



Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes

Philippe Bezes, Odile Join-Lambert

► To cite this version:

Philippe Bezes, Odile Join-Lambert. Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes. Sociologie du Travail, 2010, 52 (2), pp.133-150. 10.1016/j.soctra.2010.03.002 . hal-01338513

HAL Id: hal-01338513

<https://sciencespo.hal.science/hal-01338513>

Submitted on 28 Jun 2016

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes

The making of bureaucracies: Analyzing “constituent” administrative activities

Philippe Bezes ^{a,*}, Odile Join-Lambert ^b

^a CNRS, centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa), 10, rue Thénard, 75005 Paris, France

^b Institut de recherches économiques et sociales (IRES),
16, boulevard du Mont d'Est, 93192 Noisy-le-Grand, France

Résumé

Entre les réflexions de sociologie historique sur les transformations des administrations publiques et les perspectives micro-sociologiques sur le travail ordinaire des fonctionnaires, cet article défend l'intérêt d'une perspective d'analyse intermédiaire centrée sur des « activités administratives constituantes ». Au terme d'un panorama du champ des multiples recherches sur les administrations, il propose de centrer le regard sur des dispositifs qui donnent forme aux administrations et constituent des rouages essentiels de leurs fonctionnements. Les activités de recrutement, de notation, de structuration de hiérarchies, de construction de division du travail, d'inscription dans l'écrit ou de comptage gagneraient à être constituées en objets propres d'enquêtes et étudiées pour elles-mêmes, dans leurs contextes historiques et sociaux, pour comprendre de manière fine la manière dont se font, se pérennisent et se recomposent les administrations. Aux jeux des échelles d'analyse, au test de la comparaison dans le temps et dans l'espace, l'article présente l'ensemble des contributions du numéro et suggère des pistes de recherches moins linéaires des processus historiques de bureaucratisation et de managérialisation des systèmes administratifs.

Mots clés : Administration ; Bureaucratisation ; *New Public Management* ; Activités administratives constituantes ; Fonctionnaires ; Institutions

Abstract

Between studies in historical sociology on changes in public administrations and microsociological analyses of the ordinary work done by civil servants, an intermediate perspective is advocated, one centered on

* Auteur correspondant.

Adresses e-mail : philippe.bezes@cersa.cnrs.fr (P. Bezes), odile.join-lambert@ires-fr.org (O. Join-Lambert).

“constituent administrative activities”. Following a panorama of the varied researches on public administrations, the proposal is made to focus on the arrangements that shape administrations and form their essential operations. Recruitment, personnel evaluation, the division of labor, the restructuring of hierarchies and the activities of keeping written records and statistics (writing and counting) should be the subjects of study. When placed in their historical and social contexts, they help us better understand how public administrations last and change. Discussing the scale of analysis and making comparisons over time and in space, this article presents the other contributions to this special issue. Less linear approaches are suggested for analyzing the historical processes of the “bureaucratization” and “managerialization” of administrative systems.

Keywords: Public administrations; Bureaucratization; New public management; Constituent administrative activities; Civil servants; Institutions

Depuis maintenant une trentaine d’années, les réformes des administrations publiques se sont multipliées dans les pays occidentaux. Des recettes inédites d’organisation ont émergé et ont été mises en œuvre : agences, individualisation des rémunérations, différenciation des statuts public/privé, explosion des instruments de « gouvernement à la performance », etc. Très souvent, ces préceptes ont été construits autour d’une critique générale des règles de l’administration « bureaucratique » – selon la caractérisation qu’en a proposé Max Weber – adoptées tout au long du XIX^e siècle et qui mettaient particulièrement l’accent sur l’importance de la légalité comme condition de l’efficacité et du traitement égal de tous. En France, la loi organique relative aux lois de finances dite « LOLF », votée en 2001 et mise en œuvre à partir de 2006, s’est traduite par la diffusion d’instruments assimilables aux recettes du *New Public Management* (NPM). Des méthodes développées dans la sphère privée se sont ainsi diffusées dans la sphère publique, susceptibles de « transformer profondément la notion même d’administration » en fournissant à « la contractualisation de l’action publique l’instrument financier qui lui faisait défaut » (Supiot, 2005, p. 267). Depuis 2007, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) semble encore accentuer la dynamique de transformation en revendiquant de faire disparaître ou de recomposer par fusion des pans entiers d’administrations et en proposant de bouleverser les formes anciennes de division du travail. Ces mutations ont ouvert de nombreux chantiers de recherche en France, mais plus encore à l’international, destinés à comprendre la mutation à l’œuvre que certains ont rapidement qualifié d’État managérial (par exemple, Clarke et Newman, 1997).

Ce numéro propose de prendre un peu de recul par rapport à ces transformations et d’interroger, avec les outils de l’histoire et de la sociologie, la manière de les étudier sur la base de trois convictions. La première identifie un risque de réification de l’opposition entre deux formes administratives, bureaucratique et néo-managériale, qui débouche parfois sur des interprétations téléologiques de « modèles ». Cette différence idéale typique est heuristique pour comprendre les changements qui affectent l’objet mais elle doit d’abord constituer un point de départ qui nourrit des interrogations et des recherches : comment en conserver le bénéfice sans en endosser le schématisme ? La seconde conviction pointe le risque de dilution de l’objet administratif en sciences sociales, qui serait désormais redevable d’analyses cherchant moins à en penser la spécificité et les formes structurantes qu’à acter les formes multiples de sa dispersion. D’une part, sous l’effet des réformes, parce qu’on interrogerait avant tout les processus variés de sa différenciation, par réduction, privatisation, décentralisation, managérialisation, etc. D’autre part, sous l’effet des spécialisations internes à la sociologie, parce qu’on privilégierait des analyses axées sur une seule grille de lecture – organisations, professions, genre, travail, techniques et instruments, etc.

Est-il possible d'envisager des perspectives historiques ou sociologiques qui « intègrent » plus qu'elles ne fragmentent ? La troisième conviction, en forme de pari au cœur du numéro, est que les profondes remises en cause contemporaines des administrations exigent plus que jamais de continuer à explorer et à comprendre, à des périodes historiques différentes, les manières dont se construisent, s'institutionnalisent, bref « se font » les administrations publiques en s'intéressant à la mise en place de dispositifs structurants qui leur donnent forme et aux pratiques qui en découlent.

L'originalité du point de vue retenu ici réside donc dans la mise en exergue d'une voie d'analyse possible, centrée sur l'étude historique et sociologique de ce que nous appelons des « activités administratives constituantes ». Il s'agit d'activités articulées à des dispositifs, des assemblages de règles, de savoirs, de techniques et de pratiques, dont la propriété est de constituer les administrations qu'elles régulent, d'en être des rouages cardinaux et de contribuer à structurer leurs fonctionnements. Pas d'administration sans construction de dispositifs de recrutement, sans mise en place d'une structure hiérarchique de l'autorité, sans techniques d'écriture permettant de gouverner dans les formes et dans le droit, etc. Les contributions rassemblées dans ce numéro proposent d'examiner, en contexte, les modalités d'invention, d'institutionnalisation et de mise en œuvre de quelques-unes de ces activités constituantes : noter et évaluer (Odile Join-Lambert et Yves Lochard), recruter (Émilie Biland), retranscrire sous forme écrite (Delphine Gardey), compter des fonctionnaires (Émilien Ruiz), établir des procédures objectives d'allocation de ressources (Véronique Dimier) et détenir une expertise autonome (Edward C. Page). Les articles proposent de comprendre comment ces activités acquièrent, avec plus ou moins de force et dans le cadre de processus conflictuels toujours rejoués, des effets de structuration et de régulation des fonctionnements administratifs. Entre les réflexions de sociologie historique sur les transformations contemporaines des administrations et les approches microsociologiques sur le travail ordinaire des fonctionnaires, ce numéro ouvre la possibilité d'une perspective centrée sur des activités qui tendent à « donner forme » aux administrations publiques.

1. Entre le macroscopie et le microscope : des points aveugles dans la sociologie de l'administration ?

Depuis une vingtaine d'années, les travaux sur l'administration ont connu un regain particulièrement important. Dans les années 1980, la sociologie et surtout la science politique françaises ont pu être jugées « oubliées de leur administration » (Dreyfus, 2002) en raison, notamment, du succès d'approches importées en France comme l'analyse des politiques publiques dont les effets ont été largement de dissoudre les institutions administratives dans les approches organisationnelles et polycentrées (Bezes et Pierru, 2009). Mais l'état des recherches depuis 15 ans témoigne d'un renouveau considérable des enquêtes et des perspectives. C'est le cas en histoire où l'ouverture à l'analyse du droit (Baruch, 1997), à l'économie (Margairaz, 1991) et aux rapports public-privé (Fridenson, 1989, 2000), mais aussi à la sociologie et à l'anthropologie a encouragé les historiens à adopter de nouvelles démarches de recherche, confrontant les pratiques et les représentations au cadre institutionnel (Baruch et Duclert, 2000 ; Baruch, 2007). D'autres historiens, à partir d'une approche cherchant à définir les origines de l'État industriel et actionnaire, s'interrogent sur les notions d'intérêt général et de service public, mettant en évidence des pratiques matérielles et discursives décalées par rapport aux perceptions des juristes (Margairaz et Dard, 2005). Ce dynamisme s'est également développé en sociologie et en science politique et a permis de renouer avec la fécondité du champ de recherches qui s'était particulièrement étendu dans les années 1960–1970 dans la mouvance des enquêtes de Michel Crozier (1966). Sur la scène

internationale, les recherches apparaissent encore plus florissantes dans leur nombre et la diversité de leurs approches, pour deux raisons notamment : l'existence d'un champ professionnel dédié sans équivalent en France – la *Public Administration* – ; l'effet de l'incessant flux de réformes remettant en cause les « bureaucraties wébériennes » au nom du NPM qui génère, dans le champ académique, de multiples analyses.

La contrepartie de cet activisme a pris la forme d'un formidable élargissement des objets et d'un inévitable éclatement des paradigmes. Ces recherches sur l'administration peuvent être schématiquement présentées comme relevant de cinq grands ensembles de recherches en sciences sociales, distinctes dans leurs démarches d'enquête et le choix de leurs objets. Elles apportent chacune des éclairages heuristiques pour la compréhension des processus de construction des institutions administratives, mais génèrent aussi des biais d'analyse qui gagneraient à être compensés par des stratégies de recherche visant à combiner ces prismes.

La manière dont prennent forme les systèmes administratifs relève au premier chef, de travaux de sociologie historique ou de recherches menées dans le cadre des travaux de *Public Administration*, centrés sur les effets de transformations de l'institution administrative et de ses règles constitutives. Implicitement ou, le plus souvent, explicitement, ces recherches macro- ou meso-sociologiques sont sous-tendues par une opposition idéale-typique inspirée des perspectives wébériennes. Selon ce canon, les politiques de réforme de l'administration reflèteraient, du ^{xix}^e siècle aux années 1950, l'invention et la mise en place de règles d'administration dite « bureaucratique » (Weber, 1995 [1922], 2004 [1904]), s'opposant aux formes antérieures d'administration dite « patrimoniale ». Plusieurs travaux comparatifs de sociologie historique analysent ces processus de bureaucratisation. Ils montrent que des principes communs – impersonnalisation, service de l'État, recrutement sur la base de compétences, organisation de la carrière, etc. – se sont progressivement imposés. Au cours du ^{xix}^e siècle, des décisions successives en faveur de la professionnalisation de l'administration – recrutement par concours, protections institutionnelles pour les agents, codification de procédures et de hiérarchies – favorisent la stabilisation de règles générales mais sous des formes institutionnelles différentes selon les systèmes administratifs nationaux, aux États-Unis, en France, en Grande-Bretagne ou au Japon (Skowronek, 1982 ; Silberman, 1993 ; Shefter, 1994 ; Dreyfus, 2002). Ces réformes sont l'objet de conflits importants entre ceux, d'une part, qui les défendent – hauts fonctionnaires réformateurs, professions libérales, journalistes, entrepreneurs économiques, représentants des classes moyennes, mouvements des droits civiques – et d'autre part, les partis politiques désireux de maintenir l'accès aux positions administratives et les mécanismes clientélistes de distribution de places dans l'administration, les seconds étant hostiles à la promotion de règles favorisant l'autonomie et la professionnalisation de l'administration.

Depuis 30 ans, ces recherches à vocation historique ont significativement évolué en raison des transformations qui affectent les systèmes administratifs : désormais, les politiques de réforme administrative renvoient plus volontiers à la remise en cause affichée mais progressive des règles antérieures au profit de nouveaux arrangements institutionnels, notamment inspirés, à partir des années 1980, des préceptes d'un autre ensemble idéal-typique, le NPM (Hood, 1991 ; Merrien, 1999). Ce « puzzle doctrinal » appliqué aux administrations publiques recycle des raisonnements tirés des théories économiques – théorie de l'agence, théorie des coûts de transaction, théorie du *Public Choice* – et des prescriptions issues des vulgates du *management* des organisations afin de promouvoir de nouvelles façons de faire fonctionner les systèmes administratifs. Comme l'idéal-type bureaucratique, le modèle néo-managérial n'est évidemment pas mis en œuvre de manière uniforme, comme en témoignent de nombreux travaux européens ou américains, qui analysent la façon dont les principes et recettes du NPM sont progressivement introduits, adoptés

et diffusés dans les pays occidentaux selon des modalités et des temporalités variables (pour quelques exemples, Pollitt, 1990 ; Schwartz, 1994 ; Hood et Lodge, 2006 ; Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Suleiman, 2005 ; Bezes, 2009).

L'intérêt de ces recherches est ainsi de faire jouer, empiriquement, les modèles typiques de développement historique de la rationalisation administrative (cf. Kalberg, 2002 explicitant l'approche de Max Weber, pp. 175–191) et de favoriser la mise au jour des enjeux qui sous-tendent leur développement. Les limites de ces perspectives sont aussi évidentes. En privilégiant les enjeux d'adoption de règles ou de formes d'organisation générales et transversales, supposées communes à l'ensemble des organisations administratives, elles ont aussi parfois laissé dans l'ombre les évolutions d'une grande partie des groupes et organisations qui constituent l'administration au quotidien : ministères sectoriels, groupes d'appartenance à des corps, bureaux, métiers, professions, etc. Ce qui est gagné dans la caractérisation des formes sociales administratives dominantes fait perdre en précision dans l'exploration de la diversité administrative.

Un deuxième ensemble de travaux, particulièrement fécond en France dans la mouvance de la socio-histoire, fonde son analyse de la construction des bureaucraties et de l'État managérial sur les mises en forme savantes de savoirs et de savoir-faire administratifs. À l'image des études portant sur la diffusion des idéologies ou de modèles d'organisation ou de management des firmes (Bendix, 1956 ; Guillen, 1994 ; Cohen, 2003 ; Cochoy, 1999), les réflexions portent ici sur la formalisation et la codification en « doctrine », en « savoirs d'État » voire en discipline académique d'un ensemble souvent épars de principes, de techniques et d'idées relatives au « bon » fonctionnement des administrations publiques. Sciences de gouvernement (Ihl et al., 2003 ; Delmas, 2006), sciences camérales (Laborier, 2008), science communale (Payre, 2008), *public administration* (Saunier, 2003) ou science managériale étudiée dans sa dimension généalogique et historique (Ihl, 2007), ou plus contemporaine sous la forme du management public (Bezes, 2009) constituent autant de productions des bureaucraties, de leurs praticiens ou des experts qui les auscultent, à différents moments historiques. Permettant de porter le regard sur les processus d'importation et d'exportation des préceptes de bonne administration entre États et sur les circuits nationaux et internationaux des expertises, ces travaux sont cependant toujours confrontés au problème du rapport de ces formalisations aux pratiques réelles. Quand bien même ces savoirs sont toujours dits « pratiques » parce qu'ils revendiquent de réguler les comportements et les organisations, leur rapport aux mises en œuvre¹ et l'intensité avec laquelle ils les influencent restent matière à débat. Les démarches de recherches qui en résultent se différencient fortement selon qu'elles mettent l'accent sur la construction et la légitimation scientifique de ces savoirs ou qu'elles cherchent à évaluer leurs effets réels de structuration des activités administratives.

Par contraste, un troisième ensemble d'approches est caractérisé par une idée force : les administrations se transforment au concret de bien d'autres manières que sous l'effet des incessantes entreprises de réforme, parfois symboliques, souvent plus limitées dans les pratiques qu'elles ne le proclament dans les discours. Des formes de changement variés liées aux évolutions des groupes qui composent les administrations apparaissent tout aussi fondamentales et significatives de mutations sur le long terme : évolutions sociales et démographiques des recrutements et des hiérarchies, transformations des modalités de groupement au sein de l'administration et des représentations de l'avenir professionnel, transformations des rapports sociaux et politiques entre les catégories d'acteurs, etc. Ces recherches portent avant tout sur les groupes de fonctionnaires, qu'il s'agisse par exemple des receveurs des postes ou des facteurs (Join-Lambert, 2001 ; Cartier, 2003 ;

¹ Cf. le compte-rendu de J.-C. Thoenig à la fin de ce numéro.

Demazière et Mercier, 2003), des fonctionnaires de guichet (Dubois, 1999 ; Weller, 1999 ; Siblot, 2006), des policiers (Monjardet, 1996), policières (Pruvost, 2008) ou commissaires de police (Ocqueteau, 2006), des aides soignantes (Arborio, 2001) et personnels des hôpitaux (Chevandier, 2009), des fonctionnaires travaillant « sur autrui » (Dubet, 2002), des fonctionnaires des préfectures (Spire, 2005), des agents territoriaux (Bellanger, 2008), des fonctionnaires intermédiaires comme les percepteurs ou les gradés de préfecture (Le Bihan, 2008) ou des élites administratives (Charle, 1987 ; Rouban, 2000 ; Eymeri-Douzans, 1999, 2001). Ces travaux se rejoignent dans leurs perspectives pour mettre en contexte les identités professionnelles, tout en mettant l'accent sur la spécificité des appartenances à l'État ou sur l'influence des réformes sur les groupes professionnels (Linhart, 2007 ; Gervais, 2007). Ils soulignent l'importance des itinéraires sociaux, géographiques et professionnels des agents ainsi que les effets de leurs appartenances sexuées. En cernant les contours sociaux d'une catégorie de fonctionnaires et ses évolutions, ils restituent la manière dont les fonctionnaires actualisent leurs rôles compte tenu des ressources qui sont les leurs. Ces groupes professionnels sont le plus souvent analysés sous l'angle d'une tension entre leur « unité » de fonction et de groupe construit et la « diversité » sociale des individus, d'autant plus grande pour des administrations dont les fonctionnaires sont répartis sur l'ensemble du territoire national. Au groupe globalisé de « fonctionnaires » ou de « corps » succèdent ainsi des catégories plus spécialisées, mobiles et évolutives, symboles d'une société où les administrations sont fortement différenciées et technicisées. Les fonctionnaires sont ici clairement décrits dans une position intermédiaire dont la différenciation bureaucratique est un enjeu, entre l'État qu'ils incarnent, leurs itinéraires sociaux personnels qui les ramènent à leur « corps social » (Dubois, 1999) et les usagers de la « société civile » avec lesquels ils interagissent. L'administration dans ses groupes constitutifs apparaît ainsi bel et bien comme une production sociale. C'est là le caractère heuristique et les multiples apports de ces travaux.

Ces perspectives rejoignent un quatrième ensemble de recherches en histoire, sociologie ou science politique qui analysent les administrations à partir des interdépendances multiples qu'elles nouent avec les acteurs avec lesquels elles sont en interaction – hommes politiques, hauts fonctionnaires, organismes supra-nationaux, institutions privées telles que les entreprises, les associations ou les syndicats ouvriers et professionnels. Geste classique dans les travaux fondateurs de la sociologie des organisations appliquée aux administrations qui examinent les « relations avec les notables » (Worms, 1966 ; Grémion, 1976), ce mode d'analyse a été largement repris et systématisé dans de nombreuses recherches récentes. Certaines examinent les institutions administratives comme « prises » dans les réseaux d'acteurs qui les influencent (pour cette démarche appliquée au Conseil national économique, Chatriot, 2002 ; pour un exemple sur une administration à géométrie variable comme celle du ministère du Travail en France, cf. Chatriot et al., 2006 ; Join-Lambert, 2007 ; pour un exemple récent sur une bureaucratie internationale, Cayet, 2010 ; pour un classique, Selznick, 1949). D'autres insistent sur la construction de leur plus ou moins grande autonomie dans le cadre de leurs réseaux de dépendance qu'il s'agisse des exécutifs, des partis politiques ou des groupes d'intérêt (Carpenter, 2001). D'autres encore s'intéressent aux processus d'étatisation et aux modalités changeantes de construction de « frontières » entre des administrations d'État et des groupes sociaux (Buton, 2009) ou valorisent des perspectives qui mettent l'accent sur les échanges internationaux d'expertise au cœur de leurs fonctionnements (Rodgers, 1998).

Dans une cinquième perspective,² particulièrement influencée par la sociologie du travail ou les approches ethnographiques, des recherches privilégient, de manière plus micro-sociologique,

² Pour une présentation différemment organisée de ces travaux, voir : Jeannot, 2008.

la description et l'analyse des activités quotidiennes accomplies par les agents, en lien avec les usagers, avec les politiques publiques qu'ils développent ou avec les dispositifs techniques et matériels dans lesquels ils se trouvent enchâssés. Le point commun de ces travaux est de ne pas partir de groupes professionnels constitués mais plutôt de positions et/ou de situations de fonctionnaires dans la production de l'action publique. Dans un certain nombre de cas, dans le prolongement du travail séminal de Michael Lipsky analysant les *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980), ces recherches accordent une attention particulière à l'analyse des relations et interactions de guichet. Elles mettent notamment l'accent sur les micro-effets des politiques de modernisation et les contraintes qu'elles génèrent sur les relations entre fonctionnaires et usagers (Demazière, 1992 ; Warin, 1993 ; Weller, 1998, 1999 ; Dubois, 1999 ; Warin, 2002 ; Maynard-Moody et Musheno, 2003) ou analysent, plus largement, les formes d'appropriation, de pouvoir discrétionnaire et d'autonomie dans la mise en œuvre de textes réglementaires. Avec des perspectives un peu différentes, d'autres enquêtes valorisent plutôt l'analyse du travail de fonctionnaires situés dans des positions privilégiées pour comprendre la production de certaines politiques publiques (Deroche et Jeannot, 2004), qu'il s'agisse d'inspecteurs (Lascoumes, 1994), d'agents en situation hiérarchique intermédiaire dans la police (Monjardet, 1996) ou en préfecture (Spire, 2005) ou de cadres assurant des formes élaborées de coordination (Jeannot, 2005). L'analyse de leurs activités constitue alors une entrée pour comprendre l'action de l'État. Enfin, certaines recherches mettent plus volontiers l'accent sur les mutations technologiques et sociétales affectant le travail administratif et le sens que les agents lui donnent. En descendant au plus près du travail ordinaire et routinier de l'administration et en le décrivant avec les cadres de la sociologie pragmatique, elles mettent en exergue « l'encastrement » des phénomènes administratifs dans des réalités sociales mais surtout matérielles et techniques qui les traversent et les informent largement (Gardey, 1999 ; Weller, 1999 ; Hanique, 2004 ; Buton, 2008). L'intérêt du sociologue se tourne ici vers les micro-activités d'écriture, de calcul, de qualification, d'agencement, de coordination, de manipulation physique de textes et de documents ou de traitement de cas. Le travail des agents des caisses de sécurité sociale est ainsi analysé par Jean-Marc Weller (1999) à travers les multiples opérations cognitives et techniques qui lui donnent consistance. L'administration devient alors redevable de « routines et de façons ordinaires de raisonner » qui ne différencient plus véritablement ses pratiques de celles développées dans d'autres organisations : « le travail du bureaucrate n'est guère différent [de celui des ingénieurs ou des chercheurs décrits par Bruno Latour, NdA] : lui aussi doit mobiliser des êtres hétérogènes incarnés par des textes, des ordinateurs, des fichiers, des personnes. Lui aussi doit s'efforcer de constituer un "réseau" en mesure de décrire la situation de l'utilisateur » (Weller, 1999, p. 107).

Ces cinq ensembles, qu'il ne faut bien sûr pas homogénéiser à l'excès, portent chacun un regard spécifique sur l'objet administratif, sous-tendu par des hypothèses et des concepts différents : la structuration historique des formes administratives ; les savoirs d'administrations ; les modalités multiples d'appartenance individuelle ou collective à l'État et leurs effets ; les interactions nouées dans la production des politiques publiques ; le travail voire l'activité, au concret, des agents publics. Du premier au cinquième ensemble se dessine un mouvement centré vers des perspectives de plus en plus microsociologiques, dont les apports indéniables en termes de richesse de description du réel font aussi parfois perdre de vue les interrogations sur les formes qui structurent l'administration. Sous l'effet des grilles de lecture retenues, l'institution administrative court le risque de s'effacer derrière les savoirs qui la représentent, les groupes sociaux qui la composent, les fonctionnements concrets, les régulations autonomes, les pratiques ordinaires de ses membres et ses interactions avec l'environnement, au risque de devenir un acteur parmi d'autres dans un tissu sans couture de relations entre acteurs publics et acteurs privés. Ce sur quoi insiste de manière

certainement trop typifiée le premier ensemble de recherches disparaît progressivement et parfois totalement dans le cinquième ensemble. Sur un mode plus radical et sans nul doute provocateur, n'est-ce pas B. Latour qui reconnaît, pour décrire les pratiques ordinaires de travail du droit par les magistrats, le paradoxe d'avoir construit son ethnographie du Conseil d'État en « laissant de côté l'État » et en « extrayant le travail du droit de l'institution comme un physiologiste aurait pu extraire la moelle épinière d'un chien, en sachant parfaitement qu'elle n'est pas tout l'animal » (Latour, 2002, p. 271). Le microscope fait perdre de vue la forme observée. Cette tendance à la déspecification n'est pas propre aux travaux sur l'administration³ mais, comme pour d'autres objets, elle peut poser un problème de connaissance à un moment historique où se diffusent massivement de nouvelles manières d'organiser les administrations publiques. Plus que jamais, cependant, les recherches doivent aussi appréhender les effets tangibles de ces nouvelles recettes sur les activités des agents publics, d'où la nécessité de conserver des démarches centrées sur les pratiques.

2. Comment se fait l'administration ? Pour une sociologie d'« activités administratives constituantes »

C'est au creuset des angles morts des champs de recherche identifiés et de leurs questionnements que se situe ce numéro. Il s'agit d'interroger la possibilité de combiner les apports d'approches « par le bas » centrées sur les groupes ou les pratiques sans renoncer pour autant aux acquis macrosociologiques des perspectives qui étudient les processus généraux de construction/reconstruction des administrations et la stabilisation de leurs formes sociales. Pour le faire, le numéro propose de déplacer le regard vers ce que nous proposons d'appeler des « activités administratives constituantes ». Recruter, évaluer pour promouvoir, mobiliser une expertise distinctive, compter les fonctionnaires, construire des procédures autonomes d'allocation de ressources ou enregistrer des débats sous une forme écrite disponible pour tous sont autant d'activités structurant les fonctionnements administratifs. Elles véhiculent des valeurs et des représentations – le mérite, la compétence, la publicité des débats, la transparence de l'État ou son impersonnalité. Elles sont porteuses de règles – de recrutement, d'avancement, d'organisation, techniques d'écriture ou de comptage, formes d'expertise – et diffusent des normes destinées à réguler les fonctionnements et les comportements du milieu administratif. Elles participent, enfin, à structurer, sur la durée, ces administrations en leur permettant de contribuer à la fabrication de politiques publiques et en satisfaisant, plus ou moins, les attentes que placent en elles les acteurs politiques. Le questionnement commun aux contributions du numéro porte donc sur la manière dont se déploient, au concret, des dispositifs de rationalisation dans des administrations publiques variées – nationale, sectorielle, territoriale, européenne – mais aussi sur les formes sociales stabilisées et constitutives qu'ils génèrent et contribuent à entretenir, qu'elles soient bureaucratiques, néo-managériales ou hybrides.

Pour caractériser ces activités administratives constituantes, on peut d'abord se référer à deux définitions analytiques proposées l'une par le philosophe John Searle, l'autre par le politiste Theodore J. Lowi. Pour J. Searle, des règles sont dites « constitutives » dans la mesure où elles ont pour caractéristique de constituer l'activité même qu'elles régulent (Searle, 1972 ; pour une

³ Cette évolution a été bien identifiée et critiquée en sociologie de la connaissance sur l'économie de la santé par Benamouzig (2005) dont nous reprenons ici l'argument général à l'origine de mises en perspective qui font suite à un séminaire collectif. Voir en sociologie économique, François, 2008 ; en sociologie des professions, Champy, 2009 et sur le champ des recherches de sociologie de l'État, de l'administration et de l'action publique, Bezes et Pierru, 2009. Pour des visées proches, voir les débats en sociologie des sciences, Shinn et Ragouet, 2005 ; Berthelot, 2008.

discussion récente, [Morin, 2009](#)). Autrement dit, elles régulent des types de comportements qui n'existeraient pas sans elles et rendent possible des pratiques qui font intrinsèquement partie de l'institution en question et qui lui donnent forme. Théodore J. [Lowi \(1985\)](#) a également caractérisé la dimension « constitutive ou constituante » d'une règle, d'une politique ou d'une activité qui définissent des règles sur les règles, dont les effets attendus sont de structurer formellement une autorité, des pouvoirs, des compétences officielles, des ressources d'action et des rapports sociaux et politiques. Bref, d'imposer des règles générales à une institution donnée et de produire des représentations de l'ordre légitime. Ces activités constituantes ont donc vocation à organiser l'administration et à la structurer comme telle. Sont-elles, et en quoi, propres aux administrations *publiques* ? La réponse à cette question n'est pas simple si l'on admet, avec Max Weber, que les formes d'organisation bureaucratiques ne sont pas spécifiques à l'État ([Weber, 2004 \[1904\]](#)) et si l'on fait le constat, à l'aune des réformes récentes, que les recettes d'organisation du secteur privé sont importées dans la sphère publique *via* la diffusion du NPM. Confrontés à l'introduction massive de la contractualisation dans le droit et aux arrangements hybrides qu'elle rend possible – sur le recrutement ou la promotion des personnels par exemple – des juristes s'interrogent sur la spécificité de la chose publique : soit dans une perspective d'anthropologie juridique, pour en (re)fonder le socle ([Supiot, 2005](#)) en défendant la référence symbolique à l'État comme « Tiers garant » ; soit dans une perspective d'inspiration foucaldienne, en démontant les mises en scène du droit administratif décrit comme une « constitution imaginaire de l'administration » ([Caillosse, 2008](#)). En science politique, d'autres auteurs rappellent, classiquement, que les modes publics d'administrer sont structurés par des contraintes spécifiques ([Wilson, 1989](#)) : finalités politiques extérieures aux bureaucraties, impératif de redevabilité parce que les administrations publiques sont placées dans des chaînes de gouvernance démocratique, force structurante des contraintes légales, non affectation des gains monétaires de l'organisation à ses membres, attentes fortes d'impartialité et d'égalité de traitement, etc. Cette interrogation importante ne saurait être résolue dans ce numéro par une formule générale. À la lumière des travaux qui insistent sur l'importance de la dimension normative des institutions incarnées dans les fins générales qu'elles servent ([Friedland et Alford, 1991](#) ; [Heclo, 2008](#)), les six contributions du numéro proposent cependant des réponses empiriques mais convergentes. Les activités administratives constituantes examinées ici font toutes référence à des desseins normatifs, éthiques et politiques qui « font » les administrations, conformément aux intuitions d'une anthropologue comme [Mary Douglas \(2004\)](#) sur ce qui « fait » l'institution : rendre possible la publicité des débats parlementaires, condition de la démocratie ; recruter de manière impartiale des agents compétents ; promouvoir au mérite ; allouer des ressources de manière impersonnelle et efficace ; rendre des comptes en comptabilisant le nombre de fonctionnaires ; revendiquer la maîtrise d'une expertise spécifique. Comme le montrent les articles, ces activités n'ont donc pas seulement une fonction dans le pilotage interne des organisations administratives : elles sont aussi traversées par les valeurs légitimes de la sphère politique et parfois influencées par les attentes et les interventions des élus à leur endroit.

Cette piste de recherche n'est évidemment pas radicalement inédite, dans une décennie où les sciences sociales, américaines notamment, n'ont cessé de réhabiliter la place des institutions : des formules originales articulent, chacune à leur manière, les dimensions historique, culturaliste, politique, professionnelle, organisationnelle ou d'action collective pour penser l'institution⁴. Ces perspectives ont trouvé de nombreux échos dans les recherches françaises (2003–2004 ; [Lacroix](#)

⁴ Pour des vues générales différemment situées sur les néo-institutionnalismes, voir : [Hall et Taylor, 1996](#) ; [Pierson et Skocpol, 2002](#) ; [Schneiberg et Clemens, 2006](#).

et Lagroye, 1992 ; Bezes et al., 2005 ; Lagroye, 2006 ; Fossier et Monnet, 2009 ; très récemment, Boltanski, 2009), après tout à la source de la première sociologie, durkheimienne, des institutions (Lallement, 2004). Au sein du vaste paysage des études néo-institutionnalistes, des historiens américains de l'administration ont récemment défendu la nécessité de développer des démarches de recherche qui articulent mieux les perspectives micro-sociologiques et les considérations de macro-sociologie historique en prenant comme objet des « actes fondateurs » (*formative acts*) (Skowronek et Glassman, 2007). D'autres, politistes, invitent à « repenser les règles constitutives » (Sheingate, 2010) ou à analyser les politiques publiques comme des « institutions programmatiques » qui influencent les choix ultérieurs et les interactions sociales en délimitant les options à venir et les coûts et bénéfices qui leur sont attachées (Jacobs, 2010). Sur la base d'une discussion des travaux de l'anthropologue cognitiviste Roy d'Andrade, Ann Swidler, une sociologue culturaliste, insiste sur la nécessité d'appréhender les institutions comme des « *patterns of constitutive rules* », suggérant ainsi de tenir ensemble l'étude des règles constituantes et les régulations des pratiques qu'elles induisent (Swidler, 2001). En France, Pierre Maclouf, dans un article programmatique sur le centenaire du ministère du Travail, définit une piste de recherche convergente en insistant sur ce que produit de spécifique l'administration du Travail – surveiller les lois du travail, prévenir les conflits – par rapport à ce que fait l'administration de la Sécurité sociale – elle produit des « Caisses » – alors que ces deux administrations ont été réunies au cours de l'histoire (Maclouf, 2001). Dans un ouvrage associant sociologues et historiens, l'auteur a tenté de décrire, sur l'histoire de l'administration du Travail, « ce qui est mis en forme dans l'agir des hommes par leurs règles d'action » (Maclouf, 2006) en posant qu'il existe, au sein de l'administration, une « unité d'action », fondée sur le « système de la charge » dans lequel « l'ensemble du travail est [...] réparti au long des échelons hiérarchiques, sans pour autant se décomposer » (Maclouf, 2007). Dans une toute autre perspective, Delphine Gardey (2008) propose d'analyser les « arts de faire » (écrire, calculer, copier, classer, etc.) qui façonnent les activités de gouvernement et de gestion des firmes et des administrations publiques et alimentent les dispositifs de production et de traitement d'information. À travers une perspective d'histoire et d'anthropologie des technologies, des savoirs et des groupes professionnels de l'information, elle montre comment ces opérations de mécanisation sont au cœur des fonctionnements et des modes d'administration.

Comment analyser ces activités administratives constituantes ? Placer la focale sur elles ne revient pas à les traiter comme des dispositifs donnés une fois pour toutes ou à les considérer comme des institutions « totales ». Il s'agit, au contraire, de les penser comme les résultats composites de processus historiquement situés à travers lesquels elles acquièrent une force contraignante, mais relative, de structuration des pratiques. Bref, ces activités ne constituent pas des institutions absolument cohérentes et homogènes. Elles sont composées d'assemblages plus ou moins disparates ou intégrés de techniques, de règles, de groupements professionnels, de savoirs, qui ont chacun une temporalité propre et s'articulent de diverses manières – complémentaire et « renforçante » (D. Gardey), désajustée (É. Ruiz, V. Dimier, É. Biland), différenciée selon les groupes au sein d'un même secteur (O. Join-Lambert, Y. Lochard), voire désarticulée (E.C. Page). Leurs effets « constituants » sont donc inégaux. On peut suivre ici les perspectives tracées par des historiens tel que Paul André Rosental (2003, 2007), qui parle de « d'intelligence » pour désigner les constructions historiques simultanées entre institutions, politiques et savoirs dans la constitution de la statistique ou de la démographie, ou tels que Karen Orren et Stephen Skowronek qui utilisent la notion d'« intercurrence » pour désigner les phénomènes de structuration institutionnelle par des ordonnancements multiples en action (Orren et Skowronek, 1996). C'est la prise en compte des liens qui se construisent simultanément entre techniques, savoirs, groupes

et institutions qui détermine le degré d'institutionnalisation de ces dispositifs et la force de leur constitution.

Les activités administratives constituantes sont contraignantes mais elles ouvrent aussi des marges de manœuvre et des formes d'appropriation parce que les acteurs sont souvent en conflit autour de leur signification et de leur mise en œuvre. Les règles constituantes ne sont jamais dénuées d'ambiguïté (Sheingate, 2010) : elles sont souvent incomplètes, entrent en concurrence avec d'autres règles parfois contradictoires de sorte qu'elles sont l'objet d'interprétation, de réorientation, de stratégies de contournement, etc. Pour utiliser une métaphore, ces activités mettent en place des « cloisons » pour les administrations publiques : elles orientent fortement les déplacements mais on y circule « entre » et leur degré de contrainte est variable. Pour autant, elles « font tenir » et façonnent les administrations en organisant leurs fonctions structurantes – recrutement, avancement, enregistrement, comptage, allocation, expertise. Les auteurs du numéro portent leur regard sur la mise en place et les effets de ces rouages intermédiaires de la machinerie administrative, mais ne préjugent pas de leur efficacité : ils soulignent comment l'administration se construit, se re-produit et parfois se recompose dans le temps à travers eux.

La réflexion sur la longue durée est un autre point commun des contributions du numéro. Elles apportent des éclairages sur les processus d'institutionnalisation (Zucker, 1987 ; Clemens et Cook, 1999) des activités administratives constituantes et offre des décalages stimulants sur les temporalités traditionnellement retenues pour analyser la montée en puissance du paradigme néo-managérial. Certains auteurs font démarrer cette cristallisation dans les années 1980 (Pollitt, 1990) ; d'autres dans les années 1960 avec les prémises de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) et l'essor de techniques donnant corps aux usagers et aux publics (Laufer et Paradeise, 1982 ; Bezes, 2009) mais il est permis, comme le suggèrent des travaux récents d'historiens (Cohen, 2003 ; Descamps, 2007), de remonter plus avant ce fil généalogique. L'histoire des conditions de développement des activités administratives constituantes, proposée dans ce numéro, montre bien l'influence et la matérialisation de principes et de recettes légitimes à certaines périodes mais suggère aussi des temporalités plus fines à l'œuvre. Le premier apport des textes rassemblés est ainsi de mettre en évidence des micro-temporalités liées aux formes d'appropriations « par le bas » des dispositifs et aux pratiques évolutives dont ils sont l'objet. Les articles donnent à voir des processus souvent souterrains de négociation des usages des règles par les individus et les groupes, qui font que le contenu de dispositifs en apparence stables change, alors même que les catégories juridiques restent identiques (pour une parution récente dans cette perspective, cf. Schor, 2009). Le fait que la signification du recrutement, de la notation, de la mesure du travail, du comptage des fonctionnaires ou de l'expertise, n'ait pas été stable ni cohérente sur la durée dans les différentes administrations – administration de la Statistique, de la Culture, administrations territoriale, nationale et européenne – ne constitue pas un obstacle mais au contraire l'objet même des articles. Le deuxième apport des textes nuance, dans le temps et dans l'espace, l'opposition idéale typique entre administration bureaucratique et managériale. En déplaçant les lignes, les articles offrent des éléments pour enrichir et complexifier les temporalités d'invention et d'adoption de principes et de règles qu'on catégorise aujourd'hui peut-être trop vite comme néo-managériaux. La spécificité de la période 1962–2008 ouverte par l'arrivée de la RCB et l'émergence d'une nouvelle rationalité récemment mise en évidence (Bezes, 2009) s'en trouvent ainsi réinterrogées. O. Join-Lambert et Y. Lochard montrent par exemple que la notation des fonctionnaires, initialement fondée sur des critères comportementaux, intègre dès les années 1950 des critères de plus en plus précis de mesure de l'activité de travail, à une période qui n'a pas vu encore éclore la doctrine néo-managériale. É. Ruiz montre judicieusement que le souci de compter les fonctionnaires ne

date pas des années NPM ou même des années 1960 mais émerge au début du xx^e siècle. E.C. Page propose aussi une réévaluation des perspectives historiques : il n'est pas certain que les réformes néo-managériales affectant les compétences attendues des hauts fonctionnaires soient véritablement à l'origine de la recomposition de leur pouvoir et du déclin de leur expertise sur une politique publique. Il va jusqu'à nous inviter à douter que ce fondement ait jamais constitué un ressort du pouvoir bureaucratique. Delphine Gardey donne au contraire à voir la pérennité d'une composante de l'idéal type wébérien : la place des technologies de l'écrit dans la structuration des fonctions administratives (pour la thèse d'ensemble qu'elle défend, cf. [Gardey, 2008](#)). É. Biland identifie bien la présence actuelle d'un nouveau registre managérial d'évaluation valorisant l'implication au travail, l'autonomie et l'adaptabilité dans la sélection par concours dans la fonction publique territoriale. Mais elle montre qu'il s'hybride avec celui de la fonction publique d'État ainsi qu'à d'autres logiques antérieurement mises en place, valorisant la proximité aux élus ou, au contraire, la compétence professionnelle.

Aux jeux des échelles d'analyse ([Revel, 1995](#)), et en soumettant les activités administratives constitutives au test de la longue ou moyenne durée, de la comparaison entre les périodes et de leur propre robustesse, ce numéro veut montrer que le choix d'une focale emboîtant les perspectives macro et micro permet de produire des résultats originaux sur la spécificité des rouages des administrations publiques et sur les formes contrastées de leur institutionnalisation.

3. Noter, recruter, retranscrire les débats, compter les fonctionnaires, allouer des ressources, construire une expertise : des activités constitutives qui façonnent les administrations

Chacune à leur façon, à partir de perspectives théoriques et disciplinaires spécifiques (histoire, sociologie, science politique), parfois de manière contre-intuitive, les six contributions de ce numéro offrent des vues empiriques sur plusieurs activités administratives constitutives. Les deux premières contributions sont centrées sur des dispositifs de gestion des personnels – noter, recruter – ; les deux suivantes concernent des technologies administratives liées à la diffusion de la parole et de l'information en régime démocratique – publiciser les débats parlementaires, compter les fonctionnaires – ; les deux dernières privilégient des dispositifs de rationalisation des pratiques au cœur de la production de politiques publiques – allouer des ressources sur une base impersonnelle, structurer une expertise.

Dans une perspective d'anthropologie administrative, O. Join-Lambert et Y. Lochard proposent d'abord une généalogie interne de l'activité de notation et de promotion dans l'administration d'État et s'intéressent aux dispositifs d'appréciation du mérite des fonctionnaires. Ils étudient ainsi des procédures concrètes d'évaluation, de notation et d'avancement de deux catégories d'agents du ministère de la Culture, les conservateurs et les gardiens de musée, sur près d'un siècle. En explicitant les rapports entre les acteurs qui participent à la notation et en étudiant les modalités de son inscription institutionnelle, l'article montre comment celle-ci constitue un dispositif de classement et de mesure des « mérites » et comment elle oblige, aussi, des niveaux hiérarchiques, sociaux et culturels opposés à coopérer : elle se construit comme un outil de relation entre des groupes que tout sépare et qu'elle fait tenir ensemble. Sa mise en œuvre, bien distinctes selon les deux catégories, produit aussi des enjeux symboliques pour les acteurs. Sans nier l'existence de rapports de force ni l'absence de symétrie entre le haut et le bas de la hiérarchie, des hommes et des femmes ont pu partager ce qui les séparait car les cadres de référence étaient explicités. En décrivant les étapes d'un processus d'organisation des carrières, l'article tente

ainsi de mieux caractériser le rapport entre l'État employeur et les fonctionnaires⁵ (Freyssinet, 2005).

É. Biland étudie une autre activité constituante des administrations publiques : le développement des concours de recrutement et leurs fonctionnements concrets, en l'occurrence dans la fonction publique territoriale depuis les années 1960. Loin d'en faire un dispositif homogène, elle en souligne au contraire le caractère hybride mais en montre aussi les effets structurants. Les concours se caractérisent ici par la cohabitation de principes de recrutement au mérite et de mécanismes propres aux collectivités locales (présence des élus dans le jury, focalisation sur la « culture territoriale », liste d'aptitude, relative autonomie des concours par rapport à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales) mais sont aussi influencés de manière croissante par des recettes néo-managériales. L'article montre que les concours occupent une place encadrée et restreinte dans l'accès à la fonction publique territoriale, tout en soulignant que leur institutionnalisation repose en partie sur la fonction qu'ils remplissent et les croyances qu'ils entretiennent : ils assurent la reproduction d'une forme de méritocratie assise sur des dispositifs de « domestication du politique » et apportent un ciment culturel permettant de donner une unité à des emplois dont les titulaires dépendent de nombreux employeurs. Cette institutionnalisation est « ambiguë » parce qu'elle superpose des pratiques différenciées : les enjeux en termes d'exigences bureaucratiques, de politisation, de contrainte de gestion ou d'avancement font l'objet de dosages différents selon les trois catégories de fonctionnaires A, B et C étudiés. Sur la durée, la réalité des pratiques concourantes semble correspondre à une montée des règles pour les emplois intermédiaires, tout en maintenant de la souplesse pour certains petits emplois et ceux du sommet.

D. Gardey, pour sa part, rend compte de l'émergence et de la perpétuation d'une institution administrative au cœur des fonctionnements politiques de l'Assemblée nationale sur près d'un siècle et demi : la publicité des débats et le travail de celles et ceux, fonctionnaires sténographes, qui la rendent possible. Nourrie de perspectives d'anthropologie politique, sa démarche originale tient ensemble la sociologie des techniques et la sociologie des groupes professionnels pour montrer comment les technologies d'écriture et de retranscription des débats, portées en pratique et incarnées par les sténographes parlementaires, donnent corps et forme au principe de publicité au fondement du fonctionnement démocratique. C'est en produisant de la certification – et non simplement de la retranscription – que les secrétaires des débats « produisent » cette administration particulière qu'est le Parlement. Insistant sur le temps long, l'article établit que, malgré les changements de composition du personnel qui fragilise l'institution, le compte rendu des débats continue à la maintenir, jusqu'à la réforme de 2004 qui affecte ce corps. En l'occurrence, c'est l'autonomisation statutaire progressive du groupe des sténographes et rédacteurs des débats, adossée à la maîtrise « virtuose » des techniques de transcription, qui font tenir et institutionnalisent la publicité des débats parlementaires.

Mettant l'accent sur l'activité de « compter les fonctionnaires », É. Ruiz analyse l'invention et la difficile consolidation d'une statistique des agents de l'État en France, de la fin du XIX^e siècle aux années 1930. À partir de la généalogie d'un « savoir sur l'État » qui n'est pas encore constitué en « savoir d'État », il met à jour ce qui alimente la critique constitutive de la bureaucratie : la dénonciation du nombre de ses agents, jugé à la fois toujours excessif et insuffisamment connu. Si l'activité de comptage des fonctionnaires est encore embryonnaire et marginale au début du XX^e siècle – elle ne devient constituante que dans le contexte des réformes néo-managériales – elle constitue pourtant un « lieu commun » des représentations politiques des bureaucraties dont

⁵ Ce que les spécialistes des relations professionnelles ont, à maintes reprises, tenté. Cf. (Desmarais et al., 2007).

l'article propose de démontrer le processus de construction et d'entretien. Il montre comment sa structuration repose sur quatre dynamiques ayant chacune leur temporalité propre : les jeux politiques électoralistes ; la stabilisation délicate de techniques et de connaissances statistiques ; la construction d'une expertise professionnelle sur le sujet dans le champ de la statistique ; des politiques publiques intempestives de réduction des effectifs, paradoxalement non fondées sur les données statistiques existantes. L'originalité de l'analyse, sur 40 ans, est de montrer comment se recompose la structure rhétorique autour de justifications changeantes – les peurs du fonctionnarisme, de la dépopulation, d'un syndicalisme public, la réduction des dépenses publiques, l'importance des relations nouées par les statisticiens au sein d'instances tant nationales qu'internationales, constituant un « milieu professionnel » – qui alimentent l'enjeu du recensement des fonctionnaires, dont le nombre est toujours supposé insuffisamment connu. La perspective adoptée permet d'apprécier les multiples enjeux et dynamiques au cœur du dénombrement des forces étatiques.

L'article de V. Dimier met l'accent sur un autre dispositif constituant : la mise en place de mécanismes « objectifs », impersonnels et efficaces de sélection et d'attribution d'aides aux pays en développement au centre du fonctionnement de la DG Développement de la Commission européenne. Elle étudie ainsi les processus inaboutis de bureaucratisation des modes d'allocation des subsides qui visent à remettre en cause les formes initiales, patrimoniales et arbitraires. La contribution prend en compte trois dimensions de structuration de cette activité administrative constituante : des savoirs empruntant à l'économie puis au NPM qui alimentent les réformes au nom de principes de transparence et d'efficacité ; des alliances politico-administratives défendues par des hauts fonctionnaires *outsiders* au sein de la DG – les Anglais, en l'occurrence, extérieurs aux pratiques patrimoniales mises en place par les Français et qui souhaitent entrer dans le jeu en rationalisant les pratiques – ; les évolutions organisationnelles liées aux élargissements européens qui entraînent une modification des rapports de pouvoir entre les coalitions existantes. Tout se passe comme si les réformateurs cherchaient à construire une bureaucratie wébérienne, dé-patrimonialisée et dé-personnalisée, en important des instruments du NPM, précisément conçus comme des recettes alternatives au modèle bureaucratique.

Sur un mode paradoxal presque contrefactuel par rapport à la thèse défendue dans le numéro, la contribution d'E.C. Page « teste », pour la période contemporaine, la validité empirique d'un « acquis wébérien » – le caractère constituant de l'expertise pour le pouvoir administratif. À partir d'une enquête portant sur 52 processus de fabrication/rédaction d'arrêtés ou de décrets par des fonctionnaires dans plusieurs pays européens, il brosse trois « tableaux vivants » très contrastés dans lesquels les fonctionnaires détiennent rarement une expertise propre et n'en tirent pas véritablement de pouvoir ou, *a minima*, d'influence. L'expertise ne constituerait donc pas nécessairement, dans les faits, un pilier central faisant tenir l'administration. Les résultats sont déstabilisants mais invitent à des reformulations fécondes d'hypothèses. Ce qui constitue la bureaucratie tiendrait plus au rôle d'intermédiaires de ces petits hauts fonctionnaires qu'on pourrait dire « experts de second rang » c'est-à-dire mobilisateurs et traducteurs de savoirs détenus par d'autres. La contribution d'E.C. Page nous invite à nous interroger sur la pérennité du « mythe » associant la bureaucratie à la détention d'une expertise à ce point évident que les sciences sociales ne le questionneraient plus. Si l'article ne propose pas d'explication à l'institutionnalisation et l'entretien de cette croyance, il montre, en revanche, que si l'expertise ne « fonde » pas concrètement l'administration, elle en demeure pourtant un pilier symbolique important et peut-être entretenu.

Ainsi, l'identification d'un objet spécifique, les « activités administratives constituantes », diversement opérationnalisées dans les six contributions, proposent des pistes de recherche et des modes opératoires possibles. Le dossier est bien sûr loin d'épuiser la perspective esquissée.

D'autres activités administratives constituantes mériteraient d'être étudiées : par exemple, la mise en place d'un système de classification des emplois publics ou de modes centralisés de rémunération, la structuration des hiérarchies, l'organisation de la division du travail ou les mécanismes concrets d'autonomisation de la sphère administrative publique par rapport à la sphère privée. La réflexion sur la manière « intégrée » d'étudier ces activités peut également être poursuivie sur un mode exploratoire. Chacune à sa manière, les contributions du numéro montrent le profit qu'il y a à tenir ensemble des dimensions complémentaires : savoirs et instruments au cœur de l'activité, groupes professionnels porteurs de rationalisation, usages différenciés de dispositifs constituants, représentations symboliques produites par ces derniers et alimentant des « mythes » activés et structurants – mérite, expertise, croissance non maîtrisée des effectifs – etc. Bien d'autres pistes pourraient être suivies. Les interactions concrètes, et les hiérarchies qu'on peut établir entre elles en fonction des périodes, d'une administration ministérielle à une autre, d'un pays à un autre, d'une fonction publique à une autre, du secteur privé – grandes entreprises notamment – au secteur public, d'un circuit d'experts internationaux à des administrations nationales – discrètement abordées dans certains articles – mériteraient d'être plus systématiquement développées, en les liant toujours aux « actes en pratique ». Loin de constituer un point d'aboutissement, ce numéro suggère qu'un angle de recherche complémentaire à ceux qui existent déjà est possible. Aux jeux des échelles d'analyse, au test de la comparaison dans le temps et dans l'espace, il voudrait suggérer que des pistes d'analyses moins linéaires des processus historiques de bureaucratisation et de managérialisation des systèmes administratifs sont encore à explorer en sciences sociales.

Références

- Arborio, A.M., 2001. Un personnel invisible. In: Les aides-soignantes à l'hôpital. Anthropos, Paris.
- Baruch, M.O., 1997. Servir l'État français. In: L'administration en France de 1940 à 1944. Fayard, Paris.
- Baruch, M.O., 2007. L'empire des fonctionnaires du milieu. *Le Mouvement social* 218, 5–11.
- Baruch, M.O., Duclert, V., 2000. Serviteurs de l'État. In: Une histoire politique de l'administration française, 1875–1945. La Découverte, Paris.
- Bellanger, E., 2008. Villes de banlieues, personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au xx^e siècle. Créaphis, Grâne.
- Benamouzig, D., 2005. La santé au miroir de l'économie. Puf, Paris.
- Bendix, R., 1956. *Work and Authority in Industry : Ideologies of Management in the Course of Industrialization*. University of California, Berkeley.
- Berthelot, J.M., 2008. L'emprise du vrai. In: Connaissance scientifique et modernité. Puf, Paris.
- Bezes, P., 2009. Réinventer l'État. In: Les réformes de l'administration française. Puf, Paris.
- Bezes, P., Pierru, F., 2009. Les dé-liaisons dangereuses, Les trajectoires croisées de la sociologie de l'État, de l'analyse des politiques publiques et de la science administrative, Un essai de comparaison francoaméricaine. Communication présentée au dixième congrès de l'AFSP, Section thématique n° 14, Grenoble.
- Bezes, P., Lallement, M., Lorrain, D., 2005. Les nouveaux formats de l'institution. *Introduction. Sociologie du travail* 47 (3), 293–300 [Numéro thématique].
- Boltanski, L., 2009. De la critique, Précis de sociologie de l'émancipation. In: Le pouvoir des institutions. Gallimard, Paris, pp. 83–128.
- Buton, F. (Ed.), 2008. Dossier : l'observation historique du travail administratif. *Genèses* 72, 2–3.
- Buton, F., 2009. L'administration des faveurs : l'État, les sourds et les aveugles (1789–1885). Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Caillosse, J., 2008. La constitution imaginaire de l'administration. Puf, Paris.
- Carpenter, D.P., 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy, Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies (1862–1928)*. Princeton University Press, Princeton.
- Cartier, M., 2003. Les facteurs et leurs tournées : un service public au quotidien. La Découverte, Paris.
- Cayet, T., 2010. Rationaliser le travail ? Le Bureau international du travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres. Presses Universitaires de Rennes, Rennes [à paraître].
- Champy, F., 2009. La sociologie des professions. Puf, Paris.

- Charle, C., 1987. Les élites de la République, 1880–1900. Fayard, Paris.
- Chatriot, A., 2002. La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique 1924–1940. La Découverte, Paris.
- Chatriot, A., Join-Lambert, O., Viet, V. (Eds.), 2006. Les politiques du Travail (1906–2006). Acteurs, institutions, réseaux. Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Chevandier, C., 2009. L'hôpital dans la France du xx^e siècle. Perrin, Paris.
- Clarke, J., Newman, J., 1997. The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare. Sage, London.
- Clemens, E.S., Cook, J.M., 1999. Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. *Annual Review of Sociology* 25, 441–466.
- Cochoy, F., 1999. Une histoire du marketing. In: *Discipliner l'économie de marché*. La Découverte, Paris.
- Cohen, Y., 2003. Fayol, un instituteur de l'ordre industriel. *Entreprises et histoire* 34, 29–67.
- Crozier, M. (Ed.), 1966. L'administration face aux problèmes du changement, Introduction. *Sociologie du travail* 8 (3), 225–226.
- Delmas, D., 2006. Instituer des savoirs d'État. In: *L'Académie des sciences morales et politiques au xix^e siècle*. L'Harmattan, Paris.
- Demazière, D., 1992. Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée. Presses universitaires de Lille, Lille.
- Demazière, D., Mercier, D., 2003. La tournée des facteurs, Normes gestionnaires, régulations collectives et stratégies d'activité. *Sociologie du travail* 45 (2), 237–258.
- Deroche, L., Jeannot, G., 2004. L'action publique au travail. Octares, Toulouse.
- Descamps, F., 2007. La création du Comité central d'enquête sur les coûts et rendements des services publics 1946–1950. *Revue française d'administration publique hors série*, 27–43.
- Desmarais, C., Jeannot, G., Louvel, S., Pernot, J.M., Saglio, J., Ughetto, P., 2007. Gestion des personnels publics : évolutions récentes et perspectives. *La Revue de l'Ires* 53 (1), 111–137.
- Douglas, M., 2004. Comment pensent les institutions ? La Découverte, Paris.
- Dreyfus, F., 2002. À la recherche du temps perdu : la science politique française oublieuse de l'administration publique : à propos de « Notre État ». *Politix* 15 (59), 171–194.
- Dubet, F., 2002. Le déclin de l'institution. Le Seuil, Paris.
- Dubois, V., 1999. La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère. Economica, Paris.
- Eymeri-Douzans, J.M., 1999. Les gardiens de l'État, Une sociologie des énarques de ministère. Thèse de doctorat en science politique, vol. 3. Université de Paris-I, Paris.
- Eymeri-Douzans, J.M., 2001. La fabrique des énarques. Economica, Paris.
- Fossier, A., Monnet, É. (Eds.) 2009. Les institutions, mode d'emploi. *Tracés* 17, 7–28 (éditorial du numéro thématique : Que faire des institutions ?).
- François, P., 2008. Sociologie des marchés. Armand Colin, Paris.
- Freyssinet, J., 2005. Le travail dans la fonction publique, un continent peu exploré. *Le Mouvement social* 212, 5–10.
- Fridenson, P., 1989. Les organisations, un nouvel objet. *Annales, économies, sociétés, civilisations* 44 (6), 1461–1477.
- Fridenson, P., 2000. Pour une histoire de l'État contemporain comme organisation. *Cahiers du Centre de recherches historiques* 25, 149–156 (Organiser et s'organiser, Histoire, sociologie, gestion).
- Friedland, R., Alford, R.R., 1991. Bringing Society Back. In: Powell, W.W., DiMaggio, P. (Eds.), *Symbols, Practices and Institutional Contradictions. The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University Press of Chicago, Chicago, pp. 232–263.
- Gardey, D., 1999. Mécaniser l'écriture et photographier la parole, Utopies, monde du bureau et histoires de genre et de techniques. *Annales, histoire, sciences sociales* 54 (3), 587–614.
- Gardey, D., 2008. Écrire, calculer, classer, Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800–1940). La Découverte, Paris.
- Gervais, J., 2007. Former des hauts fonctionnaires techniques comme des *managers* de l'action publique, L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État. *Politix* 20 (79), 101–123.
- Grémion, P., 1976. Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français. Le Seuil, Paris.
- Guillen, M.F., 1994. Models of Management, Work, Authority and Organization in a Comparative Perspective. University of Chicago Press, Chicago.
- Hall, P.A., Taylor, R.C.R., 1996. Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* 44 (5), 936–957.
- Hanique, F., 2004. Le sens du travail, Chronique de la modernisation au guichet. Éditions Érès, Ramonville-Saint-Agne.
- Heclo, H., 2008. On Thinking Institutionally. Paradigm Publishers, London.

- Hood, C., Lodge, M., 2006. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. Oxford University Press, Oxford.
- Hood, C., 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1), 3–19.
- Ihl, O., 2007. Le mérite et la République. In: *Essai sur la société des émules*. Gallimard, Paris.
- Ihl, O., Kaluszynski, M., Pollet, G. (Eds.), 2003. *Les sciences de gouvernement*. Economica, Paris.
- Jacobs, A.M., 2010. Policymaking as Political Constraint: Institutional Development in the US Social Security Program. In: Mahoney, J., Thelen, K. (Eds.), *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 94–131.
- Jeannot, G., 2005. Les métiers flous. In: *Travail et action publique*. Octares, Toulouse.
- Jeannot, G., 2008. Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Inventaire des recherches sur l'activité des agents publics. *Revue française de science politique* 58 (1), 123–140.
- Join-Lambert, O., 2001. Le receveur des postes. In: *Entre l'État et l'usager (1944–1973)*. Belin, Paris.
- Join-Lambert, O. (Ed.), 2007. Numéro spécial Centenaire du ministère du Travail. *Travail et emploi*, n° 110, avril–juin, n° 111, juillet–septembre.
- Kalberg, S., 2002. La sociologie historique comparative de Max Weber. *La Découverte*, Paris.
- Laborier, P. (Ed.), 2008. *Les sciences camérales : activités pratiques*. Puf-CURAPP, Paris.
- Lacroix, B., Lagroye, J. (Eds.), 1992. *Le président de la République. Usages et genèse d'une institutions*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Lagroye, J., 2006. La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité. Belin, Paris.
- Lallement, M., 2004. Penser les institutions : paradigmes d'hier, débats d'aujourd'hui. *Sociologia del Lavoro* 93 (Suppl.), 62–75.
- Lascoumes, P., 1994. *L'Éco-pouvoir, Environnements et politiques*. La Découverte, Paris.
- Latour, B., 2002. La fabrique du droit. In: *Une ethnographie du Conseil d'État*. La Découverte, Paris.
- Laufer, R., Paradeise, C., 1982. Le prince bureaucrate. In: *Machiavel au pays du marketing*. Flammarion, Paris.
- Le Bihan, J., 2008. Au service de l'État. In: *Les fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle*. Presses universitaires de Rennes, Rennes.
- Linhart, D. (Ed.), 2007. *Les différents visages de la modernisation du service public*. La Documentation française, Paris.
- Lipsky, M., 1980. *Street-level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Lowi, T.J., 1985. The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration. In: Noll, R.G. (Ed.), *Regulatory Policy and The Social Sciences*. University of California Press, Berkeley, pp. 67–110.
- Maclouf, P., 2001. L'« administration publique du Travail » comme objet de connaissance, perspectives pour l'histoire du ministère du Travail. *Revue française des affaires sociales* 2, 121–139.
- Maclouf, P., 2006. « L'emploi » du Travail 1914–2006. In: Chatriot, A., Join-Lambert, O., Viet, V. (Eds.), *Les politiques du Travail (1906–2006)*. Presses universitaires de Rennes, Rennes, pp. 215–232.
- Maclouf, P., 2007. Fonctionnaires au Travail : bureaucratie et personnalité au ministère du Travail dans la période de son cinquantième. *Travail et emploi* 110, 47–76 (numéro spécial Centenaire du ministère du Travail).
- Margairaz, M., 1991. *L'État, les Finances et l'Économie : histoire d'une conversion 1932–1982*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Margairaz, M., Dard, O. (Eds.), 2005. *Le service public, l'économie, la République (1780–1960)*. *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 52 (3), 5–9.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service: Narratives of Street-level Judgement*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Merrien, F.X., 1999. La nouvelle gestion publique : un concept mythique. *Lien social et politiques* 41, 95–103.
- Monjardet, D., 1996. Ce que fait la police. In: *Sociologie de la force publique*. La Découverte, Paris.
- Morin, O., 2009. Y-a-t-il des règles constitutives ? *Tracés* 17, 109–126.
- Ocquetau, F., 2006. Mais qui donc dirige la police ? *Sociologie des commissaires*. Armand Colin, Paris.
- Orren, K., Skowronek, S., 1996. Institutions and Intercurrence : Theory Building in the Fullness of Time. In: Shapiro, I., Hardin, R. (Eds.), *Political Order (Nomos XXXVIII)*. New York University Press, New York, pp. 111–146.
- Payre, O., 2008. *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence*. CNRS Éditions, Paris.
- Pierson, P., Skocpol, T., 2002. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Katznelson, I., Milner, H.V. (Eds.), *Political Science: the state of the discipline*. Norton & Company, New York.
- Pollitt, C., 1990. *Managerialism and the Public Service, The Anglo-American Experience*. Blackwell, Oxford.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., 2004. *Public Management Reform, A Comparative Analysis (second edition)*. Oxford University Press, Oxford.

- Pruvost, G., 2008. De la « sergote » à la femme flic. In: Une autre histoire de l'institution policière (1935–2005). La Découverte, Paris.
- Revel, J., 1995. L'institution et le social. In: Lepetit, B. (Ed.), Les formes de l'expérience, Une autre histoire sociale. Albin Michel, Paris, pp. 63–84.
- Rodgers, D.T., 1998. Atlantic Crossings, Social Politics in a Progressive Age. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Rosental, P.A., 2003. L'intelligence démographique, Sciences et politiques des populations en France (1930–1960). Odile Jacob, Paris.
- Rosental, P.A., 2007. L'argument démographique, Population et histoire politique au xx^e siècle. Vingtième siècle 95, 3–14.
- Rouban L., 2000. Les Préfets de la République 1870–1997. Cahiers du CEVIPOF n° 26, Centre de recherches politiques de Science Po, Paris. <http://www.cevipof.msh-paris.fr/publications/cahiers/CahierDuCEVIPOF26.pdf>.
- Saunier, P.Y., 2003. Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930–1960). Revue française de science politique 53 (2), 237–255.
- Schneiberg, M., Clemens, E.S., 2006. The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis. Sociological Theory 24 (3), 195–227.
- Schor, P., 2009. Compter et classer, Histoire des recensements américains. Éditions de l'EHESS, Paris.
- Schwartz, H., 1994. Small States in Big Trouble, State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s. World Politics 46 (4), 527–555.
- Searle, J.R., 1972. Les actes de langage. In: Essai de philosophie du langage. Hermann, Paris.
- Selznick, P., 1949. TVA and the Grass Roots. In: A Study in the Sociology of Formal Organization. University of California Press, Berkeley.
- Shefter, M., 1994. Political Parties and the State. In: The American Historical Experience. Princeton University Press, Princeton.
- Sheingate, A., 2010. Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the US House of Representatives. In: Mahoney, J., Thelen, K. (Eds.), Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 168–203.
- Shinn, T., Ragouet, P., 2005. Controverses sur la science. In: Pour une sociologie transversaliste de l'activité scientifique. Raisons d'agir, Paris.
- Siblot, Y., 2006. Faire valoir ses droits au quotidien. In: Les services publics dans les quartiers populaires. Presses de Sciences Po, Paris.
- Silberman, B.S., 1993. Cages of Reason, The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain. Chicago University Press, Chicago.
- Skowronek, S., 1982. Building a New American State, The Expansion of National Administrative Capacities (1877–1920). Cambridge University Press, Cambridge.
- Skowronek, S., Glassman, M. (Eds.), 2007. Formative Acts, American Politics in the Making. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Spire, A., 2005. Étrangers à la carte. In: L'administration de l'immigration en France (1945–1975). Grasset, Paris.
- Suleiman, E., 2005. Le démantèlement de l'État démocratique. Le Seuil, Paris.
- Supiot, A., 2005. *Homo Juridicus*, Essai sur la fonction anthropologique du droit. Le Seuil, Paris.
- Swidler, A., 2001. Talk of Love, How Culture Matters. The University of Chicago Press, Chicago.
- Thelen, K., Chanteau, J.P., Ragot, X., Lordon, F., Boyer, R., 2003–2004. Dossier : Les institutions et leur changement. L'Année de la régulation, Économie, Institutions, Pouvoirs 7, 13–206.
- Warin, P., 1993. Les relations de service comme régulations. Revue française de sociologie 34 (1), 69–95.
- Warin, P., 2002. Les dépanneurs de justice, Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité. LGDJ, Paris.
- Weber, M., 1995 [1922]. Économie et société. Presses-Pocket (Agora), Paris. (1^e édition allemande 1922).
- Weber, M., 2004 [1904]. Œuvres politiques (1895–1919), Chapitre « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée ». Albin Michel, Paris, pp. 307–455.
- Weller, J.M., 1998. La modernisation des services publics par l'usager : une revue de littérature (1986–1996). Sociologie du travail 40 (3), 365–392.
- Weller, J.M., 1999. L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Desclée de Brouwer, Paris.
- Wilson, J.Q., 1989. Bureaucracy. Basic Books, New York.
- Worms, J.P., 1966. Le préfet et ses notables. Sociologie du Travail 8 (3), 249–275.
- Zucker, L.G., 1987. Institutional Theories of Organization. Annual Review of Sociology 13, 443–464.