

Les fusions de directions d'administration centrale dans les ministères français

Jean-Michel Eyméri-Douzans

► **To cite this version:**

Jean-Michel Eyméri-Douzans. Les fusions de directions d'administration centrale dans les ministères français. Notes de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique, 2007, pp.1-17. halshs-02914737

HAL Id: halshs-02914737

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02914737>

Submitted on 13 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les fusions de directions d'administration centrale dans les ministères français

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Professeur des Universités

Jean-Michel Eymeri-Douzans est Professeur des Universités. Il est également Directeur du Laboratoire des sciences sociales du politique (LaSSP), membre du Comité des études et de la prospective de la DGAFP, expert auprès de la Commission européenne.

I- Des fusions assez rares, limitées et pourtant difficiles

1. Les fusions de directions et/ou de services déconcentrés sont plutôt rares.

L'histoire administrative de la France atteste que nous sommes plus efficaces à conserver des structures qui n'ont plus de raison d'être pour leur en redonner parfois une (le Commissariat général du Plan devenu Conseil d'analyse stratégique, etc.) qu'à supprimer ou fusionner des structures existantes. Dès lors, et en dépit des ambitions de la « circulaire Juppé » de 1995 quant à la réduction de la taille des ministères, le bilan à dix ans se dessine en demi-teinte. Le tour d'horizon réalisé pour la préparation de cette note, dont les résultats sont présentés en annexe ministère par ministère, amène à conclure que **les fusions de directions, voire de ministères, sont restées assez rares.**

2. Les fusions récentes n'ont touché que d'assez petites structures.

En comparaison de la DGI et de la DGCP, énormes directions au réseau de services déconcentrés de 130 000 agents (75 000 DGI / 55 000 DGCP), **les fusions administratives récentes ont pour caractéristique d'avoir porté sur de faibles effectifs, et de n'avoir (à telle exception) pas concerné les réseaux de services déconcentrés.**

Ainsi, une fusion comme celle de l'ex-Délégation à l'emploi et de l'ex-Délégation à la formation professionnelle a concerné moins de 200 agents publics (200 côté DE et environ 70 côté Formation professionnelle). Même à Bercy, la réunion de la direction d'état-major qu'est le Trésor avec la DREE, certes à la tête d'un réseau (léger) d'expansion économique à l'étranger et de services en régions, se distingue aussi de la fusion DGI-DGCP. A la Culture, la réunion des deux directions d'art vivant a concerné des effectifs très faibles. Pour les services déconcentrés, la réunion programmée des DRAC et des SDAP (architecture et patrimoine) concerne des effectifs si limités, de l'ordre de la dizaine d'agents dans chaque département, que toute comparaison n'a guère de pertinence. Il est des situations où les différences de taille des objets sont constitutives d'une différence de nature.

Seules la vaste réorganisation de la sphère Éducation-Enseignement supérieur-Recherche à laquelle présida Claude Allègre et celle plus récente de la nébuleuse Équipement sous Gilles de Robien se sont avérées d'ampleur suffisante, y compris en termes de conflictualité engendrée, et d'importance de l'implication des personnels dans un management du changement de l'autre, pour que l'on puisse y comparer la fusion DGI-DGCP. Pour la sphère Éducation, la comparaison se limite aux administrations centrales, car les transformations n'eurent guère d'effets sur les rectorats. En revanche, à l'Équipement, de stimulantes expérimentations de rapprochements ont eu lieu dans les services déconcentrés (voir détails en annexe). Mais l'échelle de ces restructurations reste incommensurable à celle de l'opération DGI-DGCP : la réorganisation de l'Équipement n'a concerné que 3500 agents, dont la plupart appartenant à des directions autres que les six qui ont été fusionnées. La fusion DGI-DGCP **est en ce**

sens d'une ampleur sans équivalent récent dans l'histoire administrative française.

3. Toutefois, ces fusions limitées n'en ont pas moins été difficiles.

La difficulté des opérations de fusion tient à de multiples facteurs, bien documentés en sciences sociales. Pour l'exprimer schématiquement, **les structures administratives (ministères, directions) et les corps ne sont pas des êtres de papier**, mais des institutions, c'est-à-dire des réalités supra-individuelles chargées d'histoire, dépositaires de traditions, de savoirs, de savoir-faire et de routines, et en cela des lieux de socialisation secondaire de leurs membres à un ou quelques « métiers » communs, véhiculant les principes, les valeurs et les croyances qui s'y attachent. Ces métiers et les champs de compétences des directions les amènent de plus à être en constant interface avec tel secteur d'activité socio-économique, tel(les) profession(s) spécialisée(s) qui sont les partenaires de ladite administration, d'où des liens forts où se nouent les fils d'intérêts communs et de communes « visions du monde » et des enjeux publics à traiter. S'y ajoute que les structures administratives sont des espaces de carrière proches du « marché du travail fermé », où les agents déroulent une grande part voire toute leur vie professionnelle. Ceci crée un attachement des membres à leur administration, des solidarités objectives entre les membres, et des stratégies collectives visant à ce que l'institution parvienne à persister dans son être et son influence. Il est trivial pour le sociologue de relever **la force de ces « esprits-maison », de ces stratégies d'institutions et de ces logiques de corps qui sur-déterminent le fonctionnement de l'Etat en France.** *A fortiori* est-ce le cas lorsque est remise en question l'existence de ces entités. **Une conversion du regard porté sur les fusions administratives s'impose : il faut cesser de s'étonner qu'elles soient très difficiles à réaliser. C'est dans la logique des choses.**

Aussi doit-on souligner que si, en droit, une fusion est une fusion, il en va autrement en pratique. **L'analyse conduit à distinguer ce que l'on peut appeler les fusions-« collages », qui sont le cas de loin le plus fréquent, des plus ambitieuses et bien plus rares fusions-« mixages ».** De fait, les cas abondent de fusions par « collage » qui laissent en pratique subsister les entités précédentes, qui continuent à coexister d'autant plus pacifiquement que leurs membres sont cantonnés dans leurs sphères respectives antérieures par une soigneuse division du travail. C'est le cas de l'ex-ministère de la Coopération, absorbé par le MAE mais dont l'armature qu'était la Direction du développement a été maintenue, sous le nom de DDCT dans son périmètre précédent au sein de la DGCID – laquelle tient plus de la société holding que de l'entreprise. Ainsi, la DDCT a conservé ses particularités, son personnel à la sociologie si distincte (contractuels, enseignants, agronomes) de celle des diplomates du Quai, et même ses locaux historiques, si bien que les partenaires africains continuent comme avant d'« aller au 20, rue Monsieur » : tout un symbole. De même, l'intégration des anciennes missions de coopération au sein du réseau des postes diplomatiques sous l'autorité des ambassadeurs laisse perdurer jusqu'à présent deux « cultures » professionnelles distinctes.

Rares sont les cas de fusion-« mixage » où les deux anciennes entités disparaissent du fait d'une entreprise systématique d'éclatement et de re-ventilation de leurs services respectifs, de recomposition de leurs lignes hiérarchiques, de migrations physiques des bureaux et des personnels, ou par tout autre moyen.

Des cas mentionnés en annexe, l'observation révèle que **de telles fusions-« mixages » posent des difficultés si durables** qu'il est compréhensible que les décideurs répugnent si souvent à s'aventurer dans cette voie. Il n'est que de citer les difficultés soulevées à l'Intérieur par ce « serpent de mer » qu'est la fusion possible de la DST et des Renseignements généraux qui, déménagés dans des locaux communs mais à des étages différents, demeurent dans une grande difficulté à trouver des convergences, au point que la ministre actuelle n'est pas très « allante » sur la fusion. Des cas bien moins importants par leurs enjeux et leur taille attestent de telles difficultés : l'on nous a exposé le cas de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, créée en 1996 par fusion des deux entités éponymes. Leurs cultures institutionnelles étaient différentes : pragmatisme de gestionnaires de dispositifs d'aide aux reconversions industrielles, du FSE, etc., à l'ex-Délégation à l'emploi, marquée par une culture de l'efficacité ; problématiques de la valeur intrinsèque de la formation, des enjeux pédagogiques et relations collusives avec les syndicats à l'ex-Délégation à la formation professionnelle. Le dialogue s'est révélé délicat. Or l'option retenue lors de la fusion en 1996 fut d'« éclater » les deux entités en un organigramme croisé composant, dans chaque « mission », des équipes mixtes ex-DE/ex-FP. Le résultat immédiat fut d'élever les bureaux anciens au rang de sous-directions ! Le résultat durable de ce « millefeuille » fut d'accroître le doublonnage, la conflictualité interne, la rétention d'information et les court-circuits : ainsi élargie la Délégation à l'emploi, « maison » à l'efficacité connue, s'est révélée moins performante pendant des années. Ce n'est qu'après neuf ans de fonctionnement sous-optimal que la LOLF a fourni l'occasion de remettre à plat l'organigramme en 2005 et de recomposer la DGEFP de manière à ce que la fusion soit « digérée » : or **une décennie est un délai considérable au regard de la temporalité courte des décideurs politiques.**

Il est aussi des **cas réguliers d'échecs par abandon pur et simple de telle fusion programmée voire entamée.** Par exemple, sous Edouard Balladur, un projet de rattachement du ministère des DOM-TOM au ministère de l'Intérieur échoua car il eût exigé la fusion des deux directions qui, depuis 1979, forment l'ossature de la petite administration de la rue Oudinot : la Direction des affaires politiques, administratives et financières d'une part, et la Direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-Mer d'autre part. Dans un tout autre ordre d'importance, l'on se doit de rappeler, bien plus médiatisée et autrement plus douloureuse, la première tentative de fusion entre la DGI et de la CP, dont l'échec coûta son maroquin au ministre Christian Sautter.

Autre est le cas des fusions progressives, engagées sur le mode expérimental, puis suspendues faute que les obstacles rencontrés aient pu être écartés. L'exemple le plus net est celui du projet d'association puis de fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt

(DDAF). Lancé à l'époque de réflexion réorganisatrice de Serge Vallemont (années 1980-90), ce projet vit le jour dans le contexte de concurrence entre l'Équipement et le nouveau ministère de l'Environnement, qui souhaitait disposer de services propres, notamment pour la gestion de l'eau. Les ingénieurs des ponts et chaussées y voyaient une grave menace, de même les ingénieurs du GREF à l'Agriculture. Le ministre Michel Delebarre chargea son directeur du personnel de lancer un projet visant à développer les synergies entre les DDE et les DDAF pour la gestion de l'eau. Selon la méthode du « Renouveau du service public », une démarche de projet participative fut mise en place, avec expériences pilotes dans quinze départements. Cette expérimentation, gérée selon un dispositif original, fut d'abord un succès. Mais cette réforme patiente buta sur des difficultés (voir *infra*) et fut abandonnée à l'alternance politique suivante. L'expérience a cependant fait trace, et l'idée a été reprise en 2006, d'où une nouvelle expérimentation depuis le 1^{er} janvier 2007, celle des DDEA évoquée en annexe. L'exemple montre qu'il ne faut sans doute pas désespérer des expériences de fusion avortées... lesquelles peuvent être reprises dix années plus tard, pour autant que les facteurs présidant au succès ou à l'échec de ces tentatives aient été analysés.

II- Les facteurs de succès et d'insuccès relatif des fusions

Les fusions administratives sont toujours des opérations délicates, car elles touchent aux cultures « de maison » et de corps, c'est-à-dire à l'identité collective, donc individuelle, des personnels. Tous les aspects du dossier, symboliques ou prosaïquement pécuniaires, ont dès lors une grande sensibilité. Les cas observés pour préparer cette note amènent à signaler au moins cinq « conditions de félicité » :

1. Un prérequis : ne pas donner l'impression que l'un absorbe l'autre.

Puisque les fonctionnaires tiennent aux maisons auxquelles ils appartiennent, il importe de ne pas « braquer » les agents de l'une des maisons en donnant des signaux négatifs qui laissent à penser que la fusion cacherait (mal) une absorption. La stratégie de communication des pilotes de la réforme doit donc être pleine de tact, la cible visée étant moins le grand public que les agents concernés. Au-delà, **c'est une véritable politique symbolique au long cours qu'il s'agit de mettre en place.**

Car il est bien des cas où la fusion est certes réalisée mais où les fonctionnaires issus de la direction qui apparaît « perdante », peu ou prou soumis à des vexations, en conçoivent une rancœur à la fois démotivante et fautive de conflictualité qui transforme les premières années de fusion-absorption en un long cycle d'effets pervers en chaîne. Telle est, par exemple, la situation qui prévaut à la DGCID (ex-Coopération) par rapport au cœur du MAE, ou celle observable à moindre échelle dans les fusions de petites directions détaillées en annexe.

Dès lors, il est indispensable de **veiller à l'équilibre symbolique entre les deux entités**, par des mesures telles que le choix d'un nom nouveau ou d'un nom qui associe les deux précédents (exemple de la fusion réussie entre les deux directions d'art vivant à la Culture, opération au demeurant facile car la proximité était grande, et où le nouveau

nom reprend les précédents : « Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles »).

La définition de la nouvelle entité par les textes fondateurs doit aussi **souligner la perpétuation des missions des deux défuntés directions**, accompagnée d'une certaine continuité lisible dans le nouvel organigramme et les intitulés de fonctions. La continuité de l'occupation des mêmes locaux, si elle est envisageable (ce qui n'est pas toujours le cas), est en revanche sujette à discussion et doit être appréciée au cas par cas : elle rassure les agents qui ne sont pas ainsi perturbés dans leurs habitudes quotidiennes, mais il peut s'avérer préférable pour concourir à l'émergence d'une identité collective nouvelle d'emménager ensemble dans de nouveaux locaux. Il est bien certain que le déménagement des agents d'une des défuntés directions (surtout si elle est perçue comme le « maillon faible ») dans les locaux de l'autre maximise en cela les risques de problèmes.

2. Avoir un projet mobilisateur autre que la chasse au gaspi.

C'est une donnée d'observation constante **qu'il ne suffit pas de présenter une réforme administrative comme motivée par le souci de réduire les dépenses budgétaires pour susciter la mobilisation des agents en faveur de cette réforme**. Ce qui est vrai de toute réforme l'est *a fortiori* quand il s'agit de faire disparaître ou de ré-architecturer leur « maison » administrative.

Il est essentiel au succès d'une fusion administrative que les agents concernés y adhèrent, sans quoi ils ont mille façons de la faire échouer. Le ministère de la Défense illustre même le cas où de simples « rationalisations » de fonctions (regroupement des services de recherche, ou de publication des diverses armes) sans fusion des entités échouent en raison des patriotismes d'institution des uns et des autres. **Pour emporter la conviction des acteurs, il est nécessaire de justifier la fusion non pas de façon extrinsèque et diffuse (la réalisation d'économies budgétaires qui se noieront dans la masse des dépenses de l'Etat) mais en référence précise, ciblée aux missions intrinsèques de service public et aux activités concrètes dont ces agents ont la charge**. C'est, dans l'administration française – car cette remarque ne vaut ni pour la fonction publique britannique ni néerlandaise, par exemple –, le seul principe de légitimation assez puissant pour permettre de secouer les pesanteurs administratives, car il associe le supplément d'âme qu'est l'adossement à l'intérêt général aux soucis d'intérêt particulier des membres d'un même groupe professionnel.

Il importe donc de bâtir un projet de fond, qui dote les changements à réaliser d'une logique générale, et se décline en un plan stratégique dont les objectifs, ambitieux mais réalistes, « nécessitent » la fusion recherchée. **La fusion n'apparaît alors plus comme un objectif en soi**, un peu artificiel car fétichisé par des gouvernants avides d'effets d'annonce médiatiques, mais comme un moyen indispensable au service d'une fin plus noble, qui ennoblit du coup l'ensemble de l'opération. Ce projet doit, outre des objectifs à moyen-long terme séduisants, comporter un important volet de diagnostic des dysfonctionnements réels de la situation de départ – il y en a toujours – de coexistence de deux directions séparées. Il s'agit ensuite de construire une réponse à ces dysfonctionnements du service public qui passe par la fusion des deux directions, afin

que celle-ci apparaisse aux yeux des agents comme le vecteur d'une amélioration de la qualité du travail quotidien qu'ils auront à accomplir, et donc une source de satisfaction professionnelle accrue pour eux.

L'objectif tactique est que ces perspectives de satisfaction professionnelle à terme viennent contrebalancer l'insatisfaction immédiate due à l'obligation de changer.

3. Conduire une dynamique de changement participatif : pas de « top-down ».

Des exemples nombreux montrent que les restructurations conçues aux sommets de la hiérarchie et par les « conseillers du Prince » et qui tombent de haut sur les principaux intéressés – l'analyse américaine des politiques publiques les qualifie de « top-down » – ont des probabilités croissantes de susciter des oppositions dans nos sociétés plus complexes parce que plus éduquées, où **le principe de la soumission hiérarchique n'est plus ce qu'il était il y a vingt ans**. L'échec de la première tentative de fusion des Impôts et de la Comptabilité publique sous Christian Sautter du fait d'un rejet par le « corps social » des deux directions d'un projet apparu comme conçu et finalisé dans les cercles de l'Inspection des finances et du cabinet du ministre est d'ailleurs un cas rituellement cité dans les cours des Instituts d'études politiques pour illustrer que le réformisme « top-down » est souvent inefficace.

A l'inverse, si l'on considère l'un des segments de l'Etat qui a connu le plus de transformations structurelles et continues sur les vingt dernières années, la sphère de l'Equipement *lato sensu* y inclus l'Environnement, le modèle de conduite du changement y a été tout autre. Il suffit de citer le nom de Serge Vallemont, devenu une bannière : sous son autorité s'est mise en place une solide méthodologie qui, sans angélisme, s'est inspirée de la sociologie des organisations de Crozier pour bâtir des dispositifs robustes de négociation *ex ante* du contenu des réformes avec les responsables et agents de terrain comme avec les syndicats, suivie d'expérimentations des réformes dans un nombre de sites suffisamment important, avec évaluation *in itinere*, adaptation des réformes et forte communication interne suscitant l'adhésion des intéressés, avant de passer (ou pas) à l'extension des dispositifs. C'est une **conduite partenariale du changement organisationnel, laissant une place au volontariat et à la spontanéité des agents de base**.

A l'évidence, **c'est ce type de modèle de conduite du changement qui peut inspirer la fusion de la centrale et les services déconcentrés de deux administrations de réseau énormes**. Dans des ensembles bureaucratiques aussi vastes, le rôle du management intermédiaire de terrain est crucial : il importe de l'associer et de le valoriser au travers de la réforme. **Ecouter et prendre en compte ses avis est le plus sûr moyen d'assurer leur loyauté aux objectifs de la réforme**.

Quant aux agents de catégorie B et C, les associer sous formes de groupes de réflexion en les faisant travailler sur les continuités et les innovations introduites par la réforme de fusion dans le contenu de leur(s) métier(s), et sur les **besoins en formation professionnelle** qui en découlent – à propos desquels les pilotes de la réforme doivent prendre des engagements clairs et les tenir – est le plus sûr moyen de les rassurer face à l'inconnu que représente l'après-fusion et de les motiver à sauter le pas en confiance.

4. Savoir gérer le temps de la réforme

Une bonne gestion du tempo des réformes est un facteur-clé de leur succès. Les fusions étant le type de réforme le plus sensible, cet aspect s'en trouve encore majoré. Pour le dire de façon ramassée, **ce genre d'opération ne doit pas être mené à marches forcées, car le risque est grand que les agents se sentent violentés** : l'urgence est toujours perçue par ceux qui la subissent comme une forme de dérive autoritaire qui refuse la négociation. Au rebours, « laisser (trop) de temps au temps » est le plus sûr moyen de voir la réforme s'enliser, puis être abandonnées à l'alternance suivante. Rappelons que la durée de vie moyenne des gouvernements sous la Ve République se situe entre trois et quatre ans, ce qui est peu au regard de la durée nécessaire pour mener à bien des réformes de structures.

Tout l'art de la conduite du changement consiste à préparer convenablement le terrain, à ouvrir un large débat sur le projet global (cf. plus haut) tout en annonçant la détermination des autorités à **aboutir à la fusion dans un délai raisonnable**. Compte tenu du temps du politique et du temps organisationnel dans la France actuelle, ce délai raisonnable se situe entre dix-huit mois, marge très basse, et trente-six mois, au-delà desquels le maintien du ministre, certes plausible, n'est plus assuré. Il s'agit donc d'un changement négocié, ce qui implique de laisser du temps aux dispositifs participatifs pour fonctionner, sans que tout soit négociable afin d'éviter les manœuvres dilatoires des opposants.

Second aspect essentiel : les pilotes du changement doivent avoir à l'esprit que **la fusion juridiquement réalisée** (arrêté de réorganisation, nomination aux nouveaux emplois de direction) **ne marque pas le terme de l'opération**. Au contraire, ce n'est qu'une étape – dont la symbolique est majeure – dans un processus institutionnel et social de changement qui se poursuit de longues années. L'on a vu qu'il faut une décennie pour que la fusion de deux si petites « maisons » (moins de 300 agents) telles la Délégation à l'emploi et celle à la formation professionnelle soit effective dans les pratiques et dans les esprits des agents. C'est dire combien le changement se joue sur la durée : « L'on ne change pas la société par décret », selon l'aphorisme de Michel Crozier. Or il est constant, dans nos démocraties hyper-médiatisées, que les responsables politiques et leurs entourages se focalisent sur les annonces initiales et se désintéressent de **la phase aval de mise en œuvre des programmes : c'est aux hauts fonctionnaires dirigeants qu'il revient d'en assumer la responsabilité**. Dans le cas des fusions de directions, surtout si elles sont importantes, le succès de l'opération ne se joue qu'en partie dans la phase amont qui précède l'acte solennel de naissance de la nouvelle entité : **l'opération se gagne tout autant sinon plus dans la longue période de mise en œuvre**. C'est donc une course de fond qui se joue sur pas moins d'une décennie, voire davantage. Au long de cette période, il importe que l'ambition réformatrice continue d'être portée par des managers de changement conscients qu'ils n'administrent pas une situation de routine mais pilotent une structure « en ouvrage » et non-stabilisée. Les discours du type : « La réforme est derrière nous », si souvent tenus par des dirigeants ignorants des lourdeurs sociologiques, ont souvent démontré leur caractère contre-productif, voire dévastateur. La digestion de tels changements s'avérant lente, il est normal et prévisible que tout ou partie des agents renâclent ou se découragent plusieurs années après que la fusion a été opérée sur le

papier : ces mouvements sont d'ailleurs nécessaires pour qu'elle passe dans les esprits et les corps.

Il est donc vital au succès des fusions administratives que **les dispositifs de dialogue participatif, les projets de service et toute la démarche de changement négocié** mis en place dans la phase amont de l'opération ne soient pas mis en extinction comme un gadget dont on se débarrasse au plus vite mais **soient maintenus en activité au long cours**, et fassent l'objet d'un investissement constant de la hiérarchie, afin que les personnels soient accompagnés dans cette grande transformation.

5. Dépenser un peu pour gagner beaucoup

Ce qui précède n'a de chances de réussites que si **les avantages pécuniaires des corps de fonctionnaires concernés sont conservés voire accrus, leurs perspectives de carrière garanties et, enfin, une équité assurée en ces deux domaines entre les corps issus des directions fusionnées**. A l'arrière-plan, ce sont des considérations de prestige différentiel des corps qui se jouent.

Il est ainsi remarquable que Dominique Strauss-Kahn n'a réussi la fusion de Bercy et de l'ex-ministère autonome de l'Industrie qu'en amadouant ce grand corps que sont les ingénieurs des mines, dont ce ministère était le domaine. Ce corps était la principale force capable, par ses réseaux, de faire échouer le projet, et pouvait être enclin à le faire, par rivalité avec les énarques de l'IGF et des grandes directions de Bercy, et par crainte de passer sous leur coupe. Le ministre sut habilement faire tomber les réticences des « mineurs » en accroissant leur régime indemnitaire déjà fort généreux et en sécurisant dans leur « chasse gardée » nombre d'emplois fonctionnels et de direction.

A l'inverse, si les expériences de fusion DDE/DDAF ont jusqu'à présent échoué, y est pour beaucoup l'émiettement de leurs corps de niveau A, et le décalage entre les rythmes de carrière et les systèmes d'honoraires plus favorables des ingénieurs des travaux publics de l'Etat par rapport à ceux des ingénieurs des travaux ruraux (entre ingénieurs des ponts et chaussées et ingénieurs IGREF se posent moins de problèmes). De même, le rapprochement des DRIRE et DIREN, envisagé depuis nombre d'années et expérimenté depuis 2005, ne prend pas car les ingénieurs des mines directeurs des DRIRE ne veulent pas ouvrir ce vivier aux concurrents, que les fonctionnaires des DRIRE et DIREN, à grade équivalent, ont un régime indemnitaire qui diffère de 40 %, et enfin que les ingénieurs des travaux peuvent accéder en cours de carrière à de fortes responsabilités en DIREN, et non en DRIRE.

Ces cas, et tant d'autres, démontrent que tout grand projet de fusion administrative doit **traiter de façon à la fois préalable et préventive les diverses composantes du dossier GRH, à la fois le rapprochement statutaire, le cadencement comparable des carrières, l'harmonisation par le haut des rémunérations et régimes indemnitaires, mais aussi la mise en place d'une GPEEC adaptée au cas d'une réduction à terme des effectifs, suite aux économies d'échelle résultant de la fusion**. Ce sont fort logiquement ces questions prosaïques qui suscitent le plus d'inquiétudes et de réticences des agents soumis à un processus de fusion. Aussi est-il indispensable de faire les « investissements » nécessaires dans ce domaine, pour assurer le succès de l'opération.

En fin de compte, l'expérience capitalisable sur la base des fusions administratives opérées durant la décennie écoulée – dont il faut rappeler, une dernière fois, qu'elles furent sans commune mesure avec celle entre la DGI et la DGCP – conduit à souligner qu'une fusion est un défi dont les conditions paradoxales de succès sont une attention sans relâche des pilotes de la réforme à tous ses aspects et/mais de leur acceptation que l'entreprise s'inscrit dans la longue durée.

*

* *

Annexe : bref panorama des fusions par ministère

La rédaction de la note ci-dessus a nécessité la réalisation, à titre de travail préalable, d'un « tour d'horizon » des réformes de fusions opérées dans nos principaux départements ministériels durant la dernière décennie. Ce « tour d'horizon » se fonde sur nos recherches personnelles (thèse de doctorat, rapports d'études), sur la masse d'informations en notre possession du fait de notre appartenance au Comité des études et de prospective de la DGAFP, le tout complété par une série d'entretiens téléphoniques informatifs avec des correspondants dans divers ministères. Sans prétendre à l'exhaustivité et en laissant de côté les petits départements ministériels tel Jeunesse et Sports, ce tour d'horizon permet de dresser le panorama suivant :

• **Dans la sphère de Bercy :** C'est incontestablement dans la sphère Economie-Finances-Industrie que les grandes transformations ont été les plus manifestes. C'est logique puisque l'ex-MINEFI était aussi le ministère français qui comptait de loin le plus grand nombre de directions d'administration centrale, créant une situation « en râteau » particulièrement difficile à piloter pour le cabinet du ministre, ce qui a justifié la « renaissance » sous Laurent Fabius, ministre du gouvernement Jospin, d'un Secrétariat général du ministère. Celle-ci résulte pour partie de la fusion entre Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère de l'Industrie réalisée sous Dominique Strauss-Kahn.

A titre de simple rappel, le rattachement de l'ex-ministère autonome de l'Industrie à l'autorité de Bercy a certes permis une mutualisation de fonctions au sein des directions de moyens (directions du personnel, des affaires juridiques, de la communication, ...) mais n'en a pas moins laissé perdurer dans un premier temps l'ossature de l'ex-ministère de l'Industrie, à savoir la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DiGITIP), la Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI) chapeautant le réseau déconcentré des DRIRE, et la Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services. Les démembrements-remembrements partiels de cet ensemble (par exemple sur les TIC, ou sur la compétence nucléaire de l'ex-DGEMP, la Direction de la sûreté des installations nucléaires d'André-Claude Lacoste ayant été transmuée en une autorité administrative indépendante, l'Autorité de sûreté nucléaire) n'ont depuis lors été qu'assez limités. Quant au niveau des services déconcentrés, un projet de rapprochement des DRIRE et des DIREN (directions régionales de l'environnement) placé sous l'autorité du MEDAD, deux réseaux dont les compétences se croisent souvent avec peu de lisibilité pour leurs partenaires, a été lancé fin 2004 sous la forme d'une expérimentation consistant à placer les deux structures sous l'autorité unique d'un directeur DRIRE-DIREN dans cinq régions (PACA, Corse, Haute-Normandie, Picardie, Nord-Pas de Calais). Il ne s'agit donc pas de fusion, et il n'a pas pour l'heure été jugé opportun d'aller plus loin dans cette voie.

Il convient de surcroît, par delà les effets d'annonce et d'affichage, de s'interroger sur ce que recouvrent exactement les rares fusions de directions réalisées dans la sphère de

Bercy. Il en est ainsi de la réunion en janvier 2005 de l'ex-DiGITIP et de l'ex-DARPMI en une Direction générale de entreprises (DGE), dans laquelle l'ex-DARPMI est devenue une Direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle, qui continue d'être l'interface des DRIRE, et dont la directrice est adjointe au directeur général, seul cas d'espèce alors que le reste de la DGE est structuré en services plus intégrés. Il est patent que la fusion se résout en l'espèce en une simple juxtaposition au lieu de tendre vers une bien plus difficile interpénétration. La même interrogation et le même constat dubitatif valent pour l'autre grande opération à forte visibilité qui a consisté, par l'arrêté du 15 novembre 2004, à fusionner ces deux « directions-reines » qu'étaient le Trésor et la DREE pour donner naissance à la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE). La simple consultation de l'arrêté et de l'organigramme, avec ce schéma de deux directeurs « assistant » le directeur général, « l'un particulièrement chargé des questions de politiques économiques et l'autre des questions de relations économiques internationales », tandis que perdurent dans l'être les trois anciens services du Trésor et les deux de la DREE, complétée par les informations qualitatives recueillies auprès des intéressés, montrent assez que la perpétuation de deux types de compétences, de deux filières de carrière et de deux « esprits-maison » distincts est forte : c'est pour l'heure de « collage » qu'il s'agit plus que de fusion véritable.

● **Dans la sphère du ministère des Affaires étrangères** : Le ministère des Affaires étrangères a principalement été marqué, durant la décennie écoulée, par la fusion opérée en 1998 avec l'ex-ministère de la Coopération. Ce petit ministère comportait deux directions d'administration centrale, l'une opérationnelle, la Direction du développement, et l'autre fonctionnelle, la Direction de l'administration générale. Cette dernière a tout simplement été absorbée par la Direction générale de l'administration du MAE (rue La Pérouse), tandis que la Direction du développement, rebaptisée Direction du développement et de la coopération technique (DDCT) a fusionné avec la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) du MAE, pour donner naissance à la vaste DGCID actuelle (Direction générale de la coopération internationale et du développement). Cette fusion a entraîné, par voie de conséquence, l'intégration des missions d'aide et de coopération, dans les pays où nous en avons, au sein des postes diplomatiques sous l'autorité des ambassadeurs. Pour le reste, les grandes directions traditionnelles du Quai d'Orsay, qu'elles soient thématiques ou géographiques, sont restées identiques à elles-mêmes.

● **Au ministère de l'Intérieur** : Le ministère de l'Intérieur a conservé une architecture dont la lisibilité à dix années d'intervalle demeure parfaite. A la vaste Direction générale de l'administration des années 1990 a été substitué un vaste Secrétariat général qui réunit, sous des noms parfois modernisés (la DPFAS devenue tout simplement DRH, la DPAPI de la rue Nèlaton devenue DEPAF par adjonction de la notion si à la mode d'évaluation), le pilotage du corps préfectoral et des préfectures (Direction de la modernisation et de l'action territoriale, DMAT) avec les directions de moyens habituelles : Direction des ressources humaines (DRH), Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI), Direction des système

Les notes de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique

d'information et de communication (DSIC), plus le Centre d'études et de prospectives (CEP), la Délégation à l'information et à la communication (DICOM), et la Mission aux affaires internationales et européennes (MAIE). Pour le reste, les quatre grandes « maisons » désormais historiques que sont la Direction générale de la police nationale (DGPN), la Direction générale des collectivités locales (DGCL), la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et la Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) ont persisté dans leur être institutionnel et leur périmètre d'intervention. Ceci n'exclut pas quelques réorganisations internes (au niveau de sous-directions voire de bureaux) de moindre importance. On laisse aussi de côté la grande affaire que serait, au sein de la DGPN, le cas si particulier de la fusion souhaitée par Nicolas Sarkozy entre la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la Direction de la surveillance du territoire (DST) pour donner naissance à une Direction du renseignement intérieur (DRI).

● **Au ministère de la Défense :** L'architecture d'ensemble du ministère, avec sa tripartition doublée d'une très forte segmentation entre un Secrétariat général pour l'administration qui n'a d'autorité que sur les directions fonctionnelles et civiles, des États-majors vivants à part et une Délégation générale pour l'armement à la si forte spécificité, n'a pas subi de modifications notables au cours de la décennie écoulée. En effet, la notion même de « fusion » semble presque taboue rue Saint-Dominique, tant sont fortes les allégeances d'armes, les esprits de corps et les cultures d'institution. C'est donc dans la catégorie plus modeste des « rationalisations » de fonctions que se pose la problématique de la modernisation dans ce ministère. Il s'agit non pas de toucher à l'architecture d'ensemble des directions de centrale, mais de regrouper sous l'égide de l'une d'elles certaines fonctions transversales exercées en ordre dispersé dans les diverses « maisons ». Des exemples typiques, dans les années récentes, sont la création d'une Direction de la communication de la Défense (DICOD) censée coordonner les SIRPA des différentes armées et la myriade de cellules ou services de communication existants : mais les uns et les autres ont survécu et continuent leur vie séparée. De même a-t-on tenté de regrouper la fonction publications sous l'égide de la DICOD, sans plus de succès puisque les diverses revues et collections d'ouvrages spécialisées continuent à fonctionner de façon autonome. Il n'en est pas allé très différemment de la réunion des centres de documentation sous la houlette d'un CEDOC, ou de la réunion de la fonction « études et prospective » sous la houlette de la Délégation aux affaires stratégiques. Les « rationalisations » progressent lentement, la coordination s'améliore, mais sans entraîner ni de fusions importantes de structures ni de mixage de leurs personnels.

● **Au ministère de la Justice :** La Chancellerie, où l'innovation institutionnelle principale a été la création d'un Secrétariat général il y a deux ans, est tout à fait à l'écart de la problématique des fusions de directions d'administration centrale. L'architecture d'ensemble reste organisée autour des deux petites directions ancestrales (Affaires civiles et Sceau, Affaires criminelles et Grâces) et des trois grandes directions-piliers chapeautant chacune son réseau, dont le maillage correspond à plusieurs « cartes judiciaires » incohérentes entre elles : la Direction des services judiciaires, interlocutrice

Les notes de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique

Département Recherche, études, veille

n°1 - novembre 2007 -

des 35 Cours d'appel et de leurs tribunaux ; la Direction de l'administration pénitentiaire et ses 9 directions régionales ; la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse et sa quinzaine de directions régionales. Dans cette architecture très « pilarisée », nulle fusion ne s'est imposée comme opportune à l'agenda : c'est plutôt du côté d'une tentative, bien inachevée, de rationalisation des cartes judiciaires qu'ont porté les efforts.

• **Dans la « nébuleuse » Equipement (au sens large, y inclus l'Environnement) :**

Créé lui-même en 1967 par la fusion volontariste et ambitieuse de deux administrations, les ponts et chaussées et travaux publics d'un côté, la construction et l'urbanisme de l'autre, laquelle avait permis la mise en place sur le terrain des directions départementales de l'équipement (DDE), ce ministère a connu depuis lors plusieurs réorganisations majeures (dont une très importante par un décret du 2 juillet 1985), du fait de l'évolution de son périmètre d'action. C'est ainsi que la disparition au cours des années 1990 du ministère autonome de la Mer, dont la Direction des pêches a rejoint le ministère de l'Agriculture tandis que les autres directions maritimes étaient définitivement arriimées au pôle Equipement a conduit, entre 1993 et 1997, à la fusion de ces cinq directions (Pêche, Flotte de commerce, Ports maritimes, Affaires maritimes, et Régime de sécurité sociale des marins) en trois seulement (Transport maritime, Ports et Littoral / Affaires maritimes et Gens de Mer / Sécurité sociale des marins). Une opération plus ponctuelle a consisté en 1997 à réunir la Direction de l'habitat et de la construction avec la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme pour donner naissance à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Plus récemment, dans le contexte de la modernisation de l'État et de la LOLF a été réalisée sous Gilles de Robien, en 2004-2005, une nouvelle réorganisation de grande ampleur (décret n° 2005-471 du 16 mai 2005) de l'administration centrale de ce qui était encore le ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer a été conduite avec pour objectif de réduire le trop grand nombre de directions qui ne permettait plus une bonne coordination inter-directions au niveau du ministre, d'où une approche insuffisante des enjeux transversaux et une trop grande orientation du pilotage des directions vers leurs relations avec les services déconcentrés. Cette réforme a réuni 15 directions ou services préexistants en 9 nouvelles directions générales ou directions. Un Secrétariat Général est chargé de la coordination et du pilotage stratégique de trois grandes entités préexistantes : la très importante Direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) qui, à l'Équipement, remplit une fonction sociale majeure de garante de la gestion unifiée du personnel, des acquis en matière de gestion personnalisée, de management moderne et de dialogue social ; la traditionnelle Direction Générale des Routes (DGR) ; et plus innovatrice une Direction générale de la mer et des transports (DGMT), qui fusionne audacieusement les transports aux anciennes directions Mer, dont la rétrogradation trouve là son aboutissement. Est par ailleurs menée à bien une réorganisation interne de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) pour mieux mettre en évidence les responsabilités respectives de pilotage de la politique du logement et de la politique de l'aménagement et de l'urbanisme. Est aussi confirmée la nouvelle organisation de la Direction générale de l'aviation civile, qui se succède à elle-

même, de même que sont confortées dans leur existence deux bien plus petites administrations « de mission » : la Direction de la sécurité et de la circulation routières, en charge d'une grande cause nationale, et la Direction du tourisme.

La centrale n'est pas seule concernée. La réorganisation de l'administration centrale s'est toujours articulée avec celle des niveaux d'administration sur le territoire. Les réseaux de services déconcentrés sont au cœur des démarches de réforme administrative promues dans ces domaines. Il s'agit ces dernières années d'abord de renforcer les services de niveau régional réorganisés autour d'un pôle «transport, logement, aménagement» («et mer» pour les régions littorales) sous l'autorité du directeur régional de l'équipement, et la mise en place de directions générales de l'équipement en région rassemblant les différents services du ministère, puis de recomposer les services routiers consacrés au réseau routier national relevant dorénavant de l'Etat après décentralisation, autour de onze directions inter-régionales dédiées. A ces ajouts de structures nouvelles font écho des tentatives de regroupements : les DDE perdant une partie de leur portefeuille au profit des services des collectivités territoriales et anticipant des réductions considérables d'effectifs à terme au niveau de leurs personnels ouvriers, alors même que l'ambition de rationalisation portée par le modèle du « guichet unique » pousse à la réunion des services administratifs de terrain, l'on a remis sur le métier en 2006 un vieux projet de fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Au 1^{er} janvier 2007, ces structures ont fusionné dans 8 départements pour donner naissance à des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) : Ariège, Aube, Cher, Loiret-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val d'Oise. Il s'agit de créer à terme un véritable service technique de proximité de « l'Etat territorial ». Il est encore trop tôt pour faire le bilan de l'expérience, qui sera évaluée en 2008.

●**Dans la sphère Affaires sociales et Emploi (ancien format) :** Les administrations centrales sanitaires, sociales et de l'emploi ont connu, surtout du côté du pôle Santé, une période compliquée depuis le milieu des années 1980 du fait des crises et scandales de sécurité sanitaire. Pour le dire vite, et au rebours d'une logique de fusion de services et de contractions d'effectifs, la logique a été celle d'une véritable « prise de pouvoir » de l'Etat en matière de santé publique, dont les conséquences organisationnelles ont été de deux ordres : d'une part, la croissance considérable de la taille des directions concernées, la Direction générale de la santé étant typique à cet égard ; d'autre part la création d'une série d'agences sanitaires qui ont permis une croissance de la capacité d'action de la puissance publique en la matière en évitant de recourir à des embauches de fonctionnaires sur budget Etat. Si l'on ajoute, dans le giron de la Direction des Hôpitaux (devenue « de l'hospitalisation et de l'organisation des soins »), la création sur le terrain des agences régionales de l'hospitalisation et leur croissance numérique depuis lors, il est clair que la problématique des fusions administratives n'a guère été à l'ordre du jour du côté de l'avenue de Ségur et de la Place de Fontenoy. Pour le reste, les grandes directions « classiques » de cette administration centrale sont identiques dans leur périmètre, et souvent dans leur dénomination, à ce qu'elles étaient il y a dix ans : Direction de la sécurité sociale (DSS), Direction générale de l'action sociale (DGAS),

Les notes de l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique

Département Recherche, études, veille

n°1 - novembre 2007 -

Direction de la population et des migrations (DPM), Direction de l'administration générale (DAGEMO), Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Délégation interministérielle à la ville (DIV), etc. C'est plutôt au pôle Emploi, qu'aux côtés d'une Direction des relations du travail (DRT) devenue Direction générale du travail (DGT) sans bouger, l'on relève que s'est opérée une fusion de directions : celle de l'ex-Délégation à l'emploi et de l'ex-Délégation à la formation professionnelle, regroupées en 1996 en une Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

•**Dans la sphère Education-Universités-Recherche** : C'est avec l'Équipement l'un des seuls départements ministériels à avoir connu une restructuration sévère, conduite en 1997-98 par Claude Allègre. Le domaine des Enseignements supérieurs avait déjà fait l'objet en 1993 d'une fusion par « collage » entre une direction chargée de la programmation et de la prospective et une direction des personnels du supérieur réunies pour créer la Direction générale des enseignements supérieurs (DGES). Cette association fut un succès organisationnel. Quant à la refonte intervenue sous Claude Allègre, elle a été d'une autre ampleur, puisque le nombre de directions d'administration centrale est alors passé de 17 à 11. Cette politique de réorganisation avait deux objectifs stratégiques majeurs. Le premier était de dégrader de petites directions fonctionnelles au rang de simples services d'une entité plus vaste (exemple de l'ex-Direction de la communication). Le second objectif, bien plus porteur de sens, consistait à parachever l'œuvre de rapprochement progressif réalisée depuis mes années 1980 entre les ancestrales Direction des lycées, Direction des collèges, direction des écoles, direction des enseignements professionnels pour donner naissance à une seule et même Direction de l'enseignement scolaire, faisant pendant à un Direction de l'enseignement supérieur plus intégrée avec deux services. La création de cette vaste Direction de l'enseignement scolaire, aujourd'hui devenue Direction générale (DGESCO) fut une opération très ambitieuse car c'est d'une fusion véritable qu'il s'agit, et non d'un « collage » des anciennes directions, puisque les intitulés qui étaient les leurs devinrent ceux de simples bureaux au sein d'un Service des formations de la nouvelle direction, qui comprenait par ailleurs un Service des établissements : c'est donc bien une logique de fusion-confusion et d'imposition d'une nouvelle transversalité thématique qui fut imposée par Claude Allègre. Depuis lors, en dépit des débats récurrents sur la spécificité du domaine des écoles primaires, qui justifierait aux yeux de certains la réapparition d'une Direction des écoles, le cap a été maintenu. Du reste, les directions existantes (Recherche, Programmation et développement) n'ont pas subi de modifications notables, hormis comme dans les autres ministères la mise en place d'un Secrétariat général ces dernières années, et quelques hésitations d'organigramme du côté de la Direction générale des ressources humaines (DGRH) dans laquelle est distinguée une Direction de l'encadrement.

•**Au ministère de l'Agriculture** : En dépit du contexte des crises sanitaires de la décennie écoulée, et de la mise en place à l'extérieur du ministère de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), la comparaison de l'organigramme de son

administration centrale en 1995 et en 2007 n'indique pas de grande transformation dans l'architecture des cinq principales directions techniques que sont la Direction générale de l'alimentation (DGAL), la Direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEI), la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), la Direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR) et la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), dont les noms ont été à peine modifiés. C'est du côté des directions fonctionnelles transversales que la mise en place d'un secrétariat général, remplaçant et élargissant le périmètre de la précédente Direction générale de l'administration a, comme dans maints autres départements ministériels, entraîné la réunion sous son autorité de la gestion des ressources humaines, des affaires financières, de l'organisation des services, de l'information et de la communication, de la statistique agricole, des affaires juridiques et du pilotage de la modernisation du ministère, qui étaient par le passé des directions parfois distinctes, et ont subi la *deminutio capitis* d'être ramenées au rang de services.

● **Au ministère de la Culture** : L'ordonnancement du ministère de la Culture et de la Communication se caractérise aussi par une grande pérennité des structures sur plus d'une décennie. Les deux innovations majeures furent en 1996, dans l'objectif d'atteindre l'engagement politique du « 1% Culture », d'éclater la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère du Logement pour y laisser l'urbanisme mais faire rebasculer l'architecture Place de Valois au sein de la puissante Direction du Patrimoine. Cette opération, réalisée dans la douleur et mal vécue à l'Arche de la Défense, s'est révélée la source de conflits bureaucratiques incessants entre les deux ministères, notamment concernant la gestion du réseau des SDAP (services départementaux de l'architecture et du patrimoine) qui sont un service extérieur du ministère de la Culture mais dont les personnels restent pour bonne part des personnels Equipement mis à disposition. La seconde innovation, quelques années plus tard, a consisté en la réunion des deux directions d'art vivant, la Direction de la musique et de la danse, et la Direction du théâtre et des spectacles en une seule Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS). Pour le reste, le ministère de la Culture se perpétue dans ses structures, les piliers de son administration centrale demeurant, outre la Direction de l'administration générale (DAG), la Direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), la Direction des archives de France (DAF), la Direction des musées de France (DMF), la Direction du livre et de la lecture (DLL), la DMDTS mentionnée à l'instant, complétées par les trois délégations aux arts plastiques, au développement et aux affaires internationales, et à la langue française.