



HAL
open science

Le “ big bang territorial ” : la fusion des régions comme simple conformisme aux modèles à la mode ?

Jérôme Méric, Olivier Coussi

► To cite this version:

Jérôme Méric, Olivier Coussi. Le “ big bang territorial ” : la fusion des régions comme simple conformisme aux modèles à la mode ?. Pascal Chaucheffoin. Nouvelles régions et métropoles La grande transformation ?, Presse Universitaire de Rennes (PUR), pp.25-38, 2020, 978-2-7535-7882-1. hal-02469487

HAL Id: hal-02469487

<https://hal.science/hal-02469487>

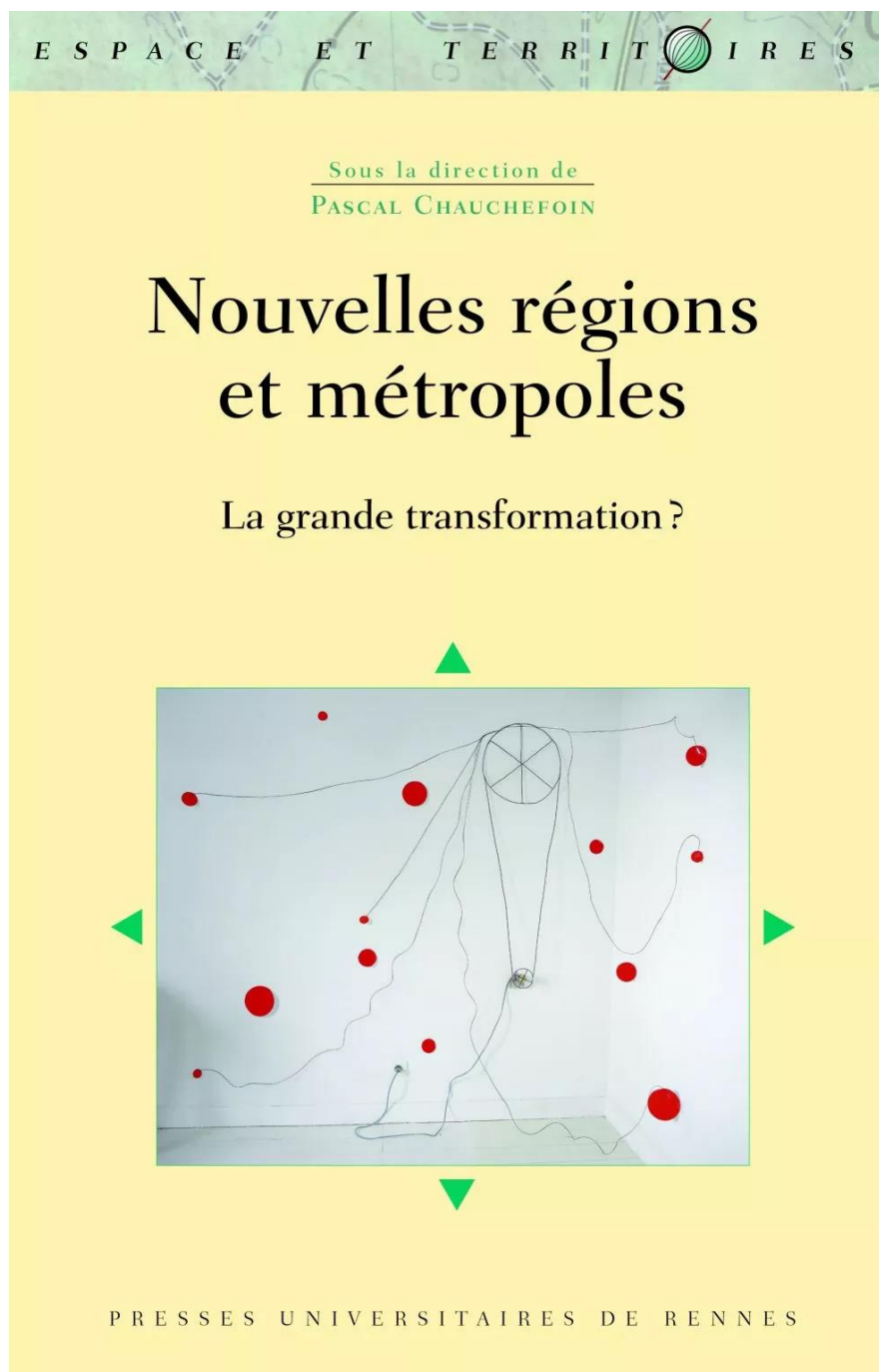
Submitted on 24 Feb 2020

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.

Pour citer cet article :

J. MERIC & O. COUSSI, « Le « big bang territorial » : la fusion des régions comme simple conformisme aux modèles à la mode ? » in « Nouvelles régions : la grande transformation » (P. Chauchefoin éditeur), Presse Universitaire de Rennes, chapitre 1, p. 25-38, 2020.



Le « big bang territorial » : la fusion des régions comme simple conformisme aux modèles à la mode ?

Jérôme MERIC et Olivier COUSSI

« *Que de débats n'ont-ils pas tenus, que de textes n'ont-ils pas adoptés pour faire croire à l'opinion qu'on voulait rénover l'organisation administrative du pays !* »¹

Pour un regard par les sciences de gestion de la réforme des régions françaises

Dans un éditorial de la Revue Française de Gestion, Jean-Marie Doublet constatait, non sans une certaine lassitude sous-jacente, l'accumulation successive de modes managériales très souvent venues d'un autre continent, portées par des gourous, testées par des conseils, diffusées par des enseignants et finalement appliquées en entreprises². Il proposait alors à la communauté scientifique d'étudier la gestion comme un ensemble de modes, qui reviendraient régulièrement, et d'interroger ainsi leur répétition ou l'apport de renouveau qu'elles apportent.

Le chercheur en management public peut alors s'approprier cette interrogation et questionner, dans le cadre d'une réforme importante, les origines et fondements de celle-ci en termes de modes et modèles.

Si la réforme des régions en France incluse dans la loi NOTRe³ a fait l'objet de nombreuses analyses à différentes étapes du processus, une vision d'ensemble de ce dernier n'a pas nécessairement été proposée pour l'heure. On a pu voir dans la démarche une orientation idéologique⁴ ou dogmatique⁵, un pur opportunisme politique⁶, une pensée d'économie publique territoriale plus ou moins aboutie⁷.

En deçà des commentaires et des analyses, les arguments avancés pour la défendre sont la rationalité budgétaire et la rationalité institutionnelle⁸. En effet, la création de plus de 30 000 emplois par an dans les collectivités territoriales sur la première décennie du siècle a considérablement alourdi la charge publique. La réforme a été présentée en cela comme la possibilité de corriger les effets d'une expansion que les collectivités n'ont pas su contrôler. Par ailleurs, la comparaison aux pays voisins incite à la simplification de l'organisation des territoires. La philosophie déclarée par l'Etat se résume ainsi à la création d'entités de taille suffisante et dotées de moyens (finances et compétences) propres à en faire des acteurs majeurs du développement économique.

¹ SERVAN-SCHREIBER J.-J., *Le pouvoir régional*, Paris, B. Grasset, 1975.

² DOUBLET J.-M., « Mode », *Revue française de gestion*, 7, 226, 2012, p. 7-8.

³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (ou loi NOTRe) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁴ CORDOBES S., PECQUEUR B. *et al.*, « La réforme territoriale, et après ? » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

⁵ TORRE A., BOURDIN S., *Big Bang Territorial : la réforme des régions en débat*, Armand Colin, Paris, 2015, 302 p.

⁶ LACOUR C. *et al.*, « Le nouveau découpage régional : Légitimité des coups de ciseaux » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

⁷ VERMEYLEN P., BOURDIN S. *et al.*, « Comparaisons internationales » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

⁸ DIMOU M. *et al.*, « Les objectifs invoqués de la réforme territoriale » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

Choix rationnel ? Assemblage d'idées reçues ? Opportunisme politique ? Et si le moteur de la réforme territoriale répondait plus fondamentalement à un phénomène de mode, tel que le management sait en produire depuis son institutionnalisation au milieu du XX^e siècle ?

A l'origine de cette réflexion, la prégnance des modèles issus des autres pays (européens en particulier), la part de suivisme qui a présidé aux discours émis et aux méthodes mises en œuvre dans le processus de réforme suggère que les acteurs de cette dernière ont sacrifié à la mode des modèles tout en mettant en œuvre les modèles à la mode. C'est à travers ce prisme que nous nous proposons d'examiner les faits.

La réforme territoriale française peut être étudiée en trois temps distincts pendant lesquels les interactions entre mode et modèles sont intervenues :

La première étape est l'initiative politique (ou stratégique selon que l'on se réfère ou non au *New Public Management* ou *NPM*). C'est le moment où les pressions institutionnelles sont explicitées, où la philosophie de la réforme est arrêtée, et où la méthodologie de travail est dessinée. La première partie de cet article analyse les modèles à la mode qui ont influencé la décision et l'argutie à cette étape.

Suit le temps parlementaire¹, marqué par la décision de regroupement régional, et qui voit s'unifier un discours pour la légitimer. André Vallini produit alors une tribune dans un grand quotidien du soir dans lequel il rappelle que « *le gouvernement cherche à permettre aux collectivités de faire des économies budgétaires, même si celles-ci mettent du temps à produire leurs effets* »².

Vient enfin la phase de la négociation décentralisée, pendant laquelle les anciennes régions définissent les termes de leur fusion et où l'allocation des compétences entre collectivités territoriales est discutée, en marge de la loi. Dans la mesure où cette dernière phase est riche, complexe, et surtout inachevée, nous faisons le choix de nous concentrer sur son aspect le plus aisément perceptible et dans la plupart des cas abouti : le choix des dénominations des régions.

Lors de ces deux dernières étapes, c'est le recours à la mode des modèles qui prévaut dans l'argumentation et la recherche de solutions. Nous y consacrerons la seconde partie de l'article.

Fondement théorique

Les connaissances produites en management, notamment à la marge de la sphère scientifique, connaissent des vagues de popularité temporaires que deux théories distinctes éclairent (Abrahamson, 1991) :

1. La théorie de ce que l'on pourrait traduire par les toquades (*fads*) décrit comme telles des comportements collectifs qui émergent à l'occasion d'une conjonction fortuite de forces qui déclenchent ou facilitent leur diffusion³. Elles se manifestent en période d'incertitude et de menace par un surinvestissement affectif dans une technique sans égard à la validité de son contenu. Leur vecteur de diffusion se limite à l'imitation (que nous distinguerons du mimétisme).
2. Les modes (*fashion*) résultent en revanche d'un jeu de l'offre et de la demande sur le marché de la connaissance managériale. Ce faisant, elles peuvent durer et laisser tout du moins des traces dans le champ des pratiques et de la pensée. Elles constituent au fil du temps une stratification de

¹ Le lecteur pourra facilement prendre connaissance de l'ensemble des débats en consultant ceux-ci à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation_regions_organisation_territoriale.asp.

² VALLINI A., « La réforme territoriale, une vraie source d'économie », *Le monde*, 22 juillet 2015.

³ ABRAHAMSON E., FAIRCHILD G., « Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Learning Processes », *The Academy of Management Review*, 44, 4, 1999, p. 708-740 ; SMELSER N.-J., *Theory of Collective Behavior*, Free Press, New York, 1962 ; TURNER R.H., KILLIAN L.M., *Collective Behavior*, 3rd ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1986.

connaissances qui, même si elles ne constituent plus un cadre d'analyse prioritaire, leur permet d'influencer durablement les prescriptions du langage managérial et leur mise en œuvre¹.

La diffusion des modes s'opère par le langage et plus généralement par la production d'une culture. Blumer² analyse la mode comme produite à partir de deux ordres de préférence des consommateurs. Le premier est caractérisé par une certaine constance, alors que le second suit une tendance. Le faiseur de mode est celui qui saisit cette tendance ou arrive à influencer cette dernière par l'innovation.

Dans l'organisation, les préférences se traduisent par des normes qui pour certaines s'appuient sur la rationalité, et pour d'autres sur l'idée de progrès. Lorsque la demande pour un renouvellement des méthodes et des pratiques devient très forte, la convergence des préférences vers un modèle (ou un idéal-type) de technique nouvelle s'opère. Le vecteur de diffusion est alors le langage, non pas en tant que couverture légitimante d'une réalité qui lui est extérieure, mais comme prescription de schèmes d'action nouveaux ou supposés tels. L'ambiguïté du terme de modèle est donc précieuse pour comprendre le phénomène de mode : il décrit à la fois la représentation pure et simplifiée de la technique à prescrire, et il constitue de ce fait l'exemple à suivre.

C'est à ce stade que s'enclenchent les comportements mimétiques de souscription aux modèles. Observant la référence au *New Public Management* (NPM) lors de l'application de la Loi Organique de Finance (LOLF), Eggrickx³ dépasse la conception du mimétisme héritée de la théorie néo-institutionnelle⁴ et proche de celle adoptée par les théories des *fads* pour conférer à ce dernier des formes propres à mieux comprendre l'émergence des modes dans le marché de la connaissance managériale.

En premier lieu, le modèle constitue un vecteur d'apprentissage par un mécanisme d'adaptation inné chez les individus⁵. Ce mécanisme est celui qui entre le mieux en résonance avec les théories des modes managériales : l'apprenant imite le modèle en même temps qu'il apprend, donc il l'adapte à sa situation, il repère ses dysfonctionnements, il corrige le modèle et le mémorise. Si cette démarche a pu, dans les faits, constituer un des effets de la LOLF, le recours au modèle privé peut induire des mimétismes moins productifs en termes de connaissances et de compétences managériales.

Le faux mimétisme⁶ consiste, pour un acteur en difficulté, à imiter un modèle pour duper son prédateur. En situation de forte incertitude, le secteur public singerait alors le secteur privé. L'imitation qui en résulte conduit l'Etat à prendre des mesures qui le légitiment⁷, mais dont le caractère caricatural produit une focalisation sur le management par les chiffres⁸.

L'adoption du *NPM* peut aussi s'apprécier par le biais du mimétisme colonisateur⁹ où le colonisé, se sentant en situation de faiblesse, valorise celui qui est en position de domination et se laisse (au moins dans un premier temps) envahir par ce dernier pour lui ressembler. Il en va du secteur public qui se présente comme un coût financé par une fiscalité pesant sur le secteur privé, pourtant « meilleur » à tous égards.

¹ ABRAHAMSON E., EISENMAN M., « Employee-management techniques: Transient fads or trending fashions? », *Administrative Science Quarterly*, 53, 2008, p. 719-744 ; BLUMER H.G., « Fashion: From class differentiation to collective selection », *Sociological Quarterly*, 10, 1969, p. 275-291.

² BLUMER H.G., « Fashion: From class differentiation to collective selection », op. cit.

³ EGGRICKX A., « Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF », *Management & Avenir*, 4, 54, 2012, p. 61-82.

⁴ DI MAGGIO P.-J., POWEL W.-W., « The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147-160.

⁵ PIAGET J., INHELDER B., *La psychologie de l'enfant*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966.

⁶ BATES H.-W., « Contributions to an insect fauna of the Amazon valley », *Transactions of the Linnean Society of London*, 23, 1962, p. 495-566.

⁷ POLLITT C., « Convergence: The Useful Myth? », *Public Administration*, 79, 4, 2001, p. 933-947.

⁸ SMITH P., « On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector », *International Journal of Public Administration*, 18, 2/3, 1995, p. 277-310.

⁹ ASHCROFT B., TIFFIN H., GRIFFITH G.-H., *The Post-Colonial Studies Reader*, Routledge, New York, 2005.

En dernier lieu, la nature mimétique de l'homme¹ le conduit à se trouver des modèles qui suscitent du désir pour l'objet qu'ils possèdent. Eggrickx² voit ainsi dans la LOLF la manifestation d'une mise en concurrence entre le secteur public et le secteur privé, conduisant le premier à l'exagération des principes du second jusqu'à la démesure, comme c'est le cas dans l'application irraisonnée du *downsizing* en période de crise.

La mode et les modèles interagissent donc de façon potentiellement complexe, mais surtout selon une forme de réciprocité. La mode fait tout d'abord émerger et évoluer des modèles. Il s'agit alors d'identifier lesquels pour comprendre le référentiel d'action, de pensée et de discours dans lequel les réformateurs se sont placés. C'est le moment où il faut rechercher les modèles à la mode.

Plus fondamentalement peut être, il convient de s'interroger sur l'importance croissante que les modèles ont su prendre en management. Il n'en a pas été toujours ainsi. Les récits historiques de Chandler³ montrent comment, au gré de leur environnement et des problématiques qu'ils rencontraient, les managers ont su « inventer » des pratiques novatrices propres à y répondre, et ce de manière autonome. Le développement, après la seconde guerre mondiale, des métiers du conseil et de la littérature « *how to* » a contribué à fournir des modèles vers lesquels chacun se devait de tendre. Émergeait ainsi la « mode des modèles ».

Les modèles à la mode : initiative stratégique de la réforme

La référence au secteur privé, si elle n'est pas toujours explicite, alimente l'esprit de la réforme. Les arguments développés alors par l'exécutif sont la volonté de créer des grands pôles régionaux susceptibles d'avoir un poids dans l'ensemble européen. Ces nouvelles structures doivent par ailleurs être économes en ressources au regard du découpage territorial actuel. A l'échelle française, la réduction des coûts est d'abord envisagée selon différentes options. La disparition des départements, évoquée très tôt dans les débats, nécessite une modification de la constitution. Or l'exécutif ne semble pas vouloir prendre le risque d'un échec devant le congrès, tant la mesure est controversée. Des alternatives sont alors envisagées : regroupements des communes, métropolisation, regroupement des régions. C'est la dernière option qui est finalement retenue en 2015, et les analystes s'accordent pour considérer que la métropolisation qui devait l'accompagner s'est « perdue en route »⁴.

Même lorsqu'ils ne sont pas cités nommément, trois des sept piliers doctrinaux du *NPM* se retrouvent dans cette décision, parmi lesquels l'autonomisation (*empowerment*) des collectivités, l'application de méthodes issues du secteur privée, la rigueur et l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Le contexte institutionnel dans lequel la décision est prise, à la fois vecteur de normes et producteur de mimétisme, pousse à la sobriété budgétaire. La solution proposée s'inspire directement de la pratique des fusions acquisitions. Quant à la démarche choisie pour mettre en œuvre le projet, le choix est fait d'un processus hiérarchiquement descendant (*top down*) qui laisse de plus en plus d'autonomie au fur et à mesure que l'on descend vers les territoires.

Rémanence des pressions institutionnelles de sobriété budgétaire

L'immédiate après-crise a été marquée, en Europe, par le maintien d'une forte pression pour respecter la sobriété budgétaire. Le rôle de l'Allemagne dans le maintien des critères de convergence s'est révélé

¹ GIRARD R., Des choses cachées depuis la fondation du monde, Grasset et Fasquelle, Paris, 1978.

² EGGRICKX A., « Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF », *op.cit.*

³ CHANDLER A., *The visible hand : the managerial revolution in American business*, Belknap Press, Cambridge, Mass, 1977.

⁴ DUMONT G-F., SAINT-PIERRE F., CORDOBES S., « Le nouveau découpage régional : Légitimité des coups de ciseaux » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

déterminant. Mais à l'heure où la commission européenne lâche quelque peu la contrainte sur la limitation des déficits, la France s'engage dans une réforme dont l'objectif est de réduire la dépense publique à l'échelle de l'administration territoriale. Cette première tension incite à chercher ailleurs les pressions institutionnelles qui se sont exercées sur le pouvoir exécutif pour engager la réforme à un moment jugé par d'aucuns peu opportun. La théorie néo-institutionnelle sociologique¹ propose de comprendre comment s'opère la mise en conformité des organisations, à travers trois ordres de pressions.

Tout d'abord, l'isomorphisme coercitif émane des institutions sous la forme non seulement de contraintes réglementaires ou de directives mais aussi sous celle d'opinions et de discours qui appellent l'organisation à rentrer dans le rang. En l'occurrence, la pression institutionnelle émanant de l'Europe s'affaiblit, et c'est probablement dans l'opinion publique, et les « idées reçues »² que la coercition s'exerce. La mode langagière du « millefeuille territorial », reprise par les politiques et les médias, conforte les citoyens dans l'idée que l'organisation territoriale française est pléthorique, complexe et coûteuse. La reprise de cet argumentaire dans certains programmes de la campagne présidentielle de 2017 n'est-elle pas un marqueur des propos les plus aptes à flatter l'opinion ? La tentation peut être alors grande d'y céder, du moins dans le discours produit.

Le deuxième ordre de pressions est qualifié d'isomorphisme normatif. Les mythes rationnels qui traversent la réflexion politique sont autant de normes qui confèrent une orientation aux décisions. Ils produisent autant de critères de légitimité pour ces dernières. Le phénomène de mode renforce les normes dans la mesure où plus les acteurs les suivent, plus elles deviennent contraignantes. Ceux qui les ont appliquées deviennent des modèles à suivre. La Grande Bretagne, l'Allemagne, le Canada sont les références récurrentes des tenants de la sobriété budgétaire. Ils sont en cela les bons élèves des préceptes du *NPM*, que des acteurs comme les consultants privés et les technocrates promeuvent sur le marché de la connaissance managériale publique³.

L'isomorphisme mimétique décrit la tendance des organisations à s'aligner sur le comportement des autres en situation d'incertitude (en particulier sur ce qu'il y a à faire). La relation du secteur public au secteur privé a déjà fait l'objet d'un développement dans la première partie de cet article consacrée aux fondements théoriques de notre analyse, dans la mesure où les quatre formes de mimétisme ont permis de comprendre la diffusion du modèle privé dans le secteur public⁴.

En synthèse, les pressions institutionnelles qui ont pesé sur les choix politiques ont consisté en l'alignement sur la vision à la mode d'un système territorial dispendieux, la prééminence de la norme issue du secteur privé, et la reproduction de ce dernier à des fins d'apprentissage peut-être, de camouflage et de soumission certainement.

Rémanence et transposition au secteur public de la mode des fusions-acquisitions

Dans le secteur privé, les années 1990 et 2000 ont été marquées par un engouement pour les fusions acquisitions. C'est un phénomène que Gaughan⁵ qualifie de « mode de la cinquième vague de fusions ». Le paysage des activités pharmaceutiques et bancaires a été profondément modifié. Les arguments avancés pour promouvoir les rapprochements d'entreprise invoquaient de manière récurrente les

¹ DI MAGGIO P.-J., POWEL W.-W., « The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *art. cité* ; MEYER J.W., ROWAN B., « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83, 2, 1977, p. 340-363.

² TORRE A., BOURDIN S., *Big Bang Territorial : la réforme des régions en débat.*, Armand Colin, Paris, 2015, 302 p.

³ ABRAHAMSON E., « Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations », *The Academy of Management Review*, 16, 3, 1991, p. 586-612 ; CHRISTENSEN M., « The "third hand": Private sector consultants in public sector accounting change », *European Accounting Review*, 14, 3, 2005, p. 447-474 ; EGGRICKX A., « Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF » *art. cité*.

⁴ EGGRICKX A., « Réflexion critique sur l'adoption d'outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF » *art. cité*.

⁵ GAUGHAN P.A., *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings*, 4th ed., Hoboken, John Wiley & Sons, 2017.

« synergies », incluant sous ce terme les économies d'échelle, et la « taille critique ». Les économies d'échelles incluent en particulier les opportunités de regroupements de services fonctionnels, de structures commerciales et éventuellement productives, mais aussi le pouvoir d'acheteur conféré par la taille de la nouvelle structure. La « taille critique », dont la mode a fait un élément de discours quasi-incantatoire, relève de l'argumentaire stratégique.

Dans le secteur pharmaceutique, elle a pu sembler justifiée au regard des frais engendrés par la recherche et développement et les risques qu'un échec pouvait susciter pour des structures modestes. Au demeurant, il semble que la concurrence entretienne aussi un désir mimétique, le plus grand servant alors de modèle à ses challengers.

Dans le secteur bancaire, la taille des établissements a été remise en cause au moment de la crise dite des *subprimes*, en raison de l'amplification du risque systémique qu'elle provoque : certaines banques étaient devenues « trop grosses pour se permettre d'être mises en faillite » (*too big to fail*¹). La récente crise a donc considérablement ralenti les vagues de rachats d'entreprises en comparaison aux années qui l'avaient précédée. Du point de vue des actionnaires, Gaughan² dresse un bilan morose : entre 1998 et 2001, les actionnaires des entreprises acquéreuses sur près de 12 000 transactions ont perdu quelques 240 milliards de dollars.

Au moment où la réforme territoriale a été annoncée, le discours de l'exécutif a repris, avec quelque retard, la mode des fusions-acquisitions à son compte. Il fallait à la fois justifier le renoncement – cette fois politique – à la suppression des départements et présenter la solution alternative comme allant de soi, puisque le secteur privé l'avait adoptée avec tout le succès supposé. L'argument des économies d'échelle a cependant été vite abandonné, une augmentation des dépenses étant anticipée, du moins dans les premières années qui suivent la réforme³. De fait, la fusion des régions ne corrige ni la surabondance des municipalités, ni les redondances entre collectivités et structures étatiques décentralisées⁴. Le recours à la notion de taille critique est en revanche prégnant, quel que soit l'habillage qu'on lui donne : « renforcer l'identité territoriale », « conférer aux régions un périmètre pertinent »⁵. Conformément à ce qui s'est opéré dans le secteur privé, la justification des fusions repose sur la comparaison aux voisins européens, et en particulier aux Länder allemands. Il ne s'agit pas ici de comparer une volonté apparente d'alignement sur les plus grands avec la surenchère qui s'était emparée du secteur privé avant la crise. Toutefois, le vocable de la concurrence et de l'exemplarité qui caractérisent le désir mimétique est bien présent.

Le 16 juillet 2014, le discours inaugural du ministre de l'intérieur aux sessions portant sur la délimitation des régions avance trois arguments qui convergent vers la notion de taille critique (le terme est d'ailleurs repris par l'un des rapporteurs pour avis) : ne pas laisser les régions les plus modestes (rurales) à la traîne, simplifier l'organisation territoriale pour éviter la dilution des compétences, conférer aux régions un périmètre suffisant pour accueillir ces compétences nouvelles et peser dans le paysage européen.

La réforme territoriale s'inspire donc largement du mouvement des fusions-acquisitions survenu dans le secteur privé avant la crise des *subprimes*. Les réformateurs ont pour un temps recouru à l'argumentaire

¹ O'HARA, SHAW W., « Deposit Insurance and Wealth Effects: The Value of Being "Too Big to Fail" », *The Journal of Finance*, vol. 45, n° 5 (1990), p. 1587-1600. KAUFMAN G. G., « Are Some Banks Too Large to Fail? Myth and Reality », *Contemporary Policy Issues*, vol. 8, 1990.

² GAUGHAN P.A., *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings*, *op. cit.*

³ CALLOIS J-M., BOURDIN S., ZENTELIN J-L., « La réforme territoriale, et après ? » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

⁴ SOUAÏLE P., PEIFFER-SMADJA O., VERMEYLEN P., « Comparaisons internationales » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

⁵ DUMONT G-F., SAINT-PIERRE F., CORDOBES S., « Le nouveau découpage régional : Légitimité des coups de ciseaux » in BOURDIN S., TORRE A. (dir), *Big bang territorial. La réforme des régions en débat*, Paris Armand Colin, 2015, p. 160-188.

des économies d'échelle et pour se rabattre finalement sur la notion de taille critique dans un environnement européen.

La mode qui dure : le MBO comme matrice de la démarche de réforme

Le management par objectif (MBO) a été conçu ou du moins formalisé par Drucker¹. Adopté progressivement par de grandes entreprises américaines, la pratique est devenue une référence dans les années 1970-1980. La démarche se veut un accompagnement de la délégation dans la mise en œuvre des stratégies de l'entreprise. Le dirigeant fixe des orientations, qu'il traduit en objectifs plus opérationnels pour ses subordonnés. Ces derniers s'engagent formellement à atteindre ces objectifs pour peu que les moyens qui leur sont alloués le leur permettent. Cette relation contractuelle donne lieu à une mesure des résultats en fin de période, afin de préserver l'autonomie des agents. Si le MBO dans le secteur privé ne connaît plus l'engouement provoqué dans les trois décennies qui ont suivi sa diffusion, il n'en demeure pas moins pratiqué à large échelle. Le NPM lui a d'ailleurs offert une seconde vie. Les dialogues de gestion et les contrats d'objectifs et de moyens sont une réplique de la « lettre au directeur » que Drucker avait préconisée pour arrêter formellement les termes de la relation contractuelle entre principal et agent. Dans les années 1980, on pouvait qualifier le MBO de « mode qui a changé le management »². De fait, l'adoption en masse de cette méthode a laissé des « strates » de connaissances managériales dans les entreprises et dans les programmes éducatifs, conformément à l'hypothèse d'Abrahamson³ lorsqu'il décrit le phénomène de *fashion*.

La démarche de la réforme territoriale suit en grande partie ce modèle. L'initiative stratégique relève du pouvoir exécutif central, qui confie au parlement le soin de fixer les modalités de mise en œuvre, puis aux régions la tâche de négocier les conditions des rapprochements pour peu qu'un objectif simple et mesurable – le caractère effectif de la fusion – soit atteint. La direction suivie par la méthode est descendante (*top down*), mais la focalisation sur le résultat préserve l'autonomie de la « base opérationnelle ».

Sobriété budgétaire, fusion-acquisition, *Management By Objective (MBO)* sont les principaux modèles qui ont présidé à la finalisation, à la forme adoptée, et à la méthode de management de la réforme territoriale. La première se concevait en réponse à la mode du dénigrement du système public, la deuxième à la course à la taille critique, la troisième au « managérialisme » appliqué à la chose publique. L'identification de ces modèles à la mode conduit à s'interroger sur la mode des modèles. Il semble que la réforme territoriale ait aussi suivi cette tendance, en privilégiant le recours aux figures exemplaires et aux idéaux-types régionaux.

La mode des modèles : débat parlementaire et décisions locales

Le temps du débat parlementaire suit la décision de l'exécutif. L'option du regroupement régional est retenue, mais il faut encore savoir quels regroupements vont s'opérer en évitant de démanteler les régions existantes. De ce fait, les premières cartes proposées ne sont pas retenues, car elles suscitent de tels démantèlements. Suit une négociation où les observateurs éprouvent des difficultés à identifier quelles logiques priment au regroupement. La question de la métropolisation est importante, mais les options retenues ne sont pas univoques. Pour certaines régions le renforcement d'une métropole unique constitue un attracteur (Nouvelle Aquitaine), pour d'autres elle est motif de conflits, les métropoles secondaires craignant d'être « mises au pas » par une ville considérée jusque-là comme concurrente. C'est le cas pour Montpellier et Toulouse ou encore Clermont-Ferrand et Lyon. Après la belle cohérence apparente

¹ DRUCKER P., *The practice of management*, Harper & Row, New York, 1954.

² SEYNA E.J., « MBO: The fad that changed management », *Long Range Planning*, 19, 6, 1986, p. 116-123.

³ ABRAHAMSON E., « Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations », *art. cité*.

du programme livré par l'exécutif, les particularismes locaux l'emportent. Dans cette cacophonie initiale, il est difficile de trancher, et le besoin d'un discours cohérent autour d'un modèle unique pour légitimer la décision parlementaire.

A la suite de deux années d'échanges houleux, le projet parvient à l'échelle des collectivités territoriales. Il est en cours en ce moment même, et toutes les questions ne sont pas tranchées. A titre d'exemple, les départements tentent de contourner le renforcement des compétences de la région en matière d'aménagement du territoire. Si un aspect de la mise en œuvre de la réforme est à présent stabilisé, c'est celui des dénominations. Sur cet aspect, le recours à des modèles demeure encore le maître mot du processus de légitimation, même dans le cas où le choix de ces derniers a été soumis à des consultations publiques.

Unification du discours de légitimation de la décision parlementaire

L'isomorphisme mimétique, dans sa formulation la plus simple¹, consiste à pallier l'incertitude situationnelle par la recherche de modèles dans l'environnement. Ceux qui les reproduisent se dotent d'une capacité d'action nouvelle dans une situation paralysante en même temps qu'ils trouvent dans leur référence un motif de légitimité : si d'autres ont fait leurs preuves en agissant ainsi, il est de bon droit de faire comme eux. On mesure déjà le caractère incertain de la situation à la confusion des discours de l'exécutif à l'occasion de certaines sessions au parlement.

Le discours inaugural du débat à l'assemblée, le 17 février 2015, est prononcé par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique. La promotion de la réforme des attributions de compétences repose sur des arguments disparates. Dans l'ordre de citation : inégalité des chances entre les territoires, replis sur soi des régions, coopération, ressource limitée, pérennisation du développement, rattrapage du retard industriel. Le rapporteur reporte l'examen du rôle des départements aux années 2020, il insiste sur le besoin de clarifier l'organisation territoriale. La mise en œuvre du rapprochement des régions n'est pas ou peu évoquée dans les débats.

Les débats de juillet 2014 rendent compte de la demande, par certains élus, de critères de regroupement clairs : « *complémentarité réelle* », « *affinités naturelles (fondées sur) une histoire commune* », « *absence de distance excessive entre les point de la nouvelle région et tel autre* », « *critère démographique* » (Gérard Schwartzenberg, député, 16 juillet 2014)². Pour autant la demande de critères clairs n'est pas entendue, et les échanges deviennent chaotiques. Parmi les plus fréquents : la création de grandes régions va renforcer les inégalités à l'égard des plus petites, l'identité des territoires doit être prise en compte et l'on va en tuer certaines, certaines métropoles vont sombrer au détriment d'autres, la réforme va réinstaurer les féodalités, la région ne doit pas être une collectivité de gestion mais un porteur de développement économique et d'emploi, les compétences et les ressources fiscales devraient être discutées avant le périmètre. La première remise en cause de la carte initiale porte sur le regroupement Centre Poitou Charentes Limousin, que d'aucuns ne voient justifiés que par le mince argument d'une connexion routière (l'axe A10). Il est souligné que les entreprises, dans cet espace, « *ont choisi Bordeaux* » (Olivier Falorni, député de la Charente Maritime). Ce moment du débat marque l'émergence des recours aux modèles dans la discussion. Ici le secteur privé est à nouveau invoqué comme référence : si les entreprises ont fait ce choix, les parlementaires doivent les suivre.

Ceci est bien confirmé par le Secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale André Vallini qui justifie la réforme par trois exigences (démocratique, économique et de service public) qu'il associe à la clarté, la compétitivité et l'efficacité qui sont portés par la réforme³. Il termine de plus son plaidoyer par un vibrant

¹ MEYER J.W., ROWAN B. « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony » *art. cité.*

² <http://www.rrdp-deputes.com/delimitation-des-regions-et-modification-du-calendrier-electoral-vote-solennel/>.

³ VALLINI A. « La réforme territoriale, une vraie source d'économie », *Le monde*, 22 juillet 2015.

appel justifiant le tout par le fait que « *les grands pays d'Europe ont fait ou sont en train de réaliser leur réforme territoriale. La France ne pouvait plus attendre* ».

Polarisation des politiques de dénomination autour de modèles distincts (historique, neutre, identitaire, etc.)

Fin septembre 2016, le nom des sept nouvelles grandes régions a été entériné. C'est sans doute un « gazouillage » de l'ancien Premier Ministre et Sénateur Jean-Pierre RAFFARIN qui donne le ton du ressenti de certains élus à l'égard du découpage final : « *#ReformeTerritoriale : le gvt n'a livré aucune étude quant à l'histoire, à la géographie, à la culture, aux identités de nos territoires...* »¹. Cette opinion sera partagée par des nombreux « néo-Aquitains » dont d'autres responsables politiques tel Dominique BUSSEREAU « *#NouvelleAquitaine C'est peu dire que je n'aime pas cette dénomination Très vite nous parlerons d'Aquitaine sans adjectif! @sudouest* » et d'un universitaire poitevin farouchement opposé à la fusion qui parlera même d'« *anchluss* » et d'ajouter « *à part l'ex-président du conseil général des Deux-Sèvres, Eric Gautier, personne ne s'est opposé à cette réforme qui gomme pourtant les identités des territoires* »².

André Vallini répondra à tous ceux qui doute du bien-fondé de la loi que « *La réalité est d'une part qu'il n'y a pas de carte idéale et qu'aucune n'a jamais fait l'unanimité* » et de poursuivre qu' « *il faut répondre à ceux qui disent que cette réforme remettrait en cause rien moins que les identités de nos territoires. Outre que l'on peut disserter à l'infini sur ce qui constitue ces identités, faut-il rappeler que la réforme territoriale, ne vise en aucune manière à gommer ou à effacer ces identités ? Ces identités, qui remontent pour la plupart aux provinces de l'Ancien régime, ont traversé la Révolution française, une Restauration, deux Empires et cinq Républiques. Elles sauront survivre à cette réforme administrative* »³.

Pour autant on voit apparaître ainsi trois types de régions françaises portées par leurs nouvelles identités :

- Les « inchangées » : Pays de la Loire, Bretagne,
- Les « fusionnées associées » : Rhône-Alpes-Auvergne, Bourgogne-Franche-Comté, ...
- Les « fusionnées renommées » : Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Grand-Est, Haut de France, ...

Conclusion

Nous avons proposé un regard gestionnaire sur la réforme territoriale en France portée par la loi NOTRe depuis 2015 et plus particulièrement dans le cas des fusions régionales qui se sont produites à l'occasion de la réduction du nombre des régions françaises. En appliquant le filtre de la mode sur cette politique publique, nous avons conforté l'idée que les modes ne viennent pas par hasard et que la réforme régionale semble combler un manque et proposer un ordre (une forme de sécurisation) compréhensibles par les parties prenantes.

Si la construction de la politique publique qui a conduit au vote de la loi NOTRe obéit à de nombreuses contraintes et présupposés, force est de constater qu'elle se fonde aussi sur un modèle de développement que l'on cherche à reproduire sur l'ensemble du territoire national, modèle qui a évolué

¹ <https://twitter.com/jpraffarin/status/482454920910897152> (27 juin 2014 11:26).

² Pour plus de détail l lecteur pourra se référer à <http://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/nouvelleaquitaine-les-tweetos-vent-debout-contre-le-changement-de-nom-1019361.html>.

³ VALLINI A. « La réforme territoriale, une vraie source d'économie », art, cité.

au cours du temps passant du « *small is beautiful* » (le district industriel italien transposé en France par la DATAR¹ avec le Système Productif Local), puis au « *ensemble on est plus fort* » (l'approche « porterienne » des grappes ou cluster d'entreprises donnant lieu au lancement de la politique des Pôles de compétitivité en 2005) pour aboutir récemment au « *big is beautiful* » associée à la métropolisation pour la mise en œuvre des fusions régionales.

En nous fondant sur les théorie des modes en management² nous avons montré que bien plus qu'un acte politique fondateur mûrement réfléchi et porté par une ambition structurante pour les territoires infranationaux, cette réforme pourrait être vue comme une simple déclinaison et un conformisme aux modèles à la modes en management et plus particulièrement à ceux inspirés par la sphère économique privée que l'on peut donc considéré comme dernier avatar de la philosophie gestionnaire du *New Public Management*.

Reste maintenant à identifier ces « faiseurs » de mode décrits par les auteurs de cette théorie et qui ont conduit à diffuser cette croyance collective dont on peut s'interroger si elle sera transitoire ou non. En effet on observe en management des cycles de vie de plus en plus courts et inversement proportionnels à la difficulté de mise en œuvre du modèle et l'on peut s'interroger si, les mêmes causes produisant les mêmes effets, cette réforme territoriale marque une étape stabilisatrice du processus global de rénovation de la sphère publique, ou si au contraire elle marque le pas d'une accélération des réformes structurelles en France, au risque qu'au final la carte ne soit vraiment plus le territoire.

Ainsi, ce premier travail n'a pas pour finalité une portée explicative définitive ni d'affirmer un jugement sans appel, il nous encourage plutôt à explorer plus en avant une autre vision de la réforme territoriale. Il serait en effet très pertinent d'identifier les facteurs d'influence des « haut et bas » des modes de politiques publiques que sont les conflits sociaux, les fluctuations macro-économiques et les contradictions techniques³ et ensuite d'inscrire dans la durée notre analyse processuelle du dispositif.

Enfin, nous assumons ce travail comme un plaidoyer afin que le management public se pense pour lui-même et par lui-même et non comme une simple transposition et/ou déclinaison de modes et modèles issus du secteur privé, et qu'ainsi naisse, en France, une perspective francophone de la gestion publique comme en appelle de leurs vœux de nombreux universitaires.

¹ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

² ABRAHAMSON E., « Management Fashion », *The Academy of Management Review*, 21, 1, 1996, p. 254-285.

³ ABRAHAMSON E., « Management Fashion », art. cité.