de leur contexte réel (la verticalité induite par la LOLF) et projeté (le renforcement de l'échelon régional et les coupes budgétaires anticipées), vécus comme des menaces, cette élite préfectorale élabore un schéma de réorganisation destiné à renforcer les prérogatives et capacités de coordination des préfets. Pour ces entrepreneurs institutionnels, il s'agit de repositionner les préfets *dans* l'espace bureaucratique interne à l'État (verticalement, à travers la défense d'une organisation déconcentrée menacée par des administrations centrales renforcées par la LOLF ; horizontalement, dans la concurrence avec d'autres corps et ministères) et de maintenir leur pouvoir au sein d'un système politico-administratif reconfiguré par la décentralisation annoncée (dans la relation vis-à-vis des collectivités locales). Cette initiative est le point de départ d'un travail institutionnel à travers lequel ces entrepreneurs de réforme vont assurer la pérennité de la logique préfectorale tout en transformant les modalités d'activation. Elle débouche sur l'adoption des décrets du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation de l'État, du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation territoriale dans les régions et du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État⁴. Si la position des préfets de région est formellement renforcée (ils sont désormais chargés « d'animer et coordonner l'action des préfets de départements » et dotés d'instruments de mutualisation destinés à renforcer leurs capacités de coordination et de direction des services), ces mesures restent modestes⁵. Le décret d'octobre 2004 opère un premier regroupement de services sous la forme de pôles régionaux. S'ils ne constituent qu'une incitation à la coopération entre

1. Ph. Bezes, *Réinventer l'État...*, op. cit., p. 446-459.

2. Un budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département, etc.), en théorie de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain.

3. Sur le rôle des contradictions endogènes à un champ organisationnel comme moteur de critiques et de changement, cf. M. W. Seo, D. Creed, « Institutional Contradictions... », art. cité, p. 231.

4. L'article 25 du décret du 29 avril 2004 relatif au pouvoir des préfets prévoyait : « Lorsque plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'État, leur fusion, totale ou partielle, peut être opérée. La fusion est proposée par le préfet ou l'un des ministres dont relèvent les services ou parties de services intéressés, sur la base d'une étude d'impact préalablement effectuée. »

5. L'échelon départemental reste toutefois le cadre d'action de droit commun des politiques de l'État, le renforcement de l'échelon régional ne concerne que les fonctions stratégiques. L'affirmation des prérogatives des préfets de région reste prudente : comme le note le ministre de l'Intérieur, « le préfet de région devra dorénavant animer et coordonner l'action des préfets de départements. Ceci ne signifie pas que les pouvoirs des préfets de départements sont modifiés mais qu'ils doivent s'inscrire dans une logique régionale dans les domaines de compétence du préfet de région » (Ph. Bezes, P. Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français... », art. cité).

services, ces pôles préfigurent, aux yeux de la DMAT, un nouveau schéma organisationnel articulé autour de directions régionales puissantes et peu nombreuses, rassemblées auprès du préfet de région, destinées à mettre l'État en ordre de bataille face aux collectivités territoriales, et spécialement face aux régions, qui sont alors censées être renforcées par l'acte deux de la décentralisation annoncé¹.

Le schéma de réorganisation imaginé par la DMAT ne bénéficie toutefois pas d'un portage politique suffisant, condition nécessaire pour remporter les arbitrages interministériels dans ce domaine. Le premier mécanisme reflétant l'implication des acteurs politiques dans la forme organisationnelle en construction est largement absent. Mobilisé par ses directeur et directeur adjoint de cabinet, Claude Guéant et Daniel Canepa, le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy perçoit le risque que représente la LOLF pour les attributions des préfets, mais renonce rapidement à en demander la réécriture. Cette solidité de la LOLF tient au très large consensus parlementaire réuni au moment de son adoption en 2001 et à la défense acharnée qu'en fait le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, Alain Lambert, lui-même considéré comme l'un de ses deux pères fondateurs. La cause préfectorale n'est pas défendue à l'Élysée, le secrétaire général de l'Élysée et son adjoint étant d'ailleurs respectivement issus du corps diplomatique et du Conseil d'État. Le Premier ministre se désintéresse également du sujet, son directeur de cabinet à partir de 2003 et son conseiller en charge de la réforme de l'État étant issus du Conseil d'État.

« La seule chose qui passionnait Jean-Pierre Raffarin, c'est la décentralisation, il ne la voyait que sous l'angle de la décentralisation. "Faites la décentralisation et la réforme de l'État viendra derrière, elle sera la conséquence." » (Entretien, cabinet du Premier ministre)

Manquant de relais politiques, encore divisé entre tenants d'approches régionalistes et départementalistes, le corps préfectoral peine à se faire entendre dans ce contexte². Une fois obtenue la réécriture du décret de 2004 relatif à l'autorité des préfets (qui conforte les prérogatives des préfets de région), le ministre de l'Intérieur n'investit pas davantage cet enjeu, préférant privilégier un engagement dans les questions de police, plus porteuses électoralement.

À l'issue des négociations interministérielles avec les secrétaires généraux des autres ministères, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur, à la tête de la DMAT, ne parviennent pas à *imposer* des fusions aux autres ministères et n'obtiennent que le droit d'en *proposer*, et de lancer des expérimentations de réorganisation de l'architecture des services départementaux³. Ils perdent également un arbitrage sur la mutualisation

1. Patrick Le Lidec, « La réforme des institutions locales », dans Virginie Guiraudon, Olivier Borraz (dir.), *Politiques publiques I*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 255-288.

2. Appartenant à la vieille génération, le conseiller Intérieur de Jean-Pierre Raffarin demeure clairement départementaliste, ce qui constitue un frein au déploiement du projet de l'« élite préfectorale ». *A contrario*, les relais de cette dernière se renforcent sensiblement à la faveur de la nomination de Dominique de Villepin comme Premier ministre, son Cabinet étant dirigé par un préfet (Pierre Mongin), son conseiller pour les affaires intérieures (le préfet Henri-Michel Comet) étant très impliqué dans la REATE. Henri-Michel Comet est successivement directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques au ministère de l'Intérieur (2002-2004), directeur de la modernisation et de l'action territoriale (2004), avant d'être nommé directeur adjoint du cabinet de Dominique de Villepin, d'abord ministre de l'Intérieur puis Premier ministre (2005-2007). Il prendra la succession de Bernadette Malgorn comme secrétaire général du ministère en 2009 et favorise, avec Daniel Canepa, la circulation du modèle régionaliste tout au long des années 2000.

3. Circulaire du 28 juillet 2005 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État ; circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État.

des moyens, face au ministère du Budget. Pourtant, dès cette période, la DMAT a ébauché un script institutionnel réformateur susceptible de modifier profondément les modalités territoriales et organisationnelles d'ancrage des ministères et de renforcer « l'autorité préfectorale ».

Après une phase de recollement des projets de réorganisation proposés par les préfets de département, plusieurs schémas de fusions sont expérimentés dans quelques départements pilotes à partir de janvier 2006¹. Le ministère de l'Intérieur teste dans le Lot une organisation des services de l'État (OSE), resserrée autour de quatre directions placées sous l'autorité d'un préfet doté d'un état-major renforcé. OSE incarne la vision institutionnelle de la DMAT, détentrice de solutions mais en quête d'un contexte favorable pour les imposer. De son côté, le ministère de l'Équipement a obtenu l'autorisation de fusionner non seulement des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) dans huit départements depuis 2005, mais aussi des corps, fusion envisagée comme une étape vers celle des deux ministères. Depuis le 1^{er} janvier 2005 également, les ministères de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et celui de l'Écologie et du Développement durable expérimentent la fusion des directions régionales de l'industrie et de l'environnement (DRIRE) avec les directions régionales de l'environnement (DIREN) dans quatre régions. La Direction du budget reste à l'écart de telles expérimentations et ne développe pas de vision particulière de l'organisation territoriale cible. Méfiante à l'égard de ces schémas de réorganisation et de fusion considérés comme inflationnistes, elle pense d'abord la réalisation d'économies à travers une négociation ministère par ministère, selon une logique dite de gain de productivité directionnels, qui consiste, une fois le niveau des suppressions d'emplois fixé, à laisser aux ministères la pleine souveraineté sur la manière de s'organiser pour y parvenir. Elle défend l'idée d'une coupe généralisée dans les effectifs qui laisserait toutefois à chaque ministère le soin de procéder aux arbitrages dans l'épure du plafond d'emploi. D'une manière générale, au cours de la période 2006-2007, plusieurs acteurs ministériels sont donc porteurs de solutions, mais aucun ne dispose des soutiens politiques et d'une légitimité suffisante pour aller au-delà des expérimentations engagées.

La montée de la fusion comme modèle de rationalisation (2004-2007)

Dans la stratégie de la DMAT du ministère de l'Intérieur que nous venons d'analyser, les fusions des services déconcentrés sont conçues comme un moyen de repenser la gouvernance territoriale de l'État autour de services regroupés et replacés sous l'autorité des préfets. Dans ce cadre, la réforme reflète avant tout les vues du ministère de l'Intérieur et matérialise un enjeu de pouvoir très spécifique. Sur la période 2004-2007, un isomorphisme lié à la diffusion du modèle organisationnel de la fusion va constituer un mécanisme puissant de déssectorisation et de légitimation des fusions.

La diffusion du modèle organisationnel de la fusion, dans le contexte français, se réalise à la faveur de la nomination de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Économie et des Finances en 2004, au moment où il se porte candidat à la présidence de l'UMP. Un petit groupe de hauts fonctionnaires réformateurs, parmi lesquels de jeunes membres de l'Inspection générale des finances, jouent un rôle éminent, intègrent et modifient l'entourage du candidat en y assurant une diffusion immédiate des idées et conceptions de la réforme de l'État qui émergent dans les commissions de réforme créées au milieu des années 2000. En réponse

1. Circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006.

aux problèmes de soutenabilité budgétaire, la commission Camdessus suggère en 2004 de « resserrer les structures gouvernementales », de généraliser et de renforcer le rôle des secrétaires généraux de ministères¹ et de faire de la réforme de l'État un axe essentiel de la politique gouvernementale afin de réduire drastiquement les dépenses publiques. En 2005, la commission Pébereau préconise elle aussi de « mettre en place sous l'autorité du Premier ministre un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'État afin de les avoir très largement réorientées d'ici trois ans »², de réexaminer systématiquement l'utilité des multiples organismes créés au fil des années « avec le souci d'en réduire le nombre par une fusion de tous ceux dont les domaines de compétence sont proches [...], de concentrer l'essentiel des moyens de l'État au niveau régional »³. Les rapporteurs de ces deux grandes commissions de réforme (qui ont étudié les revues de programme britannique, canadienne et suédoise) intègrent l'équipe de campagne du président de l'UMP, et jouent un rôle de premier plan au sein du groupe de travail sur la réforme de l'État présidé par Claude Guéant, principal collaborateur de Nicolas Sarkozy. Outre de jeunes inspecteurs des finances, ce groupe de travail agrège de très jeunes hauts fonctionnaires de la Direction du budget, le secrétaire général du ministère de l'Économie et des Finances, de jeunes membres du corps préfectoral (dont l'un d'entre eux chargé de mission auprès de Claude Guéant et cheville ouvrière de la préparation du programme), quelques chefs d'entreprise et quelques consultants. C'est ce groupe qui conçoit le dispositif à venir de la RGPP et mobilise le modèle de la fusion.

À ce stade cependant, la fusion renvoie d'abord à la croyance, partagée par Nicolas Sarkozy, en l'existence de multiples doublons dans l'organisation de l'État ainsi qu'à la conviction, martelée par le rapport Pébereau, selon laquelle « la prolifération des acteurs incite fatalement à la dépense »⁴. Trois vertus sont prêtées à la fusion dans ce petit groupe de réformateurs. La première est de nature économique-budgétaire : pour diminuer les dépenses publiques, il faut réduire le nombre de fonctionnaires et de structures administratives⁵. Constituer des entités d'une dimension importante permet d'abord d'appliquer pleinement le principe de « fongibilité asymétrique » promu par la LOLF, en rendant possible des redéploiements de crédits entre politiques publiques tout en réalisant des gains de surfaces immobilières et des économies d'emplois par mutualisation des fonctions transversales dites supports⁶. Des organisations aux périmètres élargis favoriseraient la mise en œuvre de politiques de rigueur en minimisant les conséquences de coupes budgétaires qui ne peuvent être effectuées ni dans un processus trop centralisé et uniforme (où les coupes sont aveugles) ni dans le cadre de trop petites entités (qui ne disposent alors ni de l'expertise financière suffisante ni de marge de manœuvre en raison de leur pyramide des âges). Reposant sur l'idée de circonscrire les jeux non coopératifs⁷, la constitution de grandes organisations renforce *a priori* l'autonomie des gestionnaires locaux, les force à internaliser les contraintes et facilite le jeu des

1. Michel Camdessus, *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 126.

2. Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 120.

3. M. Pébereau, *ibid.*, p. 174.

4. M. Pébereau, *ibid.*, p. 95.

5. M. Camdessus, *Le sursaut...*, *op. cit.*, p. 123.

6. En pratique, ces anticipations ont pu être contrées par des processus d'harmonisation des rémunérations des personnels au sein des grandes enveloppes créées. La classification des emplois de direction de l'administration territoriale de l'État procède à un alignement par le haut des rémunérations sur les corps les mieux traités.

7. Cette conception est bien résumée par François Riahi dans Edward Arkwright *et al.*, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 327-350, dont p. 343.

redéploiements budgétaires. Aux yeux des réformateurs qui entourent le candidat Sarkozy, la fusion présente une deuxième vertu, de nature politique. Elle constitue un vecteur de rationalisation des processus de décision censé réduire les demandes d'arbitrage à l'étage supérieur, restaurer les capacités stratégiques des décideurs publics, en contraignant les acteurs administratifs aux rationalités plus ou moins orthogonales à élaborer des compromis et à réduire des coûts de coordination qui diluent les enjeux des décisions et les responsabilités des décideurs¹. Comme le rappelle un haut fonctionnaire membre du cabinet du président de la République :

« L'idée était surtout de rassembler des gens qui tirent dans des sens opposés sur des politiques publiques, les mettre ensemble et dire : "Voilà, vous avez des objectifs, vous devez les trouver de la bonne façon, avec des contraintes qui sont nombreuses, et du coup il faut que vous proposiez des choses, et mettez-vous d'accord". Et ça, plutôt que d'être dans un système où chacun se campe sur des positions extrêmes et attende un arbitre qui tranche à peu près au milieu. Parce que ça, ça ne conduit pas à des choses qui sont efficaces. » (Entretien)

Enfin, le mythe de la fusion repose sur une troisième croyance de type managériale : une organisation resserrée offre une meilleure lisibilité vis-à-vis de l'extérieur et des usagers et favorise l'amélioration du service rendu, en dépit de la réduction du nombre d'agents de guichet (*front office*), grâce aux guichets uniques (*one stop shop*). L'importation des modèles de la revue de programme et de la fusion est, en effet, assurée par les rapporteurs de ces deux commissions de réforme, qui suggèrent ces idées à Claude Guéant.

« François Riahi², quand il était chef de bureau de la synthèse au Budget, [...] voulait copier le modèle britannique, et donc, dans le groupe de travail sur la réforme de l'État, la revue de programme c'était son produit phare sur le plan politico-électoral. Il l'avait vendu à Guéant qui l'avait repris comme tel, que ça devait être piloté par le président ou en tout cas par l'Élysée et Matignon. » (Entretien, haut fonctionnaire des finances, membre du groupe de travail interne à l'UMP)

Ce rôle est confirmé par le principal inspirateur du programme de Sarkozy sur ce point.

« L'exercice canadien a inspiré 2007-2008 : par exemple, le fait d'associer des responsables de très haut niveau. » (Conseiller en charge de la réforme de l'État à l'Élysée, 2007-2008)

Le rôle de diffuseurs d'idées joué par ces hauts fonctionnaires permet d'ailleurs de comprendre pourquoi, dès la convention économique de l'UMP le 7 septembre 2005, le candidat Sarkozy « propose d'engager, à l'image par exemple du Canada, une "revue générale des programmes" et [...] d'appliquer la règle du non-remplacement d'au moins un fonctionnaire sur deux qui part à la retraite, en partageant avec les agents les gains de productivité réalisés à cette occasion »³.

1. Rapport d'audit sur la coordination du travail gouvernemental.

2. Diplômé de l'École centrale de Paris (1995), de Sciences Po et de l'ENA (2001), François Riahi sort à l'Inspection générale des Finances. Il est chef du bureau de la synthèse (ensemble de la politique budgétaire) à la direction du Budget. Rapporteur de la commission Camdessus, il intègre l'équipe de campagne du candidat Nicolas Sarkozy et devient ensuite le conseiller du président en charge de la réforme de l'État et des finances publiques.

3. Discours de Nicolas Sarkozy à la convention économique de l'UMP, le 7 septembre 2005.

Le *design* initial de la réorganisation de l'État territorial (juillet-décembre 2007) : l'activation du script réformateur préfectoral sous l'effet des mécanismes politiques et d'isomorphisme

À la faveur de l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, la réforme de l'administration territoriale de l'État connaît une accélération brutale qui débouche sur une rationalisation inédite de l'administration territoriale, les services de l'État passant de dix-huit à huit à l'échelon régional, et de treize à quatre ou cinq à l'échelon départemental, des centaines de structures étant supprimées sur l'ensemble du territoire. Deux mécanismes expliquent le passage de formules « molles » (comme les pôles régionaux), privilégiées en 2004, à une réforme jugée parmi « les plus radicales et les plus lourdes de ces dernières décennies », selon le rapport des inspections (2012)¹ : d'une part, la promotion du modèle des fusions, et sa diffusion dans l'entourage présidentiel, qui constitue alors une justification permettant au ministère de l'Intérieur d'inscrire et de légitimer son schéma de réforme dans un cadre plus général ; d'autre part, l'arrivée au sommet de l'État de membres du corps préfectoral, désormais en capacité d'inscrire à l'agenda présidentiel la réforme élaborée par la DMAT durant la mandature précédente.

La force légitimante de l'isomorphisme : quand la réorganisation des services déconcentrés rencontre le standard de la fusion

En se parant d'une triple justification économique-budgétaire, politique et managériale, la signification de la réorganisation par fusion évolue et monte en généralité. La fusion n'apparaît plus comme un instrument en faveur du préfet. Elle devient progressivement l'ouvre-boîtes universel de la réforme de l'État qu'il est possible de décliner partout, y compris dans le cas de la réforme de l'État territorial. Si sa légitimité semble acquise, sa large diffusion dans l'administration française comme standard va s'amplifier sous l'influence du secteur du conseil dont le rôle croît dans la fabrication des politiques de réforme de l'État au cours des années 2000². En juin 2007, la création d'un grand ministère du Budget, des Comptes publics, de la Modernisation de l'État et de la Fonction publique, et la désignation d'un ancien consultant pour le diriger, Éric Woerth, confirment le changement de stratégie concernant les sources d'expertise des réformes. Cette implication croissante des consultants a de puissants effets sur les instruments au cœur des politiques de réforme : la mutualisation des fonctions supports, le *lean management* (amaigrissement), les centres de services partagés déclinent le standard organisationnel de la fusion. Symboliquement, le Conseil des ministres du 20 juin 2007 annonce deux réformes pilotes qui servent de *leitmotiv* aux réorganisations : la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) avec la création de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) ; celle de l'ANPE et de l'UNEDIC avec la création de Pôle emploi, toutes deux défendues au nom de la mise en place d'un guichet unique. *Leitmotiv* des premiers conseils de modernisation des politiques publiques, la rationalisation par fusion entre opérateurs intervenant dans un même champ devient un principe amplement décliné puisque est annoncée la suppression d'une trentaine de structures d'administration centrale ou

1. Rapport IGA, IGF, IGAS, *Bilan de la RGPP et condition de réussite d'une nouvelle réforme de l'État*, septembre 2012, p. 34.

2. Philippe Bezes, « État, experts et savoirs néo-managériaux : les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, 2012, p. 16-37.

d'organismes divers dont les missions sont proches ou complémentaires. La forme de la fusion apparaît donc bien comme un mythe rationnel légitime dans le contexte de 2007.

L'activation d'un script réformateur préfectoral au sommet de l'État et son soutien politique

Toutes ces raisons de mettre en œuvre des politiques de fusions ne suffisent pourtant ni à expliquer pourquoi la réforme de l'administration territoriale de l'État est érigée en priorité en 2007, ni les raisons pour lesquelles le dispositif adopté pour la piloter se singularise dans le dispositif d'ensemble que constitue la RGPP. Ces priorités et le mode de pilotage retenus s'expliquent par l'arrivée, au sommet de l'État, d'un groupe de hauts fonctionnaires politiques issus du corps préfectoral qui constituent de véritables entrepreneurs institutionnels déterminés à faire triompher la vision de la REATE portée par le secrétariat général du ministère de l'Intérieur depuis le début des années 2000. De la même façon que, sous la Troisième et la Quatrième Républiques, la réaffirmation périodique des prérogatives préfectorales coïncidait avec le cumul de fonctions de ministres de l'Intérieur et de président du Conseil, ou avec l'accession d'un membre du corps préfectoral à la présidence du Conseil¹, la manière dont est appréhendée la REATE dès l'été 2007 est révélatrice d'une prise en main de ce dossier par Claude Guéant. Ayant mené toute sa carrière dans le corps préfectoral à sa sortie de l'École nationale d'administration, et partageant aussi bien les caractéristiques (en termes de trajectoire) que les convictions de l'élite du corps préfectoral auquel il s'identifie profondément², celui-ci entend se saisir de l'opportunité que constitue sa nomination comme secrétaire général de l'Élysée pour faire triompher le script institutionnel de la réforme territoriale forgé par « l'élite » de son corps d'origine. Directeur de cabinet de Nicolas Sarkozy pendant cinq ans, de 2002 à 2007 (dont quatre quand ce dernier est ministre de l'Intérieur), directeur de sa campagne à l'élection présidentielle à partir de 2005, homme de confiance du nouveau président de la République, il pense être en capacité d'utiliser le cadre de la RGPP pour imposer l'agenda de réforme porté par la DMAT, y compris à la ministre de l'Intérieur nouvellement nommée. Rédigeant la lettre de mission adressée par le président de la République à Michèle Alliot-Marie, Claude Guéant lui assigne en effet un objectif très précis en matière d'administration territoriale :

« Vous procéderez à une réorganisation des services de l'État entre l'échelon départemental et l'échelon régional dans le double but de mieux répondre aux besoins de notre pays et de nos concitoyens et de réduire la taille de l'administration d'État, au profit d'une administration plus légère, plus souple et plus stratégique. *Dans le cadre de ce schéma général, vous donnerez aux préfets de région et de département pleine compétence pour répartir les effectifs dans les différents services de l'État.* »³

Confortée par cette lettre, la secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, et au-delà, le corps préfectoral, pense être enfin en position d'obtenir des arbitrages vainement défendus de 2002 à 2007. Comme le note un haut fonctionnaire en poste à Matignon :

1. Rappelons ici que la réforme de 1964 a été initiée par Michel Debré, profondément attaché à la fonction préfectorale qu'il a exercée à la Libération comme commissaire de la République.

2. Secrétaire général de l'Élysée puis ministre de l'Intérieur, il continue de se faire appeler « Monsieur le préfet » par ses subordonnés. Une fois nommé ministre de l'Intérieur, il prend l'initiative par arrêté du 5 mars 2012 de créer un comité d'histoire, non pas du ministère de l'Intérieur, mais « un comité pour l'histoire préfectorale ».

3. Lettre de mission du président de la République, adressée à Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, sur ses priorités en matière de sécurité publique et d'administration territoriale, le 30 juillet 2007.

« Cette idée de réforme, elle datait d'un petit moment [...] les préfets disaient qu'ils avaient trop de services. L'idée était ancienne. Alors le ministère de l'Intérieur avait beaucoup travaillé sur ces sujets-là, et il s'était dit : « Ça y est, j'ai l'appui de Claude Guéant et du Premier ministre, j'y vais ». » (Entretien)

Au-delà de la capacité à influencer sur l'agenda et les décisions, l'arrivée de Claude Guéant à l'Élysée est vécue comme une opportunité « historique » pour le corps préfectoral, susceptible de produire des effets en chaîne. Elle se traduit par la nomination de nombreux préfets à des postes de directeurs de Cabinet, que ce soit à la tête du Cabinet du Premier ministre¹ de plusieurs ministères clés concernés par la REATE (Agriculture ; Écologie, Énergie, Développement et de l'Aménagement durables, notamment), ou comme secrétaires généraux de ces ministères. Le groupe de travail créé pour réfléchir à la réforme de l'État au niveau local, formellement confié au secrétaire général du gouvernement (lui-même débordé), est placé en pratique sous la responsabilité opérationnelle de Bernadette Malgorn, secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, ce qui ne manque pas d'inquiéter les corps concurrents (corps des Ponts ou des Mines) qui n'y ont pas de représentant. La RGPP apparaît alors comme une opportunité pour promouvoir une interprétation préfectorale de la réorganisation, et ce en dépit des réserves formulées par le ministère du Budget qui s'inquiète d'une réforme « faiblement documentée », autrement dit sans chiffrage précis des économies et coûts éventuels des fusions.

La secrétaire générale du ministère de l'Intérieur « avance comme un bulldozer » (selon un membre de cabinet) et croit pouvoir faire le grand soir préfectoral, comme le dit un haut fonctionnaire en poste à Matignon, en maniant la litote :

« Bernadette Malgorn en 2007, vous savez, elle avait pas froid aux yeux. Elle avait pas le sentiment d'être en situation de fragilité. » (Entretien)

L'élite du corps préfectoral semble croire en sa capacité à *imposer* sa nouvelle forme organisationnelle *via* des soutiens politiques, plutôt que de la négocier avec les grands corps concurrents (Ponts et Mines, en particulier) pour les enrôler dans le changement². Une stratégie d'ouverture des postes préfectoraux sur d'autres corps, à travers quelques nominations emblématiques (par exemple d'ingénieurs des Ponts) a certes été évoquée au sein du ministère de l'Intérieur, mais elle butte sur une limite objective, à savoir le nombre déjà (trop) élevé de préfets hors cadre, régulièrement dénoncé par la Cour des comptes. De rares promesses de nomination ont certes été faites à quelques-uns mais elles sont beaucoup trop rares pour convaincre les autres corps de l'intérêt d'adhérer à un nouvel ordre institutionnel et de désamorcer leur mobilisation³.

1. Le directeur de cabinet du Premier ministre a initialement opté pour le conseil d'État à sa sortie de l'ENA. Mais il a aussi choisi d'être détaché dans le corps préfectoral (préfet du Loir-et-Cher, de la Vendée et de la région Alsace), manifestant ainsi un attachement à une fonction que son père et son grand-père avaient exercée avant lui.

2. Sur l'alternative entre ces deux stratégies, cf. N. Fligstein, « Social Skill... », art. cité, p. 21.

3. Deux nominations interviendront tardivement en 2009. Celle de Dominique Sorain, administrateur des affaires maritimes, secrétaire général du ministère de l'Agriculture comme préfet des Vosges ; celle de Pascal Lelarge, X-Ponts ayant fait carrière à l'Équipement comme préfet de l'Yonne. En dehors des nombreux postes de SGAR dont le recrutement est interministériel et qui sont largement occupés par des ingénieurs des Ponts (et de la seconde carrière de Christian Leyrit, entamée en 1999) ceux-ci sont absents des postes préfectoraux.

Dans un document confidentiel daté du 18 octobre 2007, le groupe « État local » propose donc un diagnostic global et des solutions qui marquent bien l'emprise du ministère de l'Intérieur et de son script réformateur. Au niveau régional, « la logique de fusion de services doit être privilégiée par rapport à la logique des pôles » et « chaque ministère ne conserverait pas nécessairement un réseau déconcentré propre, même au niveau régional », ce qui conduit à la menace d'un démantèlement de certains des ancrages territoriaux ministériels. Au niveau régional toujours, plusieurs *scenarii* de fusion sont suggérés par grand ministère, incluant systématiquement un scénario d'intégration totale des différents réseaux déconcentrés d'un même grand ministère. Au niveau départemental, l'audit préconise une fusion des services départementaux dans un petit nombre de directions interministérielles ou de services de préfectures. En outre, le ministère de l'Intérieur propose de réaliser les économies budgétaires recherchées dans le cadre de la RGPP en mettant en place une enveloppe budgétaire unique (un BOP régional dans le cadre d'un programme interministériel d'administration territoriale de l'État) qui rassemble les crédits de fonctionnement de l'ensemble des services déconcentrés de l'État, y compris en personnel, sous l'autorité du préfet de région¹. Ce groupe et le rapport qu'il produit traduisent l'importance du travail institutionnel de recombinaison de la logique préfectorale historique, qui est reproduite mais aussi redimensionnée à l'échelle régionale.

Dans ce jeu initial, le rôle des hommes politiques est réduit parce que ce sont des hauts fonctionnaires politiques qui élaborent le projet de réforme. Considérant sans doute que « la plupart des citoyens ne sont pas terriblement excités par les arcanes obscures des administrations publiques »², ni le président de la République ni le Premier ministre ne sont directement impliqués dans ces sujets. Ils endossent toutefois les fusions de deux manières. D'une part, dans une logique de politique de cour (*court politics*), la constitution des portefeuilles ministériels a donné lieu à la création de « super-ministères » par fusion. Celui en charge de l'Énergie, de l'Environnement, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT), qui inclut même initialement l'Agriculture, répond autant au souci de préempter une thématique plutôt marquée à gauche (le Grenelle de l'environnement en sera la traduction rapide) qu'à la nécessité politique et protocolaire d'offrir un poste à la mesure de la surface politique de son premier titulaire, l'ancien Premier ministre Alain Juppé³. La constitution du grand ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique, doté d'une certaine autonomie vis-à-vis du Premier ministre (en lieu et place d'un traditionnel secrétariat d'État, éventuellement rattaché à Matignon), relève des mêmes logiques d'affichage (la rigueur budgétaire) et d'étalonnage des grandeurs politiques (ici réduire les prérogatives de Matignon). Le pouvoir exécutif a donc expérimenté la fusion à grande échelle en redessinant des portefeuilles ministériels amenés à servir de modèle. D'autre part, ce même pouvoir exécutif voit les usages politiques possibles de la réorganisation. Les fusions au cœur de la réforme de l'État territorial leur ont été présentées à la fois comme des sources d'économies budgétaires et comme des outils de remodelage des relations

1. Sans conséquence sur la gestion statutaire des personnels (mis à disposition par les ministères), ce programme aurait été rattaché soit au Premier ministre (mais dans ce cas il serait administré par l'Intérieur), soit directement au ministère de l'Intérieur ; en pratique, il aurait été placé sous l'autorité des préfets. Sa gestion aurait été confiée aux SGAR, à l'échelon régional, et à des secrétaires généraux à l'administration départementale de l'État (SGAD), créés pour l'occasion et distincts des secrétaires généraux de préfecture. L'organisation cible des services de l'État au niveau départemental aurait ainsi été fondée sur un schéma très intégré articulé autour de quatre directions.

2. T. M. Moe, « The Politics of Bureaucratic Structure... », art. cité, p. 268.

3. Sur la création de ce grand ministère et la manière dont la REATE s'y est développée, cf. P. Lascoumes *et al.*, *Le développement durable... op. cit.*

politico-administratives, qui doivent aider l'exécutif politique à raccourcir les chaînes hiérarchiques pour mieux piloter l'appareil d'État, à renforcer son obéissance, sa réactivité et son contrôle sur la haute fonction publique. En resserrant l'architecture de l'État, il s'agit de le rendre plus « agile »¹ et d'assurer un pilotage « rênes courtes ». Comme l'exprime un promoteur de cette réforme au Cabinet du Premier ministre, « si vous voulez que votre ministre soit réactif, il faut qu'il soit, lui, capable d'expliquer la politique qu'il entend mener à pas plus de quatre, cinq ou six interlocuteurs de bon niveau. Donc avoir quatre ou cinq administrations générales qui ensuite se pyramident, c'est assez cohérent avec l'ensemble du système » (entretien, Cabinet du Premier ministre). Les fusions sont ainsi l'occasion d'identifier un très petit nombre de très hauts fonctionnaires aux responsabilités renforcées : les secrétaires généraux des grands ministères, les directeurs régionaux (un seul directeur régional par grand ministère) et les préfets de régions. Elles favorisent l'objectif de contrôle politique de la bureaucratie et le souci de réaliser les objectifs affichés de politiques publiques². Accessoirement, la fusion est également saisie par les titulaires du pouvoir exécutif comme une opportunité de se ressaisir de prérogatives en matière de nomination face au contrôle (trop) étroit qu'exercent certains chefs de corps, notamment techniques.

Mais, en dehors du secrétaire général de l'Élysée (qui fait déjà figure d'homme politique bien qu'il n'ait jamais été élu), l'implication des hommes politiques dans ce dossier demeure indirecte. Cela vaut surtout pour la ministre de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie, qui se tient délibérément à l'écart de ce dossier et laisse faire la secrétaire générale de son ministère, sans prendre part au processus. À l'issue d'une concertation menée au pas de charge par la secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, le premier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), qui a lieu le 12 décembre 2007, retient plusieurs orientations conformes au cœur de doctrine du ministère de l'Intérieur : renforcement du niveau régional, autorité du préfet de région sur le préfet de département (exception faite des domaines relevant de l'ordre et de l'utilité publics), création de huit directions régionales, d'un programme interministériel d'administration territoriale, de directions départementales interministérielles. Ainsi, l'onction légitimatrice donnée par le *leitmotiv* de rationalisation par fusion et le mandat politique explicite que constitue l'engagement du pouvoir exécutif ont-ils favorisé l'activation d'une stratégie de réforme portée par une institution : le secrétariat général du ministère de l'Intérieur. De hauts fonctionnaires issus du corps préfectoral, s'appuyant sur la très forte délégation du pouvoir politique dont ils bénéficient dans la configuration issue des élections de 2007, se font ainsi les entrepreneurs institutionnels d'un projet de réforme élaboré entre 2002 et 2007. Les *scenarii* mis en place par le groupe « État local » et la prise de pouvoir initiale reflètent leurs compétences (une connaissance intime des rouages de l'État territorial), leurs capacités d'action stratégique et leur légitimité à négocier une transformation de la logique historique préfectorale.

1. M. Camdessus, *Le sursaut...*, op. cit. ; Inspection générale des Finances et Conseil d'État, *La coordination du travail interministériel. Mission d'audit de modernisation*, Paris, La Documentation française, 2007.

2. T. M. Moe, « The Politics of Structural Choice... », art. cité, p. 141.

Redessiner les juridictions ministérielles de l'État territorial : des oppositions politiques aux négociations bureaucratiques (janvier 2008-31 décembre 2008)

L'activation d'une vision préfectorale d'août à décembre 2007 et la publicisation des premières ébauches de décision dans le cadre du CMPP du 12 décembre 2007 provoquent immédiatement la réactualisation des conflits qui opposent le ministère de l'Intérieur aux différents ministères sectoriels mais aussi au ministère des Comptes publics et de la Réforme de l'État sur les représentations de ce que doit être l'État territorial. Le schéma de la REATE imposé en 2007 devient l'enjeu d'un processus de politisation qui engage les poids politiques respectifs des ministres et débouche sur des luttes de juridiction entre ministères où prévaut le mécanisme de la politique bureaucratique. Ce sont ces conflits et les compromis négociés qui vont produire la forme organisationnelle finale de l'État territorial.

La politisation des luttes d'institutions

Dès la fin 2007, les ministères sectoriels se mobilisent et adoptent, pour l'essentiel, une posture défensive en s'efforçant de contrer l'« OPA inamicale » de l'Intérieur pour conserver l'autonomie de leurs réseaux territoriaux sur les plans organisationnel, budgétaire et statutaire. Ils reprochent au ministère de l'Intérieur de vouloir passer en force et de « casser le lien métier des directions départementales interministérielles avec les centrales et de décrocher le niveau départemental des centrales et du niveau régional »¹.

De novembre 2007 à février 2008, le conflit prend un tour politique manifestant la présence d'un mécanisme de politique de cour (*court politics*) : les nouveaux périmètres organisationnels sont tracés à l'aune des mobilisations politiques différenciées des ministres, mais aussi des hauts fonctionnaires dotés de ressources politiques plus ou moins étendues, ainsi que des organisations syndicales. Certes, les formes choisies pour la nouvelle administration territoriale de l'État apparaissent d'abord comme des enjeux majeurs pour les corps et les ministères (qui y voient autant d'opportunités de préserver ou d'élargir leurs attributions, et de s'emparer de positions stratégiques) : elles ne suscitent par conséquent aucun intérêt initial chez les responsables politiques. Toutefois, certains d'entre eux, alertés, voire mobilisés, par les chefs de corps sur les risques inhérents à l'inaction, vont tout de même très fortement influencer sur les compromis finalement adoptés. Leur capacité d'influence se mesure ici à l'aune de leurs « grandeurs » politiques.

Le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durable, Jean-Louis Borloo, joue un rôle majeur de veto face aux initiatives portées par le ministère de l'Intérieur. C'est son intervention politique auprès de Nicolas Sarkozy et de François Fillon qui donne un coup d'arrêt au déploiement du projet porté Bernardette Malgorn. Totalement absorbé par le Grenelle de l'environnement et donc initialement indifférent à la REATE², le ministre d'État intervient soudainement dans le processus au mois de janvier 2008, lorsqu'il découvre que les décisions en cours d'adoption risquent de mettre en péril

1. *Réforme de l'administration territoriale de l'État : optimisation des modalités de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines*, Rapport de l'Inspection générale des Finances n° 2012-M-009-01, Inspection générale de l'Administration n° 12-013-01, citation p. 36.

2. « Borloo, il s'intéressait pas du tout à l'administration. Il l'ignore complètement » (Entretien, Cabinet de Jean-Louis Borloo).

sa carrière en raison des réactions des ingénieurs et des organisations syndicales du ministère. Ne parvenant pas à être écoutés directement du ministre, des membres de son Cabinet mobilisent en effet les syndicats. Confronté à un mot d'ordre de grève en faveur d'une grande manifestation nationale prévue pour le 6 mars 2008, Jean-Louis Borloo met tout son poids politique de chef de parti et de « numéro deux du gouvernement » dans la balance, obtient gain de cause sur un certain nombre de points de nature à apaiser les personnels de son ministère et s'empresse de les rendre publics par écrit pour créer une situation irréversible. Par un courrier daté du 21 février 2008, il affirme avoir obtenu l'arbitrage favorable du président de la République et du Premier ministre sur les points suivants : 1/ la préservation de services déconcentrés propres au MEEDDAT, contre le projet de démantèlement porté par le ministère de l'Intérieur ; 2/ la création de directions régionales par regroupement des DIREN, DRIRE et des directions régionales de l'équipement (DRE) : les contours des futures DREAL sont acquis, contre la volonté du ministère de l'Intérieur qui s'opposait à l'adjonction des DRE ; 3/ la création de directions départementales par fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), socle des futures DDT en gestation ; 4/ le maintien dans le périmètre de ces entités régionales et départementales des services en charge du logement, contre le projet de l'Intérieur qui souhaitait que la compétence logement relève de direction régionales et départementales de la cohésion sociale et qui entendait également placer les subdivisions des DRIRE au sein d'une direction départementale en charge des risques. Soucieux de tirer parti d'un rapport de force qui lui est favorable, le ministre se porte garant devant les organisations syndicales que ces orientations ne seront pas remises en cause.

Son implication politique contraste alors fortement avec l'absence de la ministre de l'Intérieur. Comme le rapporte un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur :

« C'était Bernadette Malgorn [secrétaire générale du Ministère] qui était à la fois l'administration et le Cabinet... À chaque fois qu'on parlait à M. Delpuech [directeur de Cabinet de la ministre], il disait : "demandez à Bernadette". » (Entretien)

Soucieuse de ne pas puiser dans un capital politique déjà entamé par sa rivalité avec Nicolas Sarkozy lors de l'élection de 2007, Michelle Alliot-Marie joue profil bas et refuse de s'exposer dans un conflit à l'issue incertaine, ce qui fragilise la position du ministère de l'Intérieur. Comme le note un membre du cabinet de la ministre de l'Intérieur :

« On n'avait pas de portage politique... l'implication de Michèle Alliot-Marie sur le sujet était inexistante. Inexistante. On n'a objectivement pas fait le poids du tout politiquement [...]. Enfin Bercy et l'Équipement, ça a fichu en l'air le système, enfin le système entendu du point de vue ministère de l'Intérieur et préfectoral. » (Entretien)

Ce déséquilibre dans les ressources politiques des ministres et l'existence d'une mobilisation asymétrique se doublent de limites dans la capacité des hauts fonctionnaires politiques à mobiliser leur propre capital politique. En tant que secrétaire général de l'Élysée, Claude Guéant dispose certes d'une influence considérable mais est dépourvu de la légitimité électorale que confère le suffrage universel pour s'opposer frontalement à un ministre, qui plus est chef de parti et numéro deux du gouvernement. La secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, qui croyait pouvoir bénéficier d'une protection politique à toute épreuve, se trouve soudainement très exposée, confrontée à une agrégation de mobilisations

multisectorielles. Deux visions concurrentes de la réforme s'opposent alors assez diamétralement¹. Comme le note un haut fonctionnaire :

« Au-delà des enjeux de pouvoir, y a deux visions totalement différentes entre l'Intérieur et le Développement durable. Une vision hypercentralisatrice, très régentée depuis en haut, avec toutes les cases bien en place [celle de l'ancien ministère de l'Équipement], et une vision par essence déconcentrée, où la subsidiarité est considérée comme un principe majeur de l'administration, qui est celle de l'Intérieur. » (Entretien, services du Premier ministre)

Le ministre de l'Agriculture, Michel Barnier, fait alors officiellement² cause commune avec Jean-Louis Borloo pour défendre les DDEA, et une vision verticale du fonctionnement de l'administration. Le directeur des Finances publiques, Philippe Parini, bénéficie également de sa proximité personnelle avec le président Sarkozy (ils se fréquentent au moins depuis 1993 et se tutoient), auprès duquel il a notamment joué un rôle important en amont de l'élection présidentielle de 2007 au sein de groupes de travail internes à l'UMP³, pour sanctuariser le périmètre du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et refuser le jeu de la mutualisation sous l'autorité du préfet de région. De même, la DGFIP refuse que son patrimoine immobilier, très important, soit inclus dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière dont la gestion est confiée au préfet de région. La plupart des *scenarii* envisagés par le groupe « État local » pour le compte du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et du ministère des Comptes publics, du Budget et de la Fonction publique sont abandonnés.

À la suite des mobilisations fin 2007-début 2008, le pilotage du dossier jusqu'alors officiellement confié par le comité de suivi RGPP (présidé par le secrétaire général de l'Élysée et le directeur de cabinet du Premier ministre) au secrétaire général du gouvernement – mais en pratique délégué à la secrétaire générale du ministère de l'Intérieur – est retiré à cette dernière. Jean-Louis Borloo obtient très vite du président et du Premier ministre que les orientations précises relatives à la mise en œuvre de la REATE, soient supprimées du relevé de décisions du premier CMPP du 12 décembre 2007. De la fin de l'année 2007 à mars 2008, pour un temps très bref, les mécanismes politiques ont à nouveau influencé le *redesign* des structures. La transformation des rapports de force institutionnels entre ministères, corps et syndicats qui les représentent débouche sur de grands arbitrages de nature défensive. Eu égard aux risques de blocage liés aux conceptions trop divergentes de la réforme qui s'expriment de part et d'autre, et par souci d'avancer plus en douceur, le dossier est confié à un haut fonctionnaire placé auprès du Premier ministre.

« Le Premier ministre prend officiellement le dossier, pour le confier en fait à son directeur de cabinet. Ce qui [n']était pas la même chose qu'avant parce que je vous rappelle que, pour la RGPP, c'était un comité qui regroupait Guéant et Faugère [directeur de cabinet du Premier ministre]. Là on a un pilotage qui est particulier, c'est-à-dire que c'est le Premier ministre qui pilote le dossier. Et ça n'est pas l'Intérieur, j'allais dire ça n'est plus l'Intérieur. Mais ça n'est pas non plus le Développement durable, qui prétendait avoir là-dessus des visions définitives. » (Entretien, corps d'inspection)

1. On converge ici avec les analyses de P. Lascoumes *et al.*, *Le développement durable...*, *op. cit.*

2. Le positionnement de l'Agriculture est cependant plus subtil : « L'Agriculture c'était très rigolo, parce que l'Agriculture donc, en réunion, ils étaient jamais en désaccord frontal avec le Développement durable. Mais par derrière, ils nous appelaient en disant "ouais, quand même, le Développement durable veut prendre le *lead*, nous on veut continuer à exister donc, voilà" » (Entretien).

3. « Les gens disaient en rigolant : il y a deux ministres des Finances : il y a le ministre des Finances et puis il y a M. Parini, qui avait le même accès que le ministre à l'Élysée quoi » (Entretien, Cabinet).

On entre alors dans une troisième phase, dans un régime de micro-transactions où se négocient une multitude de compromis selon le modèle de la *bureaucratic politics*.

La MIRATE et le traçage de nouvelles frontières organisationnelles : le règne de la *bureaucratic politics*

Les contestations qui s'expriment au début de l'année 2008 contraignent le pouvoir exécutif à dessaisir l'Intérieur du pilotage de la REATE au profit d'une Mission interministérielle à la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE). Petite structure *ad hoc* de trois personnes placée auprès du Premier ministre, s'appuyant sur le concours de membres de corps d'inspection, la MIRATE est censée faire office de juge de paix entre administrations. Pour rebâtir des compromis et éviter tout conflit d'intérêts, la mission est confiée à un haut fonctionnaire marginal-sécant, nommé directeur de projet auprès du Premier ministre, choisi dans les rangs de la Cour des comptes, c'est-à-dire hors du périmètre des administrations concernées par la REATE.

« Tout le rôle du directeur de la MIRATE a été de faire trancher par le Cabinet du Premier ministre tous les sujets, de proposer des équilibres acceptables. » (Entretien)

Seule la création d'une instance interministérielle « neutre » paraît permettre d'apaiser les conflits et ainsi maintenir la réforme. Bien qu'elle entraîne une perte d'influence du corps préfectoral sur la réorganisation, le secrétaire général de l'Élysée laisse faire, pensant alors que cela n'est que provisoire, le Premier ministre fragilisé après des déclarations maladroites étant donné sur le départ¹. Nombreuses sont alors les administrations centrales qui ne prennent pas trop au sérieux la MIRATE, considérant que cette structure et la réforme qu'elle devait porter ne survivrait pas.

« On m'a envoyé les troisièmes couteaux. Il y a des gens, qui étaient même des gens de passage, détachés, etc. [*rires*]. C'est assez marrant. Au début, ils ont pensé que ça y est, la réforme était morte. » (Entretien, directeur de la MIRATE)

S'engage alors, sous l'égide de la MIRATE, un processus de négociation incrémental, ponctué par une série de circulaires et de décrets étalés sur deux ans². Dans le cadre de cet article, nous privilégions les deux enjeux majeurs des négociations, déroulées en 2008 : les projets de gestion des personnels des services territoriaux ; les frontières et périmètres des formes fusionnées des services territoriaux des ministères. Dans le contexte de mars 2008 où prévalent désormais des négociations interministérielles, la situation correspond au modèle de la *bureaucratic politics*³ : aucun ministère n'est plus prépondérant ; chacun essaie d'imposer un ancrage territorial spécifique qui lui soit favorable ; personne ne peut agir unilatéralement ;

1. Le Premier ministre avait en effet déclaré, le 21 septembre 2007, « je suis à la tête d'un État en situation de faillite », s'attirant un recadrage cinglant du président de la République le reléguant au rang de « collaborateur ».

2. Circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008 relative à l'organisation des services territoriaux de l'État ; circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État, circulaire du 31 décembre 2008 relative à l'administration départementale de l'État, circulaire du 27 février 2009 relative aux modalités d'affectation et à la gestion des ressources humaines, décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales, décret n° 2009-1484 relatif aux directions départementales interministérielles, décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, etc.

3. G. T. Allison, M. H. Halperin, « Bureaucratic Politics... », art. cité.

le *design* final de l'« État territorial » et de ses règles de fonctionnement est le résultat de ce laborieux processus de négociation, dans lequel la MIRATE s'efforce de fabriquer un équilibre interministériel et de pacifier les relations entre composantes de l'administration.

La première mesure d'apaisement consiste en l'abandon à la fois du projet de constitution d'un BOP régional unique et de la création d'une fonction spécifique de secrétaire général pour l'administration territoriale chargé de l'administrer, distincte de celle du secrétaire général aux affaires régionales, le SGAR. La Direction du budget y était particulièrement hostile, la fusion des corps et la mise en place d'un cadre d'emploi unique des fonctionnaires présentant un risque inflationniste, lié à l'harmonisation par le haut des rémunérations et régimes indemnitaires. La Direction du budget s'oppose à l'approche transversale portée par l'Intérieur, qui soulève à ses yeux des problèmes de traçabilité et d'imputation des agents sur les programmes, et donc de mesure du coût complet des politiques publiques. Tactiquement, toutefois, elle laisse les ministères sectoriels apparaître comme les principaux opposants au BOP régional unique. La circulaire du 19 mars 2008 en notifie l'abandon. Simultanément, la MIRATE doit également donner des assurances quant au maintien des garanties statutaires des agents qui continueront à relever de leur corps actuel, à bénéficier des mêmes garanties en termes de déroulement de carrière et à voir leur rémunération toujours déterminée par le ministère employeur. La circulaire du 7 juillet 2008 acte l'arbitrage défavorable à l'Intérieur.

« La mutualisation de fonctions de gestion des ressources humaines respectera le statut d'origine de chaque fonctionnaire et le lien qui l'unit avec le ministère dont il relève. »

Le second enjeu central au cœur des négociations de 2008 porte sur le redécoupage des périmètres des services déconcentrés. En première instance, les formes organisationnelles négociées progressivement en 2008 reflètent, au moins partiellement, les capacités des corps et des ministères à se mobiliser pour maintenir leur contrôle sur leurs services territoriaux.

Dans cette négociation sur les frontières organisationnelles, ministères et directions ne sont pas sur un pied d'égalité, certains réussissant mieux que d'autres à conclure des alliances avantageuses et/ou à faire valoir leur « spécificité métier ». Déjà, le rapport du groupe RGPP « État local » avait conclu au maintien en l'état de plusieurs organisations : les directions régionales de la culture (DRAC), celles de l'agriculture et de la forêt (DRAF) et les services du Rectorat. Ce *statu quo* ne sera pas remis en cause. De même, la décision de création des agences régionales de santé (ARS) constitue un chantier à part qui se traduira par une création par voie législative en juillet 2009¹. Pour les autres, les *scenarii* sont multiples et ouvrent l'espace de négociations. Dans ces jeux, certains hauts fonctionnaires peuvent se prévaloir de soutiens politiques ; certains ministères ont anticipé les fusions en nouant des alliances stratégiques antérieurement à la réforme ; certains changements organisationnels survenus au niveau du portefeuille ministériel ont des effets d'entraînement sur ce qui se négocie pour les services territoriaux.

La logique qui prévaut à l'échelon régional, dès le CMPP du 12 décembre 2007, est de créer une grande direction régionale par grand ministère. Le premier CMPP a fixé le principe : huit directions, sans tracer de contours précis. La contrepartie est de donner la main aux préfets sur l'échelon départemental, organisé selon une logique interministérielle. Les

1. Sur les ARS, cf. l'article de Frédéric Pierru et de Christine Rolland dans ce numéro.

périmètres des directions départementales interministérielles (DDI) ne sont pas stabilisés, mais trois directions sont déjà envisagées.

La première décision effective est la fusion des DDEA obtenue par Jean-Louis Borloo à la suite de l'arbitrage défavorable à l'Intérieur sur le BOP régional et acquise par une instruction du Premier ministre du 23 janvier 2008. La suite de la négociation, sur la délimitation des périmètres des nouvelles directions régionales, débute par les sujets les moins conflictuels. Dès mars 2008, c'est le choix de directions régionales des finances publiques, miroir de la fusion réalisée au niveau central avec la création de la DGFIP, qui s'impose. Le poids politique du directeur, Philippe Parini, est évident mais le sujet est conflictuel, notamment concernant le statut des DRFIP et leur rapport aux préfets. La DGFIP négociera directement avec le Cabinet du Premier ministre et obtiendra tardivement, le 16 juin 2009, un décret en Conseil d'État dont le texte ne mentionne pas le préfet alors même que n'échappent théoriquement à l'autorité préfectorale que le calcul de l'assiette de l'impôt et la fonction de comptable. Le directeur régional des finances publiques est sciemment construit comme une autorité parallèle au pouvoir préfectoral.

La création des DIRECCTE relève d'un processus de négociation des frontières organisationnelles beaucoup plus conflictuel car moins verrouillé en amont et marqué par une série de décisions successives et de transactions¹. En octobre 2007, le groupe « État local » a proposé plusieurs *scenarii* pour les évolutions des services relevant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi (directions régionales du commerce et de l'artisanat ; du commerce extérieur ; de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraude) ; du ministère du Travail (direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) et du ministère de l'Industrie (le service développement industriel, appartenant aux ex-directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Le rapport du 18 octobre 2007 envisage la création d'un service autonome en charge du développement économique afin « de maintenir une certaine attractivité pour le corps des mines » et « de ne pas donner un rôle trop large au futur responsable régional de l'ensemble DGI et DGCP », cette remarque montrant bien la rivalité entre les préfets et les ex-trésoriers payeurs généraux en passe de devenir les directeurs régionaux des finances publiques. Les services de l'emploi et de la formation professionnelle sont, eux, l'objet de nombreuses interrogations, l'enjeu étant notamment de savoir où placer la partie « travail » des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), qui regroupe les corps des inspecteurs et contrôleurs du travail. Durant l'année 2008, trois périmètres organisationnels successifs vont être tracés, révélateurs des négociations entre une multitude d'acteurs dont aucun n'est en position d'imposer radicalement ses vues, mais aussi du mélange de rationalités dans la politique bureaucratique de redéfinition des frontières organisationnelles : mécanismes politiques (quoique résiduels à ce stade) ; luttes de pouvoir destinées à maintenir l'autonomie et l'influence ; réflexions sur les compétences et les politiques publiques ; prises en compte des niveaux territoriaux où sont déjà ancrés les services. Dans cette configuration, les réformateurs préfectoraux vont passer d'un rôle d'entrepreneurs de réforme à un rôle d'acteurs veto.

1. On s'appuie ici sur le travail d'Antoine Caultet : « Construire une administration par fusion : les enjeux de la création des DIRECCTE au cœur du processus de la Révision générale des politiques publiques », mémoire de master en science politique, Sciences Po Paris, 2009 ; et sur les entretiens qu'il a réalisés en 2010 dans le cadre du projet MUTORG-ADMI sous la direction de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec.

La première délimitation est énoncée dans la circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008 qui définit certains des périmètres de la réorganisation du niveau régional en huit structures dont une direction régionale du travail, de l'emploi et des entreprises (DRTEE), regroupant des directions régionales antérieurement autonomes et existant en miroir d'administrations centrales. Premièrement, la logique d'une direction régionale en charge des entreprises, présente dans le rapport « État local », est affirmée puisque sont désormais regroupés l'emploi, le commerce extérieur, l'artisanat, la concurrence, consommation et répression des fraudes et le développement industriel, qui reflète la redéfinition des périmètres résultant de la création du grand ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi. La constitution de ce grand ensemble suppose toutefois un arbitrage contre le MEEDDAT qui souhaitait voir conserver le service du développement industriel et ses ingénieurs des mines dans les DREAL. Deuxièmement, le maintien du travail, articulé à l'emploi, est acté mais résulte d'une autre série de mobilisations. Œuvrant de septembre 2007 à mai 2008, une mission d'audit sectoriel RGPP, qui porte sur les services déconcentrés des ministères du Travail et de l'Emploi est le lieu d'un conflit opposant l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) à l'Inspection générale des finances (IGF), cette dernière défendant la thèse de l'autonomisation de l'inspection du travail. L'opposition est tranchée par une intégration des anciennes DRTEFP, incluant travail et emploi, dans une organisation plus large. Le risque de conflits syndicaux, de même que le principe d'indépendance de l'Inspection du travail que garantit la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT), conduisent à invalider l'hypothèse d'un placement de l'Inspection du travail sous l'autorité des préfets de département. Troisièmement, l'inclusion des directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) dans cette vaste direction est également l'objet de débats, alors qu'un audit RGPP sur les réseaux financiers de l'État avait envisagé d'associer les services CCRF aux DRFIP en construction ou de les regrouper dans une agence spécialisée en charge du contrôle de la sécurité sanitaire et alimentaire. La forte hostilité des préfets du groupe de travail « État local » à ces deux solutions, par refus de voir grossir encore la DRFIP et par hostilité aux agences, conduit à inclure les services déconcentrés de la DGCCRF dans les futures DIRECCTE, à la condition que la CCRF conserve son réseau départemental et régional intégré.

La deuxième délimitation est annoncée lors du CMPP du 11 juin 2008 dans la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008. À la différence de celle de mars, celle de juillet 2008 définit les nouvelles formes des services départementaux de l'État. Si l'autonomie de l'Inspection d'académie et de la Direction des finances publiques est aisément acquise, les compromis élaborés à l'échelon départemental sont beaucoup plus subtils. Un premier conduit à la création des deux directions interministérielles, placées sous l'autorité du préfet de département, sans que leur contenu soit encore précisé. Cette concession faite au ministère de l'Intérieur est néanmoins contrebalancée par la création simultanée d'« unités départementales » pour les DRAC, les DREAL et les DIRECCTE. Trois ministères sur huit obtiennent que ces unités, appelées ensuite des UT, échappent à l'autorité directe des préfets de département, au grand dam du ministère de l'Intérieur qui voit se restreindre fortement le périmètre de prise de contrôle des effectifs départementaux. Au 31 juillet 2008, il est prévu que les DIRECCTE disposent de deux UT au niveau départemental : une regroupant les services du travail et de l'emploi ; une autre avec les services concurrence, consommation et répression des fraudes (CCRF).

La troisième et dernière activité de délimitation du périmètre final des DIRECCTE se produit, de manière inattendue, le 31 décembre 2008 dans la publication d'une nouvelle circulaire

du Premier ministre. Réaffirmant le caractère interministériel des nouvelles DDT et des DDCSPP ainsi que les principes de la gouvernance (autorité du préfet de département, souci d'une articulation efficace entre les niveaux régional et départemental), la circulaire détaille en annexe le partage des compétences des DDI et présente discrètement, comme un volet technique, un ultime arbitrage, réalisé cette fois au profit des préfets, en manière de lot de compensation. Les UT CCRF, soit la majeure partie des effectifs de ce qui devait constituer le pôle C (Concurrence) des DIRECCTE, leur sont-elles retirées et intégrées, contre leur gré et à la demande des préfets, dans les nouvelles DDCSPP qui ressemblaient jusque-là à des coquilles vides, manquant de services et d'effectifs.

Cet ultime revirement provoque la démission du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Bruno Parent, qui s'estime désavoué.

« L'exemple le plus frappant, c'est effectivement la partie départementale de la DGCCRF, qui pour le coup est vraiment sortie d'une réunion en décembre avec les préfets et le Premier ministre [...]. Le système n'a pas reposé sur des groupes de travail où tout le monde aurait discuté, mis sur la table les choses, etc. Ça a été en permanence un jeu de pouvoir, c'est-à-dire une commission qui propose ceci, après le cabinet et le SG qui montent au créneau en disant "mais vous n'avez pas vu que", "vous n'avez pas pensé à", et donc demi-tour, ensuite première circulaire et les préfets qui remontent au créneau en disant "mais nous avec nos vétérinaires il nous en manque la moitié", et c'est reparti ! » (Entretien, Cabinet du ministre du Budget)

Ce dernier exemple montre à quel point les formes organisationnelles adoptées résultent des marchandages et jeux de pouvoirs multiples.

Ces exemples de « politique bureaucratique » illustrent la teneur des luttes de pouvoir autour de deux décisions majeures de la réorganisation de l'État territorial : d'un côté, la création des DDI orchestrée par le ministère de l'Intérieur contre la volonté des ministères sectoriels ; de l'autre, la création de grandes directions régionales qui suscite des conflits de frontière entre les ministères, les entités qui les composent (directions centrales, nouvelles directions régionales) et les acteurs qui y organisent les carrières (syndicats, corps, etc.). À la fin de l'année 2008, au terme de nombreuses transactions, l'ensemble des périmètres des nouveaux services régionaux et départementaux de l'État est stabilisé, ARS mises à part.

Conclusion : comprendre le *design* du nouvel État territorial en pondérant les mécanismes dans une analyse de *process tracing*

L'étude proposée de la réforme de l'administration territoriale de l'État a mis en évidence la présence des quatre mécanismes identifiés dans la première partie. Elle a permis d'en préciser les articulations et d'en pondérer l'importance dans les trois séquences de la fabrication du nouvel État territorial. Les entrepreneurs institutionnels influencent de manière importante la réforme : de hauts fonctionnaires politiques, tous préfets régionalistes du ministère de l'Intérieur, construisent et portent un script institutionnel réformateur qui constitue une version rénovée de l'organisation territoriale de l'État articulée à une hiérarchisation inédite entre le préfet de région et le préfet de département. Ces entrepreneurs institutionnels, appartenant à un ministère centraliste et transversal puissant à partir de 2007¹, ont assez de ressources et de légitimité pour adapter les deux logiques

1. Sur ces administrations centralistes, cf. Ph. Bezes, *Réinventer l'État...*, op. cit., p. 51-52.

historiques au cœur de l'État territorial en France en manipulant les formes organisationnelles, leurs juridictions et leurs hiérarchisations. Le changement institutionnel résulte donc d'abord de dynamiques endogènes. L'influence des acteurs politiques sur les choix de structure est forte mais très brève : la présidence de Nicolas Sarkozy offre aux réformateurs un accès privilégié au système de décision ; l'exécutif politique perçoit les gains politiques de la fusion, la possibilité d'un accroissement du contrôle sur la bureaucratie ; les conflits interministériels sont une épreuve de force par laquelle se construit et se mesure l'autorité politique des ministres. Le mécanisme d'isomorphisme joue un rôle dans la légitimation du format de la fusion qui s'impose comme l'instrument universel de la réforme au nom de la rationalisation d'un État territorial jugé trop fragmenté. Enfin, les luttes de pouvoir autour de la délimitation des frontières interorganisationnelles sont nombreuses. C'est à ce niveau que se négocie une multitude de micro-compromis sur les appariements.

L'étude du processus par la démarche de *process tracing* offre une analyse précise des dynamiques du changement institutionnel de l'État territorial à la française, de son ampleur mais aussi des limites de la transformation de son ancrage territorial. La forme organisationnelle finale de l'administration territoriale est le produit des différents mécanismes qui opèrent successivement et qu'une analyse rigoureuse de *process tracing* a permis de retracer schématiquement en plusieurs phases sur la période 2002-2008.

Durant la première phase (2002-2007), une élite administrative appartenant au corps préfectoral élabore un projet de réforme ambitieux mais peine à en obtenir une traduction réglementaire. Deux mécanismes permettent de comprendre pourquoi la réforme de 2004 demeure très limitée. Les logiques institutionnelles pèsent fortement : la culture départementale qui prévalait au sein du ministère de l'Intérieur et du corps préfectoral constitue un obstacle important au déploiement du projet réformateur. En l'absence de portage politique fort, l'élite préfectorale tente de négocier des compromis avec d'autres ministères mais elle est confrontée aux limites inhérentes aux jeux bureaucratiques de négociation avec les autres corps et ministères.

D'autres mécanismes expliquent, dans une deuxième phase, la mise à l'agenda d'une version beaucoup plus ambitieuse de la REATE en 2007. La fusion s'est diffusée comme standard organisationnel dans de larges pans de l'administration française, rendant plus légitime une réforme désormais inscrite au sein d'un vaste agenda réformateur et bénéficiant du nouveau cadre de décision : celui de la RGPP. Mais ce mécanisme de légitimation n'opérerait qu'à la marge, sans le script réformateur des entrepreneurs préfectoraux et sans le poids des mécanismes politiques à l'œuvre en 2007. L'élite du corps préfectoral a réussi à opérer une révolution interne au ministère de l'Intérieur et à convaincre le corps préfectoral de la nécessité d'abandonner une identité et un ancrage strictement départemental au profit d'une approche régionale. Elle dispose en 2007 d'une fenêtre d'opportunité politique en raison des relais dont elle dispose au sein de l'exécutif politique. Le script réformateur régionaliste opère des changements importants : renforcement systématique de l'ancrage régional des ministères avec de larges directions fusionnées ; réduction nette de la forte fragmentation de l'État territorial ; transformation du niveau départemental de l'État qui se « préfectoralise » en devenant « interministériel » ; renforcement des pouvoirs de pilotage des préfets de région avec introduction d'une autorité « hiérarchique » sur les préfets de département¹. Si l'on

1. Pour des développements sur ce point, cf. Ph. Bezes, P. Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français... », art. cité, p. 937-939.

considère le tableau d'ensemble, l'État territorial à la française apparaît plus centralisé (les administrations centrales ministérielles ont des relais régionaux plus puissants et à rênes plus courtes ; le préfet de région est un pilote aux pouvoirs accrus), plus intersectoriel (les grandes directions régionales, les directions départementales interministérielles) mais aussi repositionné au niveau régional.

Toutefois, les entrepreneurs institutionnels n'ont pas convaincu les hauts fonctionnaires des autres ministères, appartenant à des corps concurrents, des bénéficiaires éventuels qu'ils pourraient retirer de la REATE. Le pilotage de la réforme a été confié à une personnalité très (probablement trop) marquée par la culture de l'obéissance régaliennne pour que celle-ci prenne la peine de négocier avec les autres corps et ministères. La stratégie de changement des entrepreneurs institutionnels du corps préfectoral a été principalement fondée sur l'importation dans le champ administratif de soutiens politiques externes (liés à l'accession d'un préfet au poste de secrétaire général de l'Élysée) et a reposé sur la croyance, qui se révélera infondée, en sa capacité à *imposer* une nouvelle forme organisationnelle et à circonscrire la mobilisation des corps concurrents par quelques nominations.

Cette stratégie de changement imposé a provoqué un jeu de confrontation des grandeurs politiques qui a constitué le facteur dominant de reconfiguration de l'État territorial dans le moment charnière des trois premiers mois de l'année 2008. Dans une troisième et dernière phase, le changement institutionnel est apparu étroitement dicté par le jeu des négociations bureaucratiques et le respect d'équilibres institutionnels entre composantes historiques de l'administration, les autres mécanismes étant désormais absents du processus de réforme. Le poids des conflits politiques et des nombreuses transactions issues de la politique bureaucratique permettent de comprendre pourquoi, bien qu'ayant été initialement façonnée par un projet institutionnel fort, et bien que produisant un changement significatif, la REATE reste marquée par une certaine ambiguïté institutionnelle. Les multiples compromis négociés ont quelque peu affaibli le projet réformateur préfectoral initial qui se trouve hybridé par des logiques différentes fabriquant l'ambiguïté de l'institution¹. La tension entre la mise en place d'un pilotage territorial assuré par le préfet de région (en lien avec ses collègues préfets de département) et l'affirmation de puissantes directions régionales (agissant comme bras armés des ministères) est un exemple de la coexistence de contradictions. Le maintien de la présence ministérielle au niveau départemental *via* les UT en est un autre. Cette ambiguïté laisse ouverte la possibilité d'interprétations contrastées, de luttes ultérieures et de critiques débouchant sur de nouvelles réformes².

Au terme de cette étude, le cas de la REATE apparaît emblématique de ce que révèlent les réorganisations des structures administratives. La réforme de l'administration territoriale de l'État est bien une politique de l'organisation, perpétuellement rejouée à l'aune des implications du pouvoir exécutif et des jeux politiques qui s'y déroulent, mais elle traduit aussi le succès à grande échelle d'un standard organisationnel. Cette réorganisation est également exemplaire par la centralité des activités de délimitation de juridictions qui alimentent une politique bureaucratique³.

1. A. Sheingate, « Rethinking Rules... », art. cité.

2. Pour un exemple d'interprétation et de conflits autour des nouveaux rôles, voir François-Mathieu Poupeau, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, (2) 2, 2013, p. 249-277.

3. Cet article est issu d'un projet collectif financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) (projet MUTORG-ADMI, ANR 08-GOUV-040). Les auteurs remercient les évaluateurs de la *Revue française de science politique* pour leurs critiques et suggestions sur les versions antérieures de ce texte.

Philippe Bezes et Patrick Le Lidec

Philippe Bezes est directeur de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris (CNRS-UMR 8239). Il a dirigé, avec Patrick Le Lidec, le projet MUTORG-ADMI (Les mutations organisationnelles de l'administration française : hiérarchies, division du travail et coordination), financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre du programme Gouverner et administrer. Il est l'auteur de *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009 ; et le codirecteur (avec Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews) de *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016. Ses recherches portent sur la sociologie historique des politiques de réforme administrative et de l'État ainsi que sur l'analyse des processus de transformation des bureaucraties publiques en France et en perspective comparative (Centre d'études européennes, Sciences Po, 28 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris, <philippe.bezes@sciencespo.fr>.)

Patrick Le Lidec est chargé de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris (CNRS-UMR 8239). Il a codirigé avec Philippe Bezes le projet MUTORG-ADMI (Les mutations organisationnelles de l'administration française : hiérarchies, division du travail et coordination), financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre du programme Gouverner et administrer. Il est également membre du Comité pour l'histoire préfectorale auprès du ministère de l'Intérieur. Il a récemment publié (avec Didier Demazière) *Les mondes du travail politique. Sociologie des élus et de leurs entourages*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014. Il s'intéresse notamment aux transformations de l'architecture territoriale et de la gouvernance locale (Centre d'études européennes, Sciences Po, 28 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris, <patrick.lelidec@sciencespo.fr>.)

Annexe méthodologique

L'enquête repose principalement sur trente-neuf entretiens semi-directifs, d'une durée moyenne de deux heures et trente minutes, réalisés auprès de hauts fonctionnaires d'État en poste à l'échelon central.

Elle s'est déroulée de décembre 2009 à juin 2012 auprès de personnes en poste au Cabinet du président de la République, au Cabinet du Premier ministre, au secrétariat général du gouvernement et à la MIRATE ainsi qu'occupant des positions diverses au sein de plusieurs ministères : ministère de l'Intérieur (Cabinet, secrétariat général, Direction de la modernisation de l'administration territoriale, Inspection générale de l'administration, Association du corps préfectoral), Direction de l'intégration du ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale, ministère de l'Environnement, de l'Énergie, du Développement durable (Cabinet, secrétariat général), ministère de la Santé (Cabinet), ministère du Budget et des Comptes publics (Cabinet, Direction générale de la modernisation de l'État, Direction du Budget, Inspection générale des finances), ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (Cabinet).

Chaque entretien a consisté à recueillir auprès de la personne interrogée la manière dont cette réforme avait été, selon elle, initiée, les enjeux et objectifs poursuivis, le rôle qu'elle y avait joué, etc. L'enquête a reposé sur plusieurs vagues d'entretiens croisés afin de confronter les récits qui étaient proposés par nos différents interlocuteurs. Certains acteurs clés ont été vus à deux ou à trois reprises pour reconstituer plus finement les processus et les confronter aux récits et interprétations proposées par d'autres personnes rencontrées entre-temps.

Cette enquête a été complétée de plusieurs manières. La réalisation d'entretiens répétés a permis de nouer des relations de confiance avec certains acteurs et d'accéder à des documents confidentiels de statut variable (rapports de mission d'inspections conjointes, synthèses des rapports hebdomadaires des préfets sur la REATE, etc.). Le fonds documentaire réuni a été complété par une multitude de documents publics ou d'accès facile (compte rendu d'assemblée générale de certains corps de l'État, etc.). Cette enquête a été enrichie par l'encadrement de trois mémoires de master et le suivi de deux groupes d'élèves de l'ENA appartenant à la promotion Émile-Zola (2008-2010), travaillant également sur la REATE au même moment.

Glossaire

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

ARS : agences régionales de santé

BOP : budget opérationnel de programme

CCRF : Concurrence, consommation et répression des fraudes

CMPP : Conseil de modernisation des politiques publiques

DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DDE : direction départementale de l'équipement

DDI : direction départementale interministérielle

DDT : direction départementale des territoires

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DGCP : Direction générale de la comptabilité publique

DGFIP : Direction générale des finances publiques

DGI : Direction générale des impôts

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DIREN : direction régionale de l'environnement

DMAT : Direction de la modernisation et de l'action territoriale

DRE : direction régionale de l'équipement

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRFIP : direction régionale des finances publiques

DRIRE : directions régionales de l'industrie et de l'environnement

DRTEFP : directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

IGA : Inspection générale de l'administration

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MEEDDAT : ministère de l'Énergie, de l'Environnement, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

MIRATE : Mission interministérielle à la réforme de l'administration territoriale de l'État

OSE : organisation des services de l'État

REATE : Réforme de l'administration territoriale de l'État

RGPP : Révision générale des politiques publiques

SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

UT : Unité territoriale