



Saisir l'État par son administration. Pour une sociologie des rouages de l'action publique

Olivier Borraz, Émilien Ruiz

► To cite this version:

Olivier Borraz, Émilien Ruiz. Saisir l'État par son administration. Pour une sociologie des rouages de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 2020, Saisir l'État par son administration, 70 (1), pp.7-20. 10.3917/rfsp.701.0007 . halshs-02504251

HAL Id: halshs-02504251

<https://shs.hal.science/halshs-02504251>

Submitted on 17 Jul 2022

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

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

Saisir l'État par son administration. Pour une sociologie des rouages de l'action publique

Olivier Borraz et Émilien Ruiz

[p. 7 ->] Il existe de multiples manières de saisir l'État : par le droit, les politiques publiques, les instruments, les réformes, le budget. On peut s'interroger sur ses missions, ses fonctions régaliennes ou ses limites. On peut rappeler que son rôle a d'abord été de faire la guerre, puis d'assurer la sécurité de sa population et de prendre en charge les menaces à l'ordre public. On peut aussi en étudier l'expansion, puis les recompositions, sous l'effet de transformations plus larges dans la sphère politique, économique ou sociale ; ou bien encore les limites. Bref, l'État offre de multiples prises à l'observation et l'analyse.

Cette diversité n'a pas toujours existé, du moins en France. L'étude de l'État y a longtemps été l'apanage des juristes. Ce n'est véritablement qu'à partir de la décennie 1960 et surtout 1970 que les sciences sociales s'en emparent : on pense par exemple, avec des approches très différentes, aux travaux de Michel Foucault¹, de Lucien Nizard² ou de Pierre Birnbaum³. C'est aussi au cours de cette période qu'un « groupe de sociologie des organisations » se lance dans une grande étude de l'administration publique et, ce faisant, sans même vraiment le théoriser, entreprend de se saisir de l'État.

Dès 1956, dans les colonnes de la *Revue française de science politique*, Michel Crozier plaidait pour la mobilisation des « développements nouveaux de la recherche sociologique et en particulier de la recherche sur les organisations » pour réaliser une « étude sérieuse de la réalité du fonctionnement des structures administratives »⁴. Dix ans plus tard, dans *Sociologie du travail* cette fois, paraissent les premiers résultats exploratoires d'une vaste enquête sur l'administration française⁵. Fin connaisseur des

¹ Pierre LASCOUMES, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 13-14, 2004 ; Arnault SKORNICKI, *La grande soif de l'État. Michel Foucault avec les sciences sociales*, Paris, les Prairies ordinaires, 2015.

² Robert FRAISSE, « Lucien Nizard, un absent toujours présent », in Anne-Cécile DOUILLET et Jean-Paul ZUANON (dir.), *Quarante ans de recherche en sciences sociales : regards sur le Cerat (1963-2003)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2004, p. 96-100.

³ Bertrand BADIE et Yves DÉLOYE, « Pierre Birnbaum et le renouveau de la science politique française. Regards croisés », in *Le temps de l'État : mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 7-13.

⁴ Michel CROZIER, « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue française de science politique*, 6-4, 1956, p. 750-769.

⁵ Michel CROZIER (dir.), « L'administration face aux problèmes du changement », *Sociologie du travail*, 8-3, 1966, p. 225-334.

travaux fondateurs de la sociologie des organisations états-unienne, Michel Crozier en est l'importateur en France⁶. Il entend alors en appliquer [p. 8 ->] les principes à l'étude des administrations publiques françaises – et notamment les modalités d'enquêtes reposant sur des études qualitatives au plus près des agents, à l'image des travaux de Philip Selznick⁷, Alvin Gouldner⁸ et Peter Blau⁹.

Lancée en 1964, le programme « L'administration française face au problème du changement » est inédit à plusieurs titres : par la démarche empirique retenue, des entretiens menés auprès de fonctionnaires à tous les échelons ; par l'intérêt porté, non seulement aux sommets de l'État (des administrations centrales) mais également sa base (les services déconcentrés) ; par la question posée, à savoir saisir la capacité de l'administration française à s'approprier un vaste mouvement de modernisation porté par le pouvoir exécutif.

En contribuant à sortir l'étude du fonctionnement de l'État de l'emprise du droit, ce programme permet à la sociologie et à la science politique de s'en emparer. « L'administration face au problème du changement » constitua en effet l'un des pôles d'une nouvelle approche de l'État, accordant une importance très nette à l'analyse empirique du fonctionnement des administrations. Il s'agissait désormais de comprendre celles-ci non plus uniquement comme un ensemble de règles et de statuts, que l'on pouvait se contenter de décrire, mais comme une organisation dont on devait analyser les modes de régulation, le comportement des agents et les relations qu'ils entretiennent aussi bien entre eux qu'avec leur environnement. En d'autres termes, il s'agissait d'affirmer la « nécessité d'une approche empirique du problème du changement » sur le terrain « exceptionnellement favorable » pour une telle approche, de « l'Administration publique »¹⁰.

Un tel positionnement est bien sûr indissociable de la rencontre, au cours de cette période, d'une « demande sociale », celle des planificateurs notamment, et d'une offre d'expertise sociologique, parmi laquelle figure celle du Groupe de sociologie des

⁶ Comme en témoigne, par exemple : Michel CROZIER, « De la bureaucratie comme système d'organisation », *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 2-1, 1961, p. 18-50. Sur la question, largement connue, des réseaux états-uniens de Crozier, voir François CHAUBET, « Michel Crozier, entre la France et les États-Unis », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 119, 2013, p. 71-84.

⁷ Philip SELZNICK, *TVA and the Grass Roots*. Berkeley, CA: University of California Press, 1949.

⁸ Alvin W. GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy: A Case Study of Modern Factory Administration*. New York, Free Press, 1954.

⁹ Peter M. BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relationship in Two Governmental Agencies*. Chicago: Chicago University Press, 1955.

¹⁰ Michel CROZIER, « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 8-3, 1966, p. 227-248.

organisations¹¹. Plus généralement, cette enquête s'inscrit dans le contexte de construction d'un « souci de soi de l'État »¹² et d'une montée en puissance d'organismes de commande et de financement de la recherche¹³. Sans oublier, bien entendu, les réseaux politico-administratifs tissés par Michel Crozier depuis la fin des années 1940. De sa participation aux missions de productivité à son appartenance au Club Jean Moulin, ces liens ont largement contribué à la réussite de cette entreprise et à l'institutionnalisation du Centre de sociologie des organisations (CSO)¹⁴. Ce [p. 9 ->] sont ces éléments convergents qui ont permis au sociologue d'obtenir un important soutien financier de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) en vue de la réalisation d'un programme double qui visait, d'une part, à étudier les effets de la loi de déconcentration de 1964 et, d'autre part, analyser les relations entre le Plan et les administrations centrales¹⁵.

En 2014, un colloque consacré aux 50 ans du CSO a permis de dresser un double constat : d'abord, celui de l'influence durable exercée par ces travaux sur la compréhension de l'État en France, les relations avec les collectivités territoriales et les questions de (dé)centralisation ; mais également celui d'une absence significative, au sein même du CSO, de recherches prenant l'administration française comme objet principal d'investigations dans cet intervalle de temps. Or, ce dernier constat peut être étendu à une bonne partie de la sociologie et de la science politique françaises, en dépit de quelques exceptions notables¹⁶.

¹¹ Michael POLLAK, « La planification des sciences sociales », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2-2-3, 1976, p. 105-121 ; Florence DESCAMPS, « Un moment "Sciences sociales" au ministère de l'Économie et des Finances 1962-1972 ? Leçons pour le temps présent », *Gestion Finances Publiques*, 6, 2018, p. 106-111.

¹² Philippe BEZES, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du "souci de soi de l'État" », *Revue française d'administration publique*, 102, 2002, p. 307-325.

¹³ Philippe BEZES, Michel CHAUVIÈRE, Jacques CHEVALLIER, Nicole de MONTRICHER, Frédéric OCQUETEAU (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la V^e République*, Paris, La Découverte, 2005.

¹⁴ François CHAUBET, « Michel Crozier et le CSO, un entrepreneur sociologique de la réforme de l'État (début des années 1950-fin des années 1970) », *Revue historique*, 663, 2012, p. 659-681 ; Sur le Club Jean Moulin et le rôle qu'y joua Crozier, voir Claire ANDRIEU, *Pour l'amour de la République. Le Club Jean-Moulin : 1958-1970*, Paris, Fayard, 2002.

¹⁵ Philippe BEZES, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du "souci de soi de l'État" », *Revue française d'administration publique*, 102, 2002, p. 307-325, ici p. 322.

¹⁶ Ce colloque a donné lieu, en 2016, à une première publication : Gwenaële ROT et Denis SEGRESTIN (dir.), « Cinquante ans de sociologie des organisations », *Entreprises et histoire*, 84, 2016, p. 5-153 ; par ailleurs, l'ensemble des sessions a fait l'objet d'une captation vidéo accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.sciencespo.fr/cso-50ans/fr/content/les-sessions.html> (URL valide au 26 septembre 2019).

Un programme fondateur mais un intérêt éphémère pour l'administration

L'originalité et le geste fondateur de « l'administration face au problème du changement » ont été de saisir l'État par son administration ; qui plus est non seulement au sommet, dans les directions centrales des ministères et les grands corps, mais également et peut-être surtout à la base, dans les services déconcentrés, où se nouent entre les agents de l'État et leur environnement des relations durables autour de l'interprétation des règles et l'allocation des ressources. Ce dernier choix se dessine dès la première étude exploratoire de la préfecture de l'Oise confiée par Michel Crozier en 1962-63 à Jean-Pierre Worms, complétée ensuite par l'étude d'autres préfectures conduites avec Pierre Grémion, et qui débouchera sur la publication en 1966 du « Préfet et ses notables »¹⁷, en 1970 de l'« Introduction à une étude du système politico-administratif local »¹⁸ et en 1976 du *Pouvoir périphérique*¹⁹.

L'étude de ces relations s'avère précieuse à plusieurs titres.

- D'abord, elle révèle que la mise en œuvre des règles requiert des ajustements pour tenir compte des contraintes locales. Les négociations qui s'engagent à cette occasion demeurent discrètes, de manière à préserver l'image de la loi républicaine qui s'applique de manière uniforme en tout point du territoire ; mais leur analyse est essentielle pour appréhender les conditions d'effectivité des règles et des politiques publiques.
- Elle permet ensuite de cerner ce qui se joue dans les relations qui s'établissent entre représentants de l'État et acteurs locaux : pour les premiers le maintien de l'ordre public (qu'une application trop stricte de la règle est susceptible de menacer) ; pour les seconds le statut de notable qui leur confère un accès privilégié à l'État et consolide leur position électorale. Elle [p. 10->] illustre ce faisant l'étroite imbrication entre les services de l'État et leur environnement, qui rend tout travail de démarcation difficile (autrement que sur un plan rhétorique) ; mais plus encore elle illustre la manière dont les organisations structurent leur environnement en vue d'asseoir leur légitimité, et sont en retour influencées par les rapports de force qui traversent ledit environnement²⁰.
- Elle offre, par ailleurs, une meilleure compréhension des mécanismes de régulation d'une organisation bureaucratique dans laquelle la peur du face-à-face,

¹⁷ Jean-Pierre WORMS, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, 8-8, 1966, p. 249-275.

¹⁸ Pierre GRÉMION, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, 12-12, 1970, p. 51-73.

¹⁹ Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976.

²⁰ On retrouve ici l'influence de Philip SELZNICK, *TVA and The Grass Roots*, *op. cit.*

décrite par Michel Crozier dans *Le phénomène bureaucratique*²¹, qui conduit à l'absence de relations verticales entre les différents échelons hiérarchiques, est compensée par des formes de contournement : les représentants de l'État nouant par exemple des alliances avec des élus pour faire remonter leurs demandes tout en préservant leur autonomie.

- Elle contribue, enfin, à appréhender la nature centralisée de l'État français, non pas à travers la propension des acteurs situés au sommet à s'arroger toutes les prérogatives et à impulser les décisions, mais dans les multiples interactions locales lors desquelles se forge la représentation d'un État centralisé dont les clefs appartiennent à ceux qui en maîtrisent l'accès.

En d'autres termes, ces travaux démontrent qu'on ne peut comprendre l'État sans analyser finement l'ensemble des échanges dans lesquels se définissent les compétences, les pouvoirs et les limites de l'État²². Ce jeu aux frontières permet de cerner tout le travail de construction d'un État républicain fort et centralisé, et ainsi de démontrer que ces caractéristiques dépendent autant de la force de la loi, du monopole de la violence légitime ou du contrôle des finances, que d'une coproduction permanente des conditions de sa reproduction, dans un équilibre toujours renégocié, entre l'État et les représentants de la société civile. Ces travaux ont ensuite trouvé leur prolongement dans un ensemble de réflexions sur les relations centre-périphérie comme manière d'appréhender le rôle et la place de l'État dans les sociétés européennes²³.

Ce programme a donc permis de démystifier l'État. Il l'a rendu plus concret, pour reprendre le titre de l'ouvrage ultérieur de Jean-Gustave Padioleau²⁴. Il a permis de mettre en évidence le jeu autour des règles, et ainsi de mieux cerner les conditions de mise en œuvre de la réglementation, comme l'ont montré Jean-Claude Thoenig et François Dupuy²⁵, et plus tard Pierre Lascoumes²⁶ ; ce dernier insistant sur l'importance de la mise en œuvre comme moment où l'action publique est effectivement produite. Pour autant, si le programme de 1964 a permis de jeter les bases, conceptuelles mais aussi méthodologiques, d'une étude empirique de l'État par le biais de son administration,

²¹ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

²² Timothy MITCHELL, "The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics." *American political science review*, 85-1, 1991, p. 77-96.

²³ Sidney G. TARROW, *Between center and periphery: grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977; Douglas ASHFORD, *British dogmatism and French pragmatism: Central-local policymaking in the welfare state*, Allen & Unwin, 1982; Yves MÉNY et Vincent WRIGHT, *Centre-periphery relations in Western Europe*, G. Allen and Unwin, 1985.

²⁴ Jean-Gustave PADIOLEAU, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982.

²⁵ François DUPUY et Jean-Claude THOENIG, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, 1983.

²⁶ Pierre LASCOUMES, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 43-71.

très rapidement cette approche a été supplantée par une autre, qui a connu un succès plus durable : l'analyse des politiques publiques.

[p. 11 ->] Certes, il convient de ne pas exagérer l'opposition entre ces approches, dans la mesure où l'analyse des politiques publiques trouve pour partie ses sources dans les travaux menés au CSO, dans un dialogue toujours étroit (mais non dénué de désaccords²⁷) avec ceux conduits à la même époque au Centre d'études et de recherches sur l'administration territoriale (CERAT) à Grenoble²⁸. Mais dès la décennie 1970, c'est prioritairement par les politiques publiques que l'État est saisi et analysé²⁹, au point de se voir consacrer un volume entier du *Traité de science politique* publié en 1985 : le quatrième, sous la direction de Jean-Claude Thoenig³⁰. Or, dans ce même traité, l'administration ne fait l'objet que d'une section dans le chapitre consacré aux institutions ; tandis que l'État n'est abordé que par un seul et court chapitre³¹. Aujourd'hui encore, en dépit des renouvellements, des controverses et de la diversification des approches de la sociologie de l'action publique, c'est encore prioritairement par les politiques publiques que l'État est saisi en France³².

Des sciences sociales « oubliées de l'administration » publique ?

Au fil des décennies, le retrait fut tel que Françoise Dreyfus pouvait, à l'aube des années 2000, dresser le constat suivant :

²⁷ Bruno JOBERT et Jean LECA, « Le dépérissement de l'État. À propos de L'acteur et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30-6, 1980, p. 1125-1170.

²⁸ Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987 ; Christine MUSSELIN, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55-1, 2005, p. 51-71 ; Delphine DESCHAUX-BEAUME, « Pour une sociologie historique des ingénieries de gouvernement : l'exemple du laboratoire du Cerat (CNRS) entre 1963 et 2003 », in Olivier IHL (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2006, p. 21-36. Jean LECA et Pierre MULLER, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », dans Olivier Giraud, et Philippe WARIN (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 35-72.

²⁹ Sur la fécondité et les évolutions de ce courant depuis les années 1970, voir Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

³⁰ Madeleine GRAWITZ et Jean LECA (dir.), *Traité de science politique*, volume 4 : *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1985.

³¹ Pierre BIRNBAUM, « Chapitre X. L'action de l'État, différenciation et dédifférenciation », in Madeleine GRAWITZ et Jean LECA (dir.), *Traité de science politique*, volume 3 : *L'action politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 643-682 ; Gérard TIMSIT, « Chapitre V. Section 4. L'administration », in Madeleine GRAWITZ et Jean LECA (dir.), *Traité de science politique*, volume 2 : *Les régimes politiques contemporains*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 446-509.

³² Desmond KING et Patrick LE GALÈS, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 52-3, 2011, p. 453-480.

« L'administration publique – ses structures (qu'elles relèvent du niveau central ou des collectivités décentralisées) et ses personnels qui pourtant constituent des variables essentielles pour qui prétend analyser et comprendre ses modes d'action – et l'ensemble des transformations dont elle est l'objet apparaissent, au vu de la littérature qui leur est consacrée, comme des « non sujets » pour les politistes français. »³³

Durant la même période, alors que les travaux fondateurs de sociologie des organisations et de la bureaucratie qui avaient inspiré Michel Crozier aux États-Unis contribuaient au renouvellement du champ de la *public administration* dans l'espace anglo-américain³⁴, en France, [p. 12 ->] l'étude de l'administration comme objet central reculait. Nonobstant les travaux de Jacques Chevallier, Marie-Christine Kessler, Luc Rouban ou Jeanne Siwek-Pouydesseau, pour ne citer qu'eux, la sociologie de l'administration ne s'est pas constituée en champ autonome³⁵.

Dès lors, l'étude de l'administration a progressivement glissé vers les sciences de gestion et la constitution d'une nouvelle discipline : le management public. Celle-ci se consacre à l'étude des administrations publiques sous différents angles (organisation, outils, carrières, réformes, etc.), souvent dans une perspective normative, voire prescriptive, en abandonnant toute interrogation plus générale sur l'État. Certes il convient de ne pas trop opposer les différentes disciplines et approches : la revue *Politiques et Management Public* est créée conjointement par un sociologue (Jean-Claude Thoenig) et un gestionnaire (Patrick Gibert) en 1983 et ses articles concernent autant les organisations que les politiques publiques. Mais si *PMP* a pu continuer à s'intéresser à l'administration comme objet sociologique³⁶, elle témoigne néanmoins d'un glissement. Comme Philippe Bezes l'a souligné, la création de cette revue acte une « stratégie » : celle de l'alliance entre spécialistes des politiques publiques et gestionnaires autour de la « doctrine intellectuelle intégratrice » du management public³⁷.

L'équipe fondatrice du Centre de sociologie des organisations n'est certainement pas étrangère non plus à l'intérêt décroissant pour l'administration comme objet. À mesure que l'analyse de la « bureaucratisation » cédait la place à une dénonciation de la

³³ Françoise DREYFUS, « À la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique », *Politix*, 15-59, 2002, p. 171-194, ici p. 171.

³⁴ Dans des approches très différentes, citons les figures majeures de Patrick Dunleavy, Christopher Hood, Edward Page et Christopher Pollitt.

³⁵ Philippe BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit. Philippe BEZES et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques: les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, 2, 2012, p. 41-87.

³⁶ Mentionnons, à titre d'exemple, le numéro dirigé par Jacqueline Laufer et Pierre Muller, « Le plafond de verre dans l'administration, enjeux et démarches de changement », *Politique et management public*, 28-2, 2011.

³⁷ Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, op. cit.

bureaucratie, plusieurs de ses membres engageaient, au fil des années 1980 et 1990, un déplacement de leurs activités de recherche, d'enseignement mais aussi de conseil vers les entreprises privées³⁸.

Bien entendu, les travaux en sociologie et en science politique sur l'administration, en lien avec la question de l'État, n'ont pas totalement disparu durant cette période. Certains ont même permis de commencer à combler les lacunes du programme du CSO. En effet, en faisant le choix d'étudier prioritairement l'État à ses marges, au détriment d'une approche plus centrale (au double sens du terme), le programme « l'administration face au problème du changement » a aussi produit des points aveugles et des angles morts que l'on perçoit mieux aujourd'hui³⁹. Certes, tous les travaux ne portaient pas sur les services déconcentrés de l'État, puisque certaines recherches s'intéressaient aux effets de la planification sur les directions centrales des ministères ; aux phénomènes de corps dans les ministères de l'industrie⁴⁰ et de l'équipement⁴¹ ; ou bien encore les processus de décision⁴². Mais ils ont délaissé [p. 13 ->] tout un ensemble de questions relatives, par exemple, à la gestion des carrières, au poids des statuts, à l'écriture des textes, au rôle des savoirs ou encore à la gestion comptable et budgétaire. Ce faisant, ce programme a établi un agenda scientifique qui pendant longtemps a tenu ces questions dans l'ombre.

Il a fallu attendre les décennies 1990-2000 pour qu'émergent des travaux portant spécifiquement sur les ministères, l'histoire et le fonctionnement de leurs

³⁸ À ce propos, voir Isabelle BERREBI-HOFFMANN et Pierre GRÉMION, « Élitisme intellectuel et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, 2009, p. 39-59 ; sur l'évolution de la place de l'entreprise dans les travaux du CSO, voir Denis SEGRESTIN, « L'entreprise au CSO, 1968-2015 : de la bureaucratie au capitalisme », *Entreprises et histoire*, 84, 2016, p. 77-102.

³⁹ Florence DESCAMPS, *Le ministère des Finances, la réforme administrative et la modernisation de l'État, 1914-1974*, mémoire d'HDR, 21 novembre 2014, Ehes.

⁴⁰ Erhard FRIEDBERG et Dominique DESJEUX, *Le ministère de l'industrie et son environnement : rapport de pré-enquête et premières hypothèses*, Paris, Groupe de sociologie des organisations, 1970.

⁴¹ Jean-Claude THOENIG et Erhard FRIEDBERG, « Politiques urbaines et stratégies corporatives », *Sociologie du travail*, 11-4, 1969, p. 387-412 ; Jean-Claude THOENIG, *L'ère des technocrates*, op. cit.

⁴² Catherine GRÉMION, *Profession, décideurs : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

administrations centrales⁴³, leur production écrite⁴⁴, les enjeux budgétaires⁴⁵, les instruments d'action publique⁴⁶, les réformes⁴⁷, le nombre des agents de l'État⁴⁸, leurs carrières⁴⁹, la place des contractuels⁵⁰ et le travail de production de normes qui opère lors des interactions entre fonctionnaires et particuliers⁵¹.

Par ailleurs, au cours de la même période des recherches ont permis de compléter les descriptions de la relation entre le préfet et ses notables, en apportant d'autres éclairages sur la gestion des carrières préfectorales⁵² ; en analysant l'interpénétration entre État et société civile⁵³ ; en ouvrant la « boîte noire » de l'administration⁵⁴ ; en

⁴³ Parmi les nombreuses publications du Comité d'histoire économique et financière de la France, citons, par exemple, Nathalie CARRÉ DE MALBERG, *La direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur... ou témoin ?*, Journée d'études tenue à Bercy le 10 janvier 1997, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1998.

⁴⁴ Florian CHARVOLIN, *L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003. Jean-Marc WELLER, *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*. Economica, 2018.

⁴⁵ Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006 ; Marc LEROY, *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 2010.

⁴⁶ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

⁴⁷ Florence DESCAMPS, *Le ministère des Finances, la réforme administrative et la modernisation de l'État : 1914-1974*, Mémoire inédit présenté pour le dossier d'habilitation à diriger des recherches, EHESS, Paris, 2014.

⁴⁸ Émilien RUIZ, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, Thèse de doctorat en histoire, EHESS, Paris, 2013.

⁴⁹ Natacha GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires : une comparaison des politiques de la haute fonction publique en France et en Grande-Bretagne*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po, Paris, 2012 ; Marie CARTIER et Odile JOIN-LAMBERT, « Promotions et migrations administratives : histoire, ethnographie, approches croisées. Introduction au numéro », *Travail et emploi*, 127-3, 2012, p. 5-14.

⁵⁰ Aurélie PEYRIN, *Les contractuel·le·s au cœur de l'État. Une sociologie de l'emploi public par ses marges*, mémoire d'HDR, Université Paris Descartes son mémoire de HDR, 2017.

⁵¹ Vincent DUBOIS, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999 ; Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005.

⁵² Notamment Patrick LE LIDEC, *Les maires dans la République : l'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, Paris, 2001.

⁵³ Claire LEMERCIER, « La France contemporaine : une impossible société civile ? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52-3, 2005, p. 166-179 ; Sarah GENSBURGER, « Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État. Regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, 52-3, 2011, p. 579-602.

⁵⁴ Marc Olivier BARUCH, Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration. 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000 ; Alain CHATRIOT, « The political history of administration: Forms of the state in France in the nineteenth and twentieth centuries », *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 33-2, 2012, p. 19-42.

proposant de faire une histoire de l'État comme organisation⁵⁵ ; en étudiant la fabrique du consentement et la production de résistances à l'impôt⁵⁶ ou en soulignant la place marginale des villes dans la régulation croisée ou le système politico-administratif local⁵⁷.

[p. 14 ->] S'il existe donc bien au sein de la science politique un intérêt pour l'administration, illustré par l'ouvrage édité par Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri en 2006⁵⁸, leur appel à « impulser une dynamique de nature à susciter le développement des travaux portant sur l'administration, dans toutes ses dimensions et sous tous ses aspects »⁵⁹ nous semble cependant avoir été peu entendu. En effet, il n'existe pas à proprement parler de champ de la sociologie de l'administration comme il existe une sociologie de l'action publique. Tandis qu'en dépit d'une réelle prise en considération de l'administration dans les travaux précités, celle-ci n'y figure que rarement comme objet principal des investigations. Elle participe, le plus souvent, de l'analyse d'une politique publique spécifique (par exemple sur la santé, l'enseignement supérieur et la recherche, l'environnement, la culture, les finances) ou traite d'une question précise (la place de l'écrit, le traitement des discriminations...). Plus rares sont, en revanche, les recherches qui entendent, en privilégiant une entrée par l'administration, penser l'État : on pense essentiellement ici aux travaux de Philippe Bezes ou, pour l'histoire, de Marc Olivier Baruch⁶⁰. Révélateur de cette situation est le programme « Gouverner, Administrer » lancé par l'ANR en 2008, qui « avait pour objectif de s'intéresser aux concepts et aux institutions de gouvernement et d'administration. » Un seul des 15 projets retenus porte sur l'administration : « Mutorg-Admi, Les mutations organisationnelles de l'administration française. Hiérarchies, division du travail et coordination », piloté au

⁵⁵ Patrick FRIDENSON, « Pour une histoire de l'État contemporain comme organisation », *Cahiers du Centre de recherches historiques*, 25, 2000, p. 149-156.

⁵⁶ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011 ; Alexis SPIRE, *Résistances à l'impôt, attachement à l'État : enquête sur les contribuables français*, Paris, Le Seuil, 2018.

⁵⁷ Dominique LORRAIN, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 33-4, 1991, p. 461-484.

⁵⁸ Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Économica, 2006.

⁵⁹ Françoise DREYFUS, « Introduction », dans *Ibid.*, p. 2.

⁶⁰ Respectivement Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997 ; et Philippe BEZES, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009 ; ainsi que, ensemble : Marc Olivier BARUCH et Philippe BEZES (dir.), « Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006, p. 625-787.

CERSA (Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques) par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec⁶¹.

Réformer l'État sans les sciences sociales ?

Ce qu'illustre un regard rétrospectif sur le programme « l'administration face au changement », c'est que cette difficulté des sciences sociales du politique à se ressaisir de l'État par son administration est aussi le fruit d'une transformation des relations entre les chercheurs travaillant sur l'État et son administration, et les hauts fonctionnaires.

Le programme de recherche du CSO correspondait en effet à un moment singulier dans l'histoire des relations entre l'État et les sciences sociales : celui, durant deux décennies, d'un intérêt marqué par certains hauts fonctionnaires pour la production de connaissances sur une administration dont on considérait qu'elle n'est pas en mesure de gérer les problèmes auxquels la société française était confrontée⁶². Au gré des rencontres entre chercheurs et hauts fonctionnaires dans des lieux comme le club Jean Moulin⁶³, le Commissariat Général du Plan⁶⁴ ou la revue *Esprit*⁶⁵ et des commandes passées par de hauts fonctionnaires auprès [p. 15 ->] de sociologues, que prolonge ensuite le Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social (CORDES)⁶⁶, des recherches ont été engagées sur l'administration. Outre les travaux du CSO, on pense notamment à ceux d'Alain Darbel et Dominique Schnapper sur la morphologie de la haute administration⁶⁷ et de Christine André et Robert Delorme sur l'évolution des dépenses publiques⁶⁸. Ces recherches s'inscrivaient parfois dans un projet réformiste, c'était clairement l'ambition d'un Michel Crozier ; mais elles pouvaient aussi avoir une dimension plus critique tout en étant financées directement par l'État, c'était

⁶¹ Agence nationale de la recherche, Colloque « Gouverner/Administrer », 13 janvier 2014, Sciences Po Paris, 97 p. URL (pdf) : <https://anr.fr/fileadmin/documents/2014/gouverner-administrer-anr-janvier-2014.pdf>

⁶² Philippe BEZES, « Aux origines des politiques de réforme administrative », art. cité.

⁶³ Claire ANDRIEU, *Pour l'amour de la République*, op. cit.

⁶⁴ François FOURQUET, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Éditions Recherches, 1980.

⁶⁵ Comme en témoigne CASAMAYOR [Serge Fuster] (dir.), « L'administration », *Esprit*, Nouvelle série, n°1, janvier 1970, dossier aujourd'hui encore incontournable pour qui veut comprendre l'administration des années 1970.

⁶⁶ Philippe BEZES et Nicole de MONTRICHER, « Le moment CORDES (1966-1979) », in *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005, p. 37-71 ; Philippe MASSON, « Le financement de la sociologie française : les conventions de recherche de la DGRST dans les années soixante », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 62, 2006, p. 110-128.

⁶⁷ Alain DARBEL et Dominique SCHNAPPER, *Morphologie de la haute administration française*, t. 1 : *Les agents du système administratif*, t. 2 : *Le système administratif*, Paris, Mouton, 1967-1972.

⁶⁸ Christine ANDRÉ et Robert DELORME, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Le Seuil, 1983.

notamment le cas de toute une sociologie urbaine marxiste dont Michel Amiot a joliment résumé la position « contre, tout contre, l'État »⁶⁹.

Ce moment prend fin vers la fin de la décennie 1970. Aujourd'hui, le lien qu'entretiennent les chercheurs en sciences sociales travaillant sur l'État et son administration avec les représentants de l'État n'est plus le même. Pour comprendre les raisons pour lesquelles les hauts fonctionnaires ne font plus appel aux sciences sociales pour contribuer à la conception, à la conduite et/ou à l'évaluation des réformes – mais tout au plus pour écrire leur histoire⁷⁰ – plusieurs explications peuvent être avancées.

Une première explication relève d'une mutation de la formation dispensée aux hauts fonctionnaires au sein de l'ENA (Ecole nationale d'administration) : dominée par le droit jusque dans la décennie 1960, mais ouverte à certaines sciences humaines et sociales, elle évolue progressivement vers des savoirs de praticiens délivrés par les membres du corps dans une logique de reproduction professionnelle⁷¹, dans lesquels les sciences sociales n'ont plus leur place. Comme Natacha Gally le montre dans ce dossier, cela tient à ce que ces sciences ne constituent pas un corpus de « savoirs abstraits » reposant « à la fois sur un contenu et une méthode de résolution des problèmes spécifique et qui s'applique simultanément à de nombreux sujets de manière interchangeable ».

On peut également avancer une explication plus sociologique : il existe, durant la décennie 1960, une proximité sociale entre les milieux de la haute administration et les milieux des sciences humaines et sociales, que traduit leur appartenance aux mêmes cercles, associations et revues ; proximité qui peut aller jusqu'à des liens familiaux. Autrement dit, c'est un milieu très homogène et endogène où l'interconnaissance tend à l'endogamie⁷². À partir de la décennie suivante, une série de décrochages se dessine : décrochage politique dans le prolongement de Mai 68 ; décrochage social, que l'on observe notamment dans l'origine sociale des chercheurs, en particulier après l'intégration des hors-statuts, et qui trouve son [p. 16 ->] prolongement sur le plan salarial et statutaire (qui conduit à une forme de déclassement des chercheurs vis-à-vis des hauts fonctionnaires) ; décrochage idéologique, enfin, que traduit le développement d'une

⁶⁹ Michel AMIOT, *Contre l'État, les sociologues : éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1986.

⁷⁰ Florence DESCAMPS, « Les comités d'histoire ministériels et l'histoire de l'État : une exception française ? », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS et Geert BOUCKAERT (dir.), *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 83-102.

⁷¹ Émilie BILAND et Sarah KOLOPP, « La fabrique de la pensée d'État. Luttres d'institutions et arrangements cognitifs à l'ENA (1945-1982) », *Gouvernement et action publique*, 2-2, 2013, p. 221-248.

⁷² F. DESCAMPS, « Un moment « Sciences sociales » au ministère de l'Économie et des Finances 1962-1972 ? », art. cité.

sociologie critique, pour laquelle il est difficile de dialoguer simultanément avec ses pairs et avec la haute administration.

On peut, aussi, suggérer une troisième explication, qui tient aux modalités de financement de la recherche : avec la fin du CORDES en 1979 s'achève un moment singulier dans les liens qu'entretiennent sciences sociales et haute administration⁷³. Une logique de projet supplante définitivement la logique de commande institutionnelle. Si la première n'est pas nouvelle⁷⁴, elle tend à se généraliser et, avec la création de l'Agence nationale de la recherche (ANR), prend la forme d'un financement académique qui, s'il reflète des priorités politiques (les phénomènes de radicalisation ou la lutte contre le réchauffement climatique, par exemple), tend à s'autonomiser des besoins des administrations.

Enfin, une quatrième explication mériterait d'être approfondie : à partir de la décennie 1990, on assiste à la montée en puissance de tout un ensemble de structures (cabinets d'avocats d'affaires, banques d'investissement, cabinets conseil, direction des affaires publiques de grandes entreprises) avec lesquelles l'État noue des relations, dans lesquelles d'anciens hauts fonctionnaires côtoient d'autres professionnels (avocats, financiers, consultants, communicants...) et, au sein desquelles l'État, ses modalités de régulation (par exemple la création d'agences indépendantes) et ses missions sont (re)pensés⁷⁵.

Bien entendu, ces explications ne doivent pas laisser penser qu'il serait nécessaire, pour étudier l'administration, d'établir des relations de confiance ou de nature contractuelle avec tel ou tel ministère, corps ou agences. Mais elles traduisent une prise de distance qui n'encourage ni ne facilite la poursuite des recherches sur cet objet.

Se ressaisir de l'État par son administration

L'objectif du présent numéro est de revenir à l'ambition initiale des promoteurs du programme de 1964 et de souligner la pertinence et l'intérêt d'une étude de l'État au

⁷³ Howard MACHIN, « The CNRS and social science research in France », in Howard Machin, Edmond Lisle et Sy Yasin (dir.), *Traversing the crisis: the social sciences in Britain and France*, London, Economic and Social Research Council, 1984.

⁷⁴ Jérôme AUST et Cécile CRESPI, *La recherche en réformes. Les politiques de recherche entre État, marché et professions*, Paris, Éditions des Archives contemporaines, 2014.

⁷⁵ Sur la montée en puissance des sociétés privées de conseil, voir Denis SAINT-MARTIN, *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 264 p ; ainsi que Odile HENRY, Emmanuel PIERRU (dir.), « Le conseil de l'État (1). Expertise privée et réformes des services publics » et « (2). Le "moment RGPP" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193 et 194, 2012, p. 4-103 et p. 4-97 ; voir aussi Pierre FRANCE et Antoine VAUCHEZ, *Sphère publique, intérêts privés : enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

prisme de son administration. Il ne s'agit pas d'opposer cette entrée à une sociologie de l'action publique, ni de suggérer que ce serait là l'unique, ni même la principale, manière de penser l'État. Il s'agit plutôt de mettre en évidence et d'analyser, comme l'avaient fait les travaux menés durant les décennies 1960-70, l'importance des mécanismes de régulation au cœur du fonctionnement administratif pour saisir l'État ; autrement dit, de passer d'une sociologie de l'administration à une sociologie de l'État. Il nous semble qu'une telle approche est notamment susceptible de combler deux angle-morts persistants dans cette dernière.

[p. 17->] Le premier, et principal, renvoie à la question de l'unité même de l'État. Les travaux sur les politiques publiques ont poursuivi l'effort de démystification de l'État, en démontrant que son unité n'était pas une donnée, qu'on ne pouvait pas parler de *l'État* sans immédiatement préciser à quelle entité plus précise on se référait, en mettant en exergue les phénomènes de concurrence et de conflit entre administrations, bref en proposant une vision moins naïve et plus réaliste de « l'État en action »⁷⁶ ou de « l'État au concret »⁷⁷. Cependant, à force de répéter que l'État n'existait pas, qu'il n'était qu'une somme d'organisations autonomes, voire émietées⁷⁸, que l'analyse devait d'abord se situer à l'échelle des secteurs de manière à étudier les relations qu'établissait chaque administration avec son environnement, la question de ce qui fait tenir cet ensemble, ce qui fait son unité mais également son identité, a été perdue de vue. Or, les travaux conduits au CSO entre le milieu de la décennie 1960 et le début de la décennie suivante, malgré des entrées multiples et le fait qu'initialement tous ne portaient pas en projet une sociologie de l'État, ont proposé des prises analytiques et conceptuelles pour penser l'unité de l'État. Ils ont décrit la manière dont un ensemble complexe était gouverné : que ce soit par le biais d'un système politico-administratif local intégrant à l'échelle départementale les représentants de l'État et les représentants de la société civile⁷⁹ ; de mécanismes de régulation croisée contribuant à une intégration verticale autour des filières politiques et administratives⁸⁰ ; ou du rôle des corps dans la préservation d'une magistrature intellectuelle et sociale⁸¹. Autrement dit, ces travaux n'hésitaient pas à généraliser à partir de leurs observations et, ce faisant, à proposer une lecture inédite et originale de l'État en France, rompant avec une vision dominante qui était, à l'époque, portée par les sciences administratives. Or, comme l'illustrent les articles qui composent

⁷⁶ Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action*, *op. cit.*

⁷⁷ J.G. PADIOLEAU, *L'État au concret*, *op. cit.*

⁷⁸ Jean-Claude THOENIG et François DUPUY, *Sociologie de l'administration française*, *op. cit.*

⁷⁹ Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, *op. cit.*

⁸⁰ Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, 16 (1), p. 3-32.

⁸¹ Jean-Claude THOENIG, *L'ère des technocrates*, *op. cit.*

le présent numéro, une approche de l'État par son administration demeure encore aujourd'hui pertinente pour apporter des réponses à la question de savoir ce qui fait tenir cet ensemble.

Le second angle-mort, qui est lié, concerne l'étonnante stabilité, la surprenante pérennité de l'État en France. De fait, on ne peut qu'être frappé, malgré la succession de plus en plus rapide de projets de réforme ou de modernisation, par la persistance de certains traits, l'attachement à certaines valeurs, la très grande résilience de cet ensemble face aux pressions externes. Philippe Bezes le montre bien dans l'article qu'il donne à ce numéro : des « cercles vicieux bureaucratiques » demeurent. L'attachement aux valeurs d'égalité et à l'ordre public est, comme les contributions de Patrick Le Lidec et Renaud Epstein permettent de l'observer, toujours aussi prégnant. L'évitement du risque demeure un trait constitutif des administrations⁸².

Certes, l'administration française présente aujourd'hui peu de traits communs avec celle qu'observaient les chercheurs du CSO il y a 50 ans. Tant la société française que le monde dans lequel cette administration agit ont profondément évolué. Les auteurs reviennent en détail dans les quatre articles sur les transformations qui ont résulté de ces mutations. Mais pas leur souci d'adopter une entrée globale, et non sectorielle, ils sont également en mesure d'évaluer leur portée et d'identifier à la fois certaines ruptures, mais aussi certaines [p. 18 ->] continuités. Deux exemples illustrent leur contribution à une réflexion sur le changement de et dans l'État.

Une rupture majeure concerne la nature centralisée de l'État en France. Les travaux conduits par les chercheurs du CSO décrivaient un État centralisé tenu par ses marges, autrement dit bien plus décentralisé que ne le prétendaient les sciences administratives et politiques à l'époque – ce que Pierre Grémion avait parfaitement résumé avec la notion de « Jacobinisme apprivoisé »⁸³. Les travaux récents insistent au contraire, et malgré plusieurs vagues de réformes décentralisatrices, non seulement sur la place centrale que continue d'occuper l'État dans la régulation publique, mais plus encore sur le fait que l'on assiste, dans un ensemble de domaines, de politiques et de réformes, à une reconcentration, voire une recentralisation, autrement dit un renforcement des capacités de pilotage centrales de l'État – y compris lorsqu'il s'agit des carrières de ses propres agents, comme on pourra le lire avec Natacha Gally – qui peuvent parfois s'apparenter à des processus d'étatisation. Tant les articles de Patrick Le Lidec que de Renaud Epstein, bien qu'ils ne partagent pas la même analyse, décrivent les mécanismes de cette recentralisation. Tandis que les contributions de Natacha Gally et de Philippe

⁸² Conseil d'État, *La place du risque dans l'action publique*. Étude adoptée par l'(assemblée générale plénière le 26 avril 2018, 124 p. En ligne : www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/la-prise-en-compte-du-risque-dans-la-decision-publique

⁸³ Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, op. cit.

Bezes en détaillent l'application dans le fonctionnement même de l'administration. Il y a donc bien eu un changement majeur.

La continuité concerne le rôle des grands corps. A l'heure où leur maintien est débattu dans l'espace public, notamment autour de l'annonce de la suppression de l'ENA par le président Macron, les quatre articles de ce dossier montrent à quel point les corps conservent une capacité sans égale d'influer sur le contenu et la mise en œuvre des réformes dans un sens qui préserve, voire étend, leurs prérogatives. Que les politiques de modernisation ou de réformes soient conduites au nom de diverses causes, allant de l'ouverture et la responsabilisation des administrations à des enjeux d'efficacité et d'efficience, n'enlève rien à l'affaire : ce sont les grands corps qui continuent de dominer le fonctionnement de l'État.

Les articles qui composent ce numéro démontrent ainsi tout l'intérêt qu'il y a à porter un regard d'ensemble sur l'administration française, pour apporter la preuve que certaines évolutions mises en évidence par telle ou telle étude sectorielle de politique publique reflètent en réalité des transformations plus globales et transversales.

Mais ces contributions démontrent aussi tout l'intérêt que conserve le geste initial des chercheurs du CSO : saisir l'État par son administration, en privilégiant l'étude des interactions que nouent à différentes échelles les fonctionnaires entre eux, ou avec leur environnement, et sans d'emblée postuler ni la nature (dé)centralisé de cet Etat, ni ses limites, ni ses capacités, cela afin de penser les phénomènes de changement d'une manière transversale.

Présentation du numéro

Le présent numéro s'organise en deux mouvements. Tandis que les deux premiers articles privilégient une entrée par le sommet, les deux autres portent sur les relations qui se nouent entre l'État et les administrations territoriales.

Dans son article sur le gouvernement par la performance, Philippe Bezes insiste ainsi sur la validité que conserve la grammaire développée durant les décennies 1950-60 par des sociologues ^[p. 19 ->] nord-américains et français pour penser le phénomène bureaucratique, notamment lorsqu'il s'agit de souligner les limites rencontrées par les programmes de modernisation et l'introduction d'outils de mesure de la performance et les cercles vicieux bureaucratiques qu'ils contribuent à enclencher. Mais il souligne également la nécessité qu'il y a à réintroduire des facteurs exogènes (acteurs économiques, enjeux politiques), négligés à l'époque, pour mieux saisir à la fois le succès que rencontrent ces programmes au moment de leur lancement et les résultats limités qu'ils atteignent en termes de transformation de l'administration.

Natacha Gally, dans sa contribution sur la haute fonction publique, observe tout l'intérêt qu'il y a encore aujourd'hui à aborder cet objet en rapprochant l'étude des réformes

administratives à celle du phénomène corporatiste. En repartant ainsi des propositions formulées par Jean-Claude Thoenig dès le milieu des années 1970 et qui furent très peu suivies, elle propose de considérer la haute fonction publique comme un système professionnel. À travers la construction et la mise à l'épreuve (dans une perspective comparatiste) d'une typologie des marchés du travail administratifs, elle illustre le caractère heuristique d'un retour, éclairé par la sociologie des élites, de l'action publique comme des marchés du travail, sur cet « objet de recherche oublié » que constitue l'organisation corporatiste de la haute fonction publique.

Les deux autres articles portent un regard périphérique sur l'administration dans ses relations avec les collectivités territoriales. Reprenant chacun à son compte la démarche d'analyse employée à l'époque par les chercheurs du CSO, ils parviennent pourtant à des résultats contrastés.

Dans son article, Patrick Le Lidec décrit ce qu'il qualifie de double mouvement historique dans les relations entre État et collectivités territoriales : à un premier mouvement de « desserrement du verrou de l'État »⁸⁴ qui court de la décennie 1970 au milieu de la décennie 1990, il oppose un second mouvement qui débute avec l'élection de Jacques Chirac en 1995 comme président de la République, mouvement qu'il qualifie de resserrement du verrou de l'État. Tandis que le premier mouvement est porté par de grands élus locaux, le second est d'abord l'affaire des technocrates, qui prennent appui sur les multiples injonctions européennes à la rigueur pour reprendre la main sur les finances locales, mais également la forme des collectivités (avec notamment un important mouvement de fusions). Malgré ces changements, qui contribuent à un puissant mouvement de recentralisation, il souligne la persistance de certains traits de l'ancien modèle de régulation. Il insiste, notamment, sur les relations toujours aussi étroites qu'entretiennent préfets et élus locaux autour de la défense des intérêts locaux, l'adaptation des règles centrales et l'allocation des ressources.

C'est sur ce point que Renaud Epstein propose une lecture divergente. S'il rejoint l'article de Patrick Le Lidec sur de nombreux points, il s'en écarte sur un en particulier : selon lui, la situation actuelle se caractériserait par un État qui ne serait plus tenu par ses marges, autrement dit un État qui serait parvenu à se désencastrer de la société française. Cela lui donnerait du même coup une bien plus grande liberté d'action, puisque l'État n'aurait plus à négocier avec les représentants de cette société, à commencer par les élus locaux, les réformes qu'il juge nécessaires. D'une certaine manière, la situation que Renaud Epstein décrit est encore plus en rupture avec la situation qui prévalait durant la décennie 1960.

⁸⁴ Expression qu'il reprend à Patrick LE GALÈS, « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6, 1999, p. 627-652.

[p. 20 ->] Le présent numéro démontre donc tout l'intérêt que revêt une sociologie de l'État saisi par son administration. Il démontre également la nécessité d'adopter une approche transversale, qui ne porte pas uniquement sur un service ou un ministère, mais prend l'administration comme un tout. Il rappelle enfin l'importance de poursuivre une interrogation générale sur la capacité de cet État et de son administration à changer.

Que nous disent ces articles sur l'État aujourd'hui ? D'abord, qu'il demeure bien un ensemble diffracté, dont l'unité demeure un problème ; et dont la définition est toujours une question empirique. Plus on en sait sur l'État, plus son image se complexifie et demeure source d'incertitudes et de questionnements. L'État se laisse saisir, mais demeure insaisissable. Ensuite, que son champ de vision s'est réduit. La multiplication des outils de mesure ne doit pas masquer qu'au gré des réformes conduites depuis 40 ans, l'État ne dispose plus de la même connaissance intime de la société française. Une telle situation conduisant certains auteurs à douter des capacités de l'État à piloter effectivement l'action publique⁸⁵, elle témoigne de façon prégnante de l'impérieuse nécessité de s'en saisir par ses rouages. On ne saurait donc prendre la mesure des « limites »⁸⁶ mouvantes de l'État sans conduire une sociologie de son administration.

⁸⁵ Claire DUPUY et Julie POLLARD, « A dethroned king? The limits of state infrastructural power in France », *Public Administration*, 92-2, 2014, p. 359-374.

⁸⁶ Au sens que lui donne Timothy MITCHELL, « The limits of the state », art. cité.