

Les organisations publiques en fusion Journée d'étude

*

Centre Émile Durkheim, site Victoire, salle du Conseil
Lundi 18 novembre 2019
9.30-17.30
Axe Légitimités, Organisations, Représentations (LOR)

*

Cette journée d'étude s'intéresse à des fusions chaudes, autrement dit d'une brûlante actualité : les fusions d'organisations publiques.

Les fusions administratives sont un type de *politiques institutionnelles* (Quermonne, 1985) qui ont donc pour objet la création, la transformation ou la désagrégation d'institutions publiques. Ce sont précisément des *politiques de réforme administrative*. Au sens strict du terme, « *A merger can be defined as the combination of two or more separate organisations, with overall management control coming under a single governing body and single chief executive* » (Harman, 2003, p. 30). Dans les pays développés à économie de marché, les fusions d'organisations publiques occupent une place privilégiée depuis les années 1990, si bien que l'on peut être amené à parler de « *merger mania* » (Kitchener et Gask, 2003). En France, elles se sont notamment développées depuis 2007 à la faveur de la Révision générale des politiques publiques (Bonneaud et Martinais, 2014). Ces fusions concernent aussi bien des services de l'État central que des organisations déconcentrées ou décentralisées, comme les universités, les hôpitaux et finalement l'ensemble des organisations publiques de façon plus ou moins prononcée.

Réinscrites dans l'histoire du « souci de soi » (Bezes, 2009) des États occidentaux, ces politiques de fusion apparaissent en rupture avec les réformes caractéristiques des premiers moments du *New Public Management* (NPM) qui reposaient sur des processus d'agencification, donc de fragmentation de l'appareil politico-administratif, et affirmaient une logique de reprise de contrôle de l'administration par les acteurs politiques élus. Ces politiques de fusion posent donc la question de l'actualité du *New Public Management* (Pollitt et Bouckaert, 2011). Ainsi, de nombreux travaux cherchent à caractériser les fusions à partir de ce qu'elles disent des transformations des États. Tel était l'objet de la « section thématique » organisée au congrès de l'Association Française de science politique en juillet 2019, « Les fusions des organisations publiques. Une nouvelle forme du souci de soi de l'État ? » C'est dans le prolongement de cet atelier que se situe cette journée d'études.

Cette journée d'études qui aura lieu à Bordeaux le 18 novembre 2019 entend croiser les regards de chercheurs travaillant sur différents cas concrets de fusion avec les conceptions plus larges de spécialistes des réformes administratives et

celles plus concrètes d'acteurs impliqués dans la conduite ou l'évaluation des fusions.

En s'inspirant de l'« approche séquentielle » (Jacquot, 2014) désormais classique en sociologie de l'action publique, il est possible de distinguer deux axes d'analyse.

Le premier axe qui correspond aux phases d'émergence du « problème », de mise à l'agenda, d'identification des « solutions » et de décision du recours aux politiques de fusion vise à identifier les raisons à l'origine de ces fusions. La « matrice » que proposent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec (2016a) peut être un point de départ pour identifier ces raisons des fusions en prenant en compte la position des acteurs clefs et le type d'enjeu auquel les fusions entendent répondre. Les fusions peuvent alors être impulsées par des acteurs internes à l'appareil administratif et pour des enjeux matériels (extension d'un pouvoir de juridiction), par des acteurs internes à l'appareil administratif et pour des enjeux cognitifs (réalisation de scripts institutionnels), par des acteurs externes à l'appareil administratif et pour des enjeux matériels (recherche de rétribution ou d'un meilleur contrôle de l'administration), par des acteurs externes à l'appareil administratif et pour des enjeux cognitifs (des mythes concernant la rationalisation de l'administration diffusés par des « passeurs »). Il s'agit alors bien de s'intéresser aux raisons situées des fusions, autrement dit aux idées, intérêts, ressources et stratégies des décideurs et des acteurs directement impliqués dans ces fusions.

Le second axe correspond plutôt aux phases de mise en œuvre et d'évaluation. Il s'agit ici de s'intéresser aux effets de ces fusions ; sur les acteurs de ces politiques, sur les acteurs des organisations fusionnées, sur le fonctionnement des organisations. Les acteurs, outre les décideurs politiques, ce sont ici les dirigeants des administrations, les experts et consultants, les syndicalistes et les simples agents du service public qui sont concernés et qui, contrairement à ce qui se passe dans les politiques d'agencification (Bezes et Le Lidec, 2016b), voient d'une part les postes à responsabilité prendre de la valeur tout en se raréfiant et d'autre part ces postes de décision s'éloigner des lieux concrets de mise en œuvre de ces décisions. Autrement dit, ces processus conduisent à la fois à renouveler les interrogations sur le « phénomène bureaucratique » et les différences entre organisations et institutions. Qu'est-ce que ces fusions font par ailleurs aux carrières professionnelles des acteurs qui s'y engagent ? Que font-elles aux carrières des acteurs qu'elles concernent ? Que font-elles aux cultures professionnelles des groupes qu'elles concernent ? La rationalisation et l'efficacité organisationnelles souvent recherchées sont-elles atteintes ? Qu'en est-il du contrôle des organisations fusionnées par leurs autorités hiérarchiques ?

Il existe bien évidemment des thématiques transversales à ces deux axes comme celle du choix des « instruments » (Lascombes et Le Galès, 2004) utilisées pour réaliser ces fusions ; certaines fusions sont le fruit de décisions contraignantes (c'est notamment le cas des fusions régionales, cf. Négrier et Simoulin, 2018) d'autres sont des réponses à des incitations auxquelles

répondent des acteurs locaux (c'est notamment le cas des universités, cf. Musselin, 2017).

Dans la mesure où les questions des chercheurs peuvent rejoindre ici les questions des acteurs en charge des fusions et des inspections en charge de l'évaluation des fusions, nous entendons lors de cette journée d'études mettre à profit le croisement des différents regards.

Organisée autour de deux demi-journées, l'une consacrée aux fusions des collectivités territoriales, l'autre aux fusions d'administration ne connaissant pas de décentralisation politico-territoriale, cette journée d'études entend focaliser l'attention sur les fusions d'organisations de l'appareil politico-administratif français.

*

Philippe Bezes, 2009, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'État : le cas de la Ve République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°56-4bis, pp. 54-74.

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, 2016a, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, vol. 66, n°3, pp. 507-541.

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, 2016b, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, n°3, pp. 407-433.

Laure Bonneaud et Emmanuel Martincis, 2014, « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ? », *Gouvernement et action publique*, n°3, pp. 105-125.

Grant Harman et Kay Harman, 2003, « Institutional Mergers in Higher Education : Lessons from International Experience », *Tertiary Education and Management*, vol. 9, n°1, pp. 29-44.

Sophie Jacquot, 2014, « Approche séquentielle (*stages approach*) », in Laurie Boussaguet et alii, dirs., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 82-90.

Martin Kitchener et Linda Gask, 2003, « NPM Merger Mania. Lessons from an Early Case », *Public Management Review*, vol. 5, n°1, pp. 19-44.

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Christine Musselin, 2007, *La Grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po.

Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin, 2018, « Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie », *Droit et société*, n° 98, pp. 91-110.

Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, 2011, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.

Jean-Louis Quermonne, 1985, « Les politiques institutionnelles : essai d'interprétation et de typologie », in Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de science politique. T. IV : les politiques publiques*, Paris, PUF, pp. 61-88.