HAL open science

Vers une histoire de l'intelligence administrative

Olivier Borraz, Émilien Ruiz

▶ **To cite this version:**

Olivier Borraz, Émilien Ruiz. Vers une histoire de l'intelligence administrative. Le Mouvement social, 2020, 273, pp.3 - 12. 10.3917/lms1.273.0003 . hal-03162084

HAL Id: hal-03162084

https://sciencespo.hal.science/hal-03162084

Submitted on 6 Sep 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.

Version auteurs de l'article introductif paru dans Olivier Borraz et Émilien Ruiz (dir.), « Vers une histoire de l'intelligence administrative », *Le Mouvement social*, n°273, 2020, p. 7-20. Version éditeur accessible en ligne. URL : https://www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2020-4-page-3.htm

Vers une histoire de l'intelligence administrative

Olivier Borraz et Émilien Ruiz

[p. 3 ->] Se saisissant des liens entre sciences et politiques des populations en France, Paul-André Rosental a forgé la notion d' « intelligence » afin de désigner la façon dont « institutions, politiques et savoirs se construisent simultanément, selon des processus historiquement situés » pour, ainsi, dépasser le clivage traditionnel « entre "science pure" et "expertise" »[1]. La publication des articles de Florence Descamps et Odile Join-Lambert dans cette livraison du *Mouvement social* constitue une bonne occasion de plaider pour une transposition de cette approche à l'étude des relations mouvantes entre politiques et sciences de l'État. En effet, ces deux articles illustrent, dans des perspectives méthodologiques différentes, tout le potentiel de ce que l'on pourrait ainsi appeler une histoire de l'intelligence administrative.

En revisitant l'enquête menée par Michel Crozier aux PTT au milieu des années 1950 (comme nous le propose O. Join-Lambert) et en revenant sur le « moment sciences sociales » au ministère des Finances dans les années 1960-1970 (comme le fait ici F. Descamps), ces deux articles s'inscrivent dans les renouvellements récents de l'histoire des sciences sociales. Ce faisant, ils nous invitent à réfléchir à la façon dont se jouent, aujourd'hui, les relations entre l'État et les sciences sociales[2].

2014-2020, le long cinquantenaire d'un centre de recherche

À l'origine du cycle de publication que les deux articles de Florence Descamps et Odile Join-Lambert viennent clore, se trouve une réflexion critique engagée à l'occasion du cinquantenaire d'un laboratoire de recherche en sciences sociales : le Centre de sociologie des organisations (CSO).

[p. 4 ->] Aujourd'hui affilié au CNRS et à Sciences Po, le CSO est d'abord né sous la forme d'une association créée par Michel Crozier en 1962, le Centre de recherche de sociologie administrative. Formellement reconnu par le CNRS en 1966, il en devient une équipe, d'abord sous l'appellation de « Groupe de sociologie des organisations » puis de « Centre » en 1970, avant de devenir un laboratoire à part entière en 1975[3]. Dans ce processus d'institutionnalisation, l'année 1964 constitue un tournant : un an après la publication du *Phénomène bureaucratique*, première restitution de portée générale des

[1] P.-A. ROSENTAL, « L'argument démographique. Population et histoire politique au 20e siècle », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°95, 2007, p. 7 ; *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003.

[2] Nous remercions vivement Marie-Emmanuelle Chessel pour son aide dans la préparation de cette mini-structure et pour ses commentaires sur une première version de ce texte.

[3] P. GRÉMION, « L'Atelier Saint-Hilaire (1962-1975) », *Entreprises et histoire*, n°84, 2016, p. 11-28.

travaux antérieurs de M. Crozier sur les administrations publiques[4], il s'agit de l'année de lancement du programme « l'administration française face au problème du changement »[5]. Pour cette recherche collective, le sociologue et son équipe obtiennent un financement de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST)[6] et se trouvent ainsi en mesure de mettre en œuvre le projet de sociologie de l'administration publique que M. Crozier avait conçu dès le milieu des années 1950[7].

Transformé en unité mixte de recherche affiliée au CNRS et à Sciences Po en 2001, le laboratoire a donc décidé de marquer son cinquantenaire en organisant un colloque en 2014. L'objectif était de créer les conditions d'une discussion critique, par des chercheuses et chercheurs extérieurs au CSO, des apports mais également des angles morts des recherches qui y furent menées au fil des décennies. Structurée autour de la discussion de programmes de recherche, cette rencontre a donné lieu à une série de publications variées. La première a consisté en la mise en ligne des captations vidéo réalisées pour l'ensemble des sessions[8]. Cela a permis, pour les publications suivantes, de poursuivre la visée initiale du colloque : ne pas s'inscrire dans une perspective commémorative et prendre plutôt prétexte du cinquantenaire pour développer et susciter de nouvelles réflexions critiques.

En 2017 paraissait, dans *Entreprises et histoire*, un premier dossier dirigé par Gwenaële Rot et Denis Segrestin. Intitulé « Cinquante ans de [p. 5 ->] sociologie des organisations », ce numéro spécial abordait principalement les transformations de la discipline en général et du CSO en particulier : du rapport à la sociologie du travail aux origines jusqu'au déplacement progressif depuis les administrations publiques vers une attention plus spécifique aux entreprises privées[9]. Trois ans plus tard, c'est dans un numéro intitulé « Saisir l'État par son administration », coordonné par nos soins et publié dans la *Revue française de science politique* (RFSP), que la question du rapport entre les travaux fondateurs du CSO et le développement de la sociologie administrative est abordée. La perspective y est plus sociologique qu'historique : les contributions sont en effet centrées sur une relecture critique, sur des terrains

[4] M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique, essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil, 1963.

[5] M. Crozier (dir.), « L'administration face aux problèmes du changement », *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, 1966, p. 225-334.

[6] À propos de cet organisme, voir A. Chatriot, « La DGRST et les sciences humaines et sociales », in A. Chatriot et V. Duclert (dir.), *Le gouvernement de la recherche. Histoire d'un engagement politique de Pierre Mendès France à Charles de Gaulle (1953-1959)*, Paris, La Découverte, 2006, p. 174-179 ; P. Masson, « Le financement de la sociologie française : les conventions de recherche de la DGRST dans les années soixante », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n°62, 2006, p. 110-128.

[7] M. Crozier, « Pour une sociologie de l'administration publique », *Revue française de science politique*, vol. 6, n°4, 1956, p. 750-769.

[8] « CSO - 50ans.org », En ligne : https://www.sciencespo.fr/cso-50ans/

[9] G. Rot et D. Segrestin (dir.), « Cinquante ans de sociologie des organisations », *Entreprises et histoire*, n°84, 2016, p. 5-153 (le volume est daté 2016 mais a bien paru en 2017).

contemporains, de quelques concepts développés dans le programme de 1964 (phénomène bureaucratique, pouvoir périphérique et système corporatiste notamment). Ce faisant, ce numéro spécial de la *RFSP* permet de souligner l'importance, pour les sciences sociales, d'une prise en considération des mécanismes de régulation au cœur du fonctionnement administratif pour saisir l'État[10].

La publication des articles de F. Descamps et O. Join-Lambert dans ce numéro du *Mouvement social* s'inscrit dans la continuité de ce dossier et vient en combler une lacune. Ces textes offrent une véritable perspective historique aux réflexions critiques, non seulement sur les travaux du CSO mais, plus généralement, sur la période de fondation d'une certaine forme de sociologie administrative pratiquée dans les années 1950 à 1970.

Faire l'histoire de la sociologie administrative

L'histoire des sciences sociales est un champ déjà bien balisé qui, en France, a fait l'objet de profonds renouvellements depuis les années 1990. En schématisant à grands traits, on pourrait la résumer par le passage d'une histoire interne des idées et théories sociologiques, largement centrée sur les textes jugés canoniques, à une histoire sociale des pratiques scientifiques, dépassant les oppositions stériles entre approches internes et externes. En histoire, une telle mutation doit beaucoup aux propositions de Jean-Claude Perrot pour une « histoire matérielle de l'abstraction »[11] et à leur prolongement sur le terrain de l'histoire des populations notamment[12]. Mais la transformation est certainement encore plus visible sur le terrain de l'histoire de la sociologie. Au cours des dernières années, les publications relatives à l'histoire de cette discipline se sont en [p. 6 ->] effet multipliées. Pour s'en convaincre, il suffit de songer, dans des perspectives différentes, aux travaux de Jean-Michel Chapoulie[13], de Johan Heilbron[14] ou de Marc Joly[15].

---

[10] O. Borraz et É. Ruiz (dir.), « Saisir l'État par son administration », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, p. 7-117.

[11] J.-C. Perrot, *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVIIe-XVIIIe siècle)*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1992.

[12] E. Brian, « Calepin: Repérage en vue d'une histoire réflexive de l'objectivation », *Enquête*, n°2, 1995, p. 193-222 ; P.-A. Rosental, « Pour une histoire politique des populations », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 61, n°1, 2006, p. 7-29.

[13] En 2005, il avait publié un article qui proposait à la fois un bilan comparé des renouvellements opérés aux États-Unis puis en France, et le programme d'une « histoire à part entière des sciences sociales » qu'il a largement contribué à mettre en œuvre au fil des années J.-M. Chapoulie, « Un cadre d'analyse pour l'histoire des sciences sociales », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, vol. 13, n°2, 2005, p. 99 ; avec, notamment, *La tradition sociologique de Chicago, 1892-1961*, nouvelle édition, revue et complétée, Paris, Le Seuil, 2018 (la première édition date de 2001) ; et *Enquête sur la connaissance du monde social. Anthropologie, histoire, sociologie. France-États-Unis 1950-2000*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.

Au sein de la sociologie, c'est principalement la sociologie du travail qui a fait l'objet de travaux remarquables. On retrouve ici Jean-Michel Chapoulie avec, en 1991, un article fondateur sur la « seconde fondation de la sociologie française » dans les années 1950[16]. Au début des années 2010, les travaux d'Anni Borzeix et Gwenaëlle Rot[17] puis de Lucie Tanguy[18] ont largement contribué à une connaissance approfondie des transformations du champ au fil du second XXe siècle, à partir de matériaux très diversifiés (des archives d'enquêtes aux témoignages d'acteurs, en passant par les publications et les archives d'institutions publiques et privées).

Un tel développement de l'histoire des sciences sociales en France s'explique en partie par l'ambition d'une certaine réflexivité dans les pratiques de recherche et d'une volonté de contextualisation et compréhension fine des modes de construction de ce qui était généralement utilisé comme source. Il s'agit ainsi par exemple de faire l'histoire des classes ouvrières européennes en faisant l'histoire des enquêtes ouvrières[19] ; ou bien encore de revisiter l'histoire de la consommation en étudiant les enquêtes sur les budgets et la consommation des ménages[20].

[p. 7 ->] Des travaux pionniers en histoire ouvrière[21] aux entreprises d'historicisation des modes d'objectivation des phénomènes sociaux visant à nourrir de nouvelles enquêtes[22], en passant par l'histoire d'un « régime de l'enquête » au XIXe siècle[23] – que

---

[14] Depuis J. HEILBRON, *Naissance de la sociologie*, traduit par P. DIRKX, Marseille, Agone, 2006 ; jusqu'à son plus récent *La sociologie française. Sociogenèse d'une tradition nationale*, traduit par F. WIRTH, CNRS éditions, 2020.

[15] Notamment avec M. JOLY, *La révolution sociologique. De la naissance d'un régime de pensée scientifique à la crise de la philosophie (XIXe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte, 2017 ; et *Après la philosophie. Histoire et épistémologie de la sociologie européenne*, Paris, CNRS éditions, 2020.

[16] J.-M. CHAPOULIE, « La seconde fondation de la sociologie française, les États-Unis et la classe ouvrière », *Revue française de sociologie*, vol. 32, n°3, 1991, p. 321-364.

[17] A. BORZEI et G. ROT, *Genèse d'une discipline, naissance d'une revue : Sociologie du travail*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2010.

[18] L. TANGUY, *La sociologie du travail en France. Enquête sur le travail des sociologues, 1950-1990*, Paris, La Découverte, 2011.

[19] É. GEERKENS, N. HATZFELD, I. LESPINET-MORET, et X. VIGNA (dir.), *Les enquêtes ouvrières dans l'Europe contemporaine. Entre pratiques scientifiques et passions politiques*, Paris, La Découverte, 2019. Voir la recension de l'ouvrage par M.-E. CHESSEL dans *Le carnet du Mouvement social*, 3 juillet 2020. En ligne : https://lms.hypotheses.org/10952

[20] Depuis A. LHUISSIER, *Alimentation populaire et réforme sociale. Les consommations ouvrières dans le second XIXe siècle*, Paris, Éditions de la MSH et Éditions Quae, 2007 ; jusqu'à M.-E. CHESSEL et S. DUBUISSON-QUELLIER (dir.), « Consommer et compter : enquêtes sur la consommation au XXe siècle », *Les études sociales*, n°169, 2019, p. 5-291.

[21] Avec, en particulier, H. RIGAUDIAS-WEISS, *Les enquêtes ouvrières en France entre 1830 et 1848*, préface de Célestin Bouglé, Paris, Félix Alcan, 1936 ; et M. PERROT, *Enquêtes sur la condition ouvrière en France au 19e siècle*, Paris, Microéditions Hachette, 1972.

[22] En histoire des populations notamment. Pour un exemple remarquable, voir M. HALBWACHS et A. SAUVY, *Le point de vue du nombre, 1936. Précédé de l'avant-propos au tome VII de l'*Encyclopédie française *de Lucien Febvre et suivi de trois articles de Maurice Halbwachs*, Édition critique sous la direction de Marie Jaisson et Éric Brian, Paris, Institut national d'études démographiques, 2005 ; qui a

celle-ci soit politique ou administrative[24], policière ou littéraire[25] –, de telles recherches ne sont pas totalement inédites[26]. Il est néanmoins frappant de constater que les enquêtes sur les enquêtes sont quasiment devenues un domaine de recherche à part entière[27]. Or, de telles démarches ont très peu été appliquées à la sociologie administrative. Si le terrain n'est pas totalement vierge en ce qui concerne certaines approches et trajectoires[28], c'est souvent principalement sur la base de souvenirs ou de synthèses de travaux publiés, voire d'archives institutionnelles ; mais les enquêtes en elles-mêmes n'ont pas vraiment fait l'objet d'analyses approfondies. C'est ce à quoi s'attelle O. Join-Lambert dans ce numéro, à partir des recherches qui ont conduit M. Crozier à publier *Petits fonctionnaires au travail* au milieu des années 1950[29]. Spécialiste [p. 8 ->] de l'histoire sociale des fonctionnaires intermédiaires[30], elle propose de confronter la publication du sociologue aux archives de son enquête dans le Centre des chèques postaux de Paris. Ce faisant, l'historienne propose de relire la restitution qu'en propose M. Crozier à l'aune de ce qu'il a laissé de côté, volontairement ou non, dans ses observations empiriques ; autant pour faire l'histoire de cette enquête que pour en tirer des analyses inédites au regard de travaux réalisés depuis. Elle montre ainsi que les spécificités des carrières féminines d'exécution et les appropriations différenciées du statut de la fonction publique, bien que prégnantes dans les matériaux de l'enquête, ne

---

ensuite nourri É. Brian et M. Jaisson, *Le sexisme de la première heure. Hasard et sociologie*, Paris, Raisons d'agir, 2007 ; et *The descent of human sex ratio at birth. A dialogue between mathematics, biology and sociology*, Dordrecht, Springer, 2007.

[23] D. Kalifa, « Enquête et "culture de l'enquête" au XIXe siècle », *Romantisme, revue du dix-neuvième siècle*, n°149, 2010, p. 3-23.

[24] P. Karila-Cohen, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1914-1848)*, Rennes, Presses universitaires de Renne, 2008.

[25] L. Boltanski, *Énigmes et complots. Une enquête à propos d'enquêtes,* Paris Gallimard, 2012.

[26] Pour deux panoramas très riches, voir les dossiers « Enquête sur l'enquête », *Mil neuf cent, revue d'histoire intellectuelle*, n°22, 2004, p. 7-171 et « L'enquête », *Romantisme, revue du dix-neuvième siècle*, n°149, 2010, p. 3-123.

[27] C. Topalov, *Histoires d'enquêtes. Londres, Paris, Chicago (1880-1930)*, Paris, Classiques Garnier, 2015 ; G. Laferté, P. Pasquali, et N. Renahy (dir.), *Le laboratoire des sciences sociales. Histoire d'enquêtes et revisites*, Paris, Raisons d'agir, 2018.

[28] Sur le parcours de M. Crozier notamment, voir I. Berrebi-Hoffmann et P. Grémion, « Élites intellectuelles et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009, p. 39-59 ; et la biographie de F. Chaubet, *Michel Crozier. Réformer la société française*, Paris, Les belles lettres, 2014 ; L'histoire de l'analyse des politiques publiques n'est en reste, comme en témoigne particulièrement L. Boussaguet, S. Jacquot, et P. Ravinet (dir.), *Une* « French touch » *dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005 ; ainsi que J. Leca et P. 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 », in O. Giraud et P. Warin (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, p. 35-72.

[29] M. Crozier, *Petits fonctionnaires au travail. Compte rendu d'une enquête sociologique effectuée dans une grande administration publique parisienne*, Paris, Éditions du CNRS, 1955.

[30] Des PTT, avec O. Join-Lambert, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Paris, Belin, 2001 ; aux musées avec *Travailler au musée. Publics, gardiens et conservateurs du Louvre et du British Museum : regards croisés (1946-1981)*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2019.

seront jamais vraiment prises en considération par le sociologue dans ses publications. Pour O. Join-Lambert, de *Petits fonctionnaires au travail* jusqu'au *Monde des employés de bureau*[31], cela constitue un véritable « impensé » de la sociologie administrative que M. Crozier contribue à fonder au fil des années 1960.

À côté des histoires d'enquêtes, l'histoire des sciences sociales a aussi incontestablement bénéficié de la prise en considération croissante des savoirs des acteurs (de leur mode de production à leurs usages), notamment en analyse des politiques publiques et en sociologie de l'action publique. Depuis le milieu des années 2000, les publications sur les savoirs[32], les sciences[33] ou les instruments[34] d'action publique ou de gouvernement se sont multipliées. Dans le même temps, ce sont les travaux relatifs à l'histoire des institutions et des politiques de la recherche qui se sont développées. La perspective est, ici encore, réflexive : des spécialistes de l'histoire ou de la sociologie de diverses politiques publiques ont entrepris de retracer l'histoire des relations entre l'État et les sciences sociales depuis les années 1950[35].

C'est dans une telle perspective que s'inscrit l'article de F. Descamps. Les travaux de cette spécialiste des archives orales (tant de leur histoire que de[p. 9 ->] leur constitution et de leur exploitation)[36] portent principalement sur la réforme de l'État et l'histoire du ministère des Finances[37]. L'historienne analyse ici les relations entre ce ministère et les sciences sociales dans les années 1960, en croisant archives ministérielles et archives de la recherche. Plus précisément, F. Descamps offre une lecture originale du développement de la recherche en sociologie administrative en analysant le rôle que

[31] M. Crozier, *Le monde des employés de bureau. Résultats d'une enquête menée dans sept compagnies d'assurances parisiennes*, Paris, Le Seuil, 1965

[32] M. Kaluszynski et R. Payre, *Savoirs de gouvernement. Circulations, traductions, réceptions*, Paris, Économica, 2013.

[33] P. Laborier, F. Audren, P. Napoli, et J. Vogel (dir.), *Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, 2011 ; O. Ihl (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2006.

[34] P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; C. Halpern, P. Lascoumes, et P. Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

[35] Outre le travail pionnier de M. Amiot, *Contre l'État, les sociologues : éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1986 ; on pourra se reporter aux travaux collectifs de P. Bezes, M. Chauvière, J. Chevallier, N. de Montricher, et F. Ocqueteau (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Ve République*, Paris, La Découverte, 2005 ; et A. Chatriot et V. Duclert (dir.), *Le gouvernement de la recherche. op. cit*.

[36] Depuis le classique F. Descamps, *L'historien, l'archiviste et le magnétophone. De la constitution de la source orale à son exploitation*, deuxième édition, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière, 2006 ; jusqu'à, plus récemment, *Archiver la mémoire: de l'histoire orale au patrimoine immatériel*, préface de P. Fridenson, Paris, Éditions EHESS, 2019. Voir la recension de l'ouvrage par N. Ponsard dans *Le carnet du Mouvement social*, 4 octobre 2020. En ligne : https://lms.hypotheses.org/11460

[37] F. 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.

quelques hauts fonctionnaires des Finances y jouèrent à travers la commande et le financement d'enquêtes empiriques. Son article met en évidence l'importance que revêtent alors, outre les financements par projets, les relations interpersonnelles et l'interpénétration entre haute fonction publique et recherche en sciences sociales. L'historienne montre que ce « moment » est particulièrement lié à l'engagement de « mécènes des sciences sociales » (Claude Gruson, Raymond Martinet et Philippe Huet) pour qui la « rationalisation » de l'administration ne pouvait que gagner à de tels rapprochements. Dans les années 1960-1970, cette conviction fut ainsi l'un des facteurs de développement de la sociologie en France, et pas seulement de la sociologie administrative.

Contributions à l'histoire de la sociologie administrative, ces deux textes concourent ainsi à une meilleure compréhension du fonctionnement et des conditions de la réforme de l'État, en soulignant la place qu'y occupèrent des savoirs issus des sciences sociales. C'est en ce sens que les articles de F. Descamps et O. Join-Lambert participent de la construction d'une histoire de l'intelligence administrative dont on ne peut que souhaiter le développement dans les années à venir.

L'État (se) pense-t-il encore ?

Le constat s'impose aujourd'hui : une prise de distance entre l'État (et plus précisément ses hauts fonctionnaires) et la recherche en sciences sociales a succédé à leur plus grande proximité dans les années 1960. Nous ne reviendrons pas ici sur les hypothèses qu'il est possible de formuler sur les causes de cet éloignement[38] et rappellerons simplement avec Marc Olivier Baruch que « la haute fonction publique française » est désormais « l'une des seules au monde qui, par construction, n'a jamais mis les pieds [p. 10 ->] dans une université et ne s'est donc jamais, ni de près ni de loin, frottée à l'exercice de la recherche »[39].

Une telle situation ne cesse d'interroger. Alors que les connaissances produites par les sciences humaines et sociales sur l'État, et notamment son administration, n'ont jamais été d'une telle richesse, celles-ci ne sont que rarement reprises dans les réformes engagées par les différents gouvernements qui se succèdent. Deux exemples récents en

[38] À ce propos, nous nous permettons de renvoyer à O. Borraz et É. Ruiz, « Saisir l'État par son administration. Pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, p. 14-16.

[39] M.O. Baruch, *Des lois indignes ? Les historiens, la politique et le droit*, Paris, Tallandier, 2013, p. 291. Les suites de la mission Thiriez, chargée par le gouvernement d'Édouard Philippe de proposer des pistes de réforme du recrutement et de la formation des hauts fonctionnaires, ne sont pas parties pour inverser la tendance. Bien que le rapport invite à créer les conditions nécessaires à la réalisation d'un doctorat en début de carrière, la proposition ne semble pas avoir été retenue. Voir « Mission Haute Fonction Publique. Propositions », 30 janvier 2020. En ligne : https://www.gouvernement.fr/partage/11390-rapport-de-m-frederic-thiriez-mission-haute-fonction-publique

témoignent : le rapport de Bernard Pêcheur, alors président de la section de l'administration du Conseil d'État, sur la fonction publique de novembre 2013[40] ; et le rapport du « Comité action publique 2022 », présidé par Véronique Bédague-Hamilius (alors secrétaire générale de NEXITY), Ross McInnes (président du conseil d'administration du groupe SAFRAN) et Frédéric Mion (directeur de Sciences Po Paris), remis au Premier ministre en juin 2018[41].

Dans les deux cas, en ouverture d'un nouveau quinquennat, ces rapports ont été commandés par le Premier ministre afin d'éclairer les projets gouvernementaux en matière de réforme de l'État et de la Fonction publique. Dans les deux cas, à aucun moment il n'est fait appel, ni même référence, aux connaissances produites par les sciences sociales sur l'administration et l'action publique dans les différents domaines d'intervention de l'État. Le simple examen de la liste des auditions réalisées pour ces rapports en constitue une bonne illustration.

La lettre de mission de Jean-Marc Ayrault début novembre 2013 à Bernard Pêcheur enjoint ce dernier à « analyser les effets » des transformations du système français de fonction publique depuis la refondation opérée en 1983 sur « l'architecture des catégories statutaires, les dispositifs de rémunération et les modalités concrètes de gestion des agents publics ». Le Premier ministre y insiste sur le fait que les réflexions entamées par le gouvernement s'inscrivent dans un contexte où « notre système de fonction publique est sollicité pour s'adapter beaucoup plus rapidement que par le passé aux nouveaux besoins de notre société et aux évolutions qu'ils imposent à notre organisation administrative ». Dans la liste des 108 personnes interrogées, figurent 97 hauts fonctionnaires [p. 11 ->] et dix représentants d'organisations syndicales. Le seul universitaire de la liste, juriste et spécialiste de droit administratif, figure parmi treize « personnalités qualifiées » où l'on trouve onze conseillers d'État mais aucun spécialiste des sciences sociales.

Cinq ans plus tard, la lettre de mission du Premier ministre aux présidents du « Comité Action publique 2022 » (CAP22) énonce trois objectifs prioritaires : « améliorer la qualité des services publics », moderniser « l'environnement de travail » des agents publics et « accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques ». Édouard Philippe y précise ainsi que, pour mener à bien ses réflexions, le comité « comprendra des personnalités aux expériences variées, du secteur public et privé, des élus, ainsi que

[40] B. PÊCHEUR, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, réalisé avec l'assistance de Pascal Trouilly et Nicolas Labrine, Paris, 29 octobre 2013. En ligne : https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000735-rapport-a-monsieur-le-premier-ministre-sur-la-fonction-publique

[41] COMITÉ ACTION PUBLIQUE 2022, *Service public : se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, Paris, juin 2018. En ligne : https://www.lagazettedescommunes.com/575195/le-rapport-cap-2022-a-telecharger/

des économistes ». Le rapport remis au Premier ministre en juin 2018 permet cependant de constater que, parmi les quarante membres du comité aux profils relativement variés (si les hauts fonctionnaires dominent, on y trouve aussi plusieurs entrepreneurs, des élus, ingénieurs, etc.) figurent bien trois économistes et même un sociologue. Ce dernier est toutefois spécialiste des mondes agricoles, non de l'État et de son administration. Une telle composition pouvait toutefois laisser imaginer que les sciences sociales auraient peut-être plus de place que dans le rapport Pêcheur.

Il n'en est rien. Le rapport liste 328 personnes auditionnées et 23 contributions écrites. Les profils sont incontestablement plus variés que dans le cas précédent puisque, si l'on trouve une grande majorité de hauts fonctionnaires, de nombreuses entreprises et des *think tanks* ont aussi été interrogés, tout comme les organisations patronales et syndicales. Aucun chercheur, aucune chercheuse en sciences sociales, *a fortiori* spécialiste d'histoire ou de sociologie de l'administration ou des finances publiques par exemple, n'est néanmoins cité. Tout comme le rapport Pêcheur, et en dépit d'objectifs très différents, voire même opposés sur certains points, le rapport CAP22 ne fait référence à aucune recherche en sociologie, en science politique ou en histoire de l'État, ou de la fonction, de l'action et des dépenses publiques.

Or, outre que ces recherches ont été produites avec de l'argent public – soit que leurs auteurs sont agents de l'État, soit que leurs travaux ont été financés sur deniers publics, souvent à l'issue d'appels d'offre de l'ANR (Agence nationale de la recherche) hautement compétitifs –, elles proposent une vision des difficultés que rencontre aujourd'hui l'administration française qui diffère parfois significativement de ce qui figure dans les rapports et feuilles de route ministériels qui se succèdent. On ne saurait généraliser un tel constat à l'ensemble des secteurs administratifs[42], mais on observe tout de même dans de nombreux domaines une coupure très [p. 12 ->] nette entre la vision que les sommets de l'État possèdent des problèmes de la société française et des solutions qu'il conviendrait d'y apporter, et la manière dont ces problèmes sont perçus et pris en charge par ses services quotidiennement. De cette coupure naissent des « cercles vicieux » qui demeurent l'une des principales caractéristiques de la bureaucratie française : au constat d'un décalage succèdent des mesures destinées à le réduire mais qui, faute d'en posséder l'intelligence, conduisent encore à les accroître.

Cette situation n'est donc pas sans rappeler celle rencontrée par Michel Crozier et d'autres sociologues dans les années 1960. À cette différence près qu'à l'époque, alors que l'étude de l'État et de son administration était encore une chasse gardée des juristes et hauts fonctionnaires, les connaissances issues de la sociologie administrative

[42] Voir, à ce propos C. PROCHASSON, *Voyage d'un historien à l'intérieur de l'État*, Paris, Fayard, 2019, qui revient sur son expérience de recteur à Caen et de conseiller pour l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche auprès du Président de la République entre 2013 et 2017.

n'existaient pas. Bien entendu, on ne saurait idéaliser cette période alors que, comme F. Descamps le montre très bien dans ce numéro, les convergences du tournant des années 1960/1970 furent très fluctuantes et bien plus liées à des affinités individuelles qu'à une sorte de « volonté de savoir » étatique. Reste que ce n'est qu'au gré d'un rapprochement inédit et limité dans le temps entre hauts fonctionnaires et sciences sociales que des travaux empiriques ont pu être produits, ouvrant ainsi la voie à plusieurs décennies de recherches de très grande qualité. Pourtant, durant la même période, la prise de distance progressive entre ces deux groupes a conduit à une moindre porosité de la haute administration aux connaissances produites par les sciences sociales. À leur place, les « sommets de l'État » leur préfèrent des tableaux de bord, rapports d'inspection et PowerPoint de cabinets de consultants ou d'avocats d'affaire[43], sources de ce que Ted Porter a joliment appelé de la « *thin description* »[44] – qui permet de voir, mais pas de comprendre.

La série de publications que le *Mouvement social* vient clore avec ces deux articles se veut donc un témoignage de la vitalité du champ, de la richesse des analyses issues des sciences sociales de l'administration et de leur capacité à se renouveler, à ouvrir de nouveaux chantiers et à opérer un retour critique sur leurs travaux fondateurs. Elle se veut également un appel : à faire l'histoire de l'intelligence administrative pour rappeler qu'il est possible, et même souhaitable, de gouverner l'État et son administration *avec* les sciences sociales.

[43] Au point d'aller jusqu'à confier à un cabinet d'avocat la rédaction de l'exposé des motifs d'un projet de loi – le texte même censé éclairer sur les intentions politiques du gouvernement : A. MICHEL, « Quand l'État décide de sous-traiter la rédaction de "l'exposé des motifs" de la loi "mobilités" », *Le Monde*, 29 novembre 2018. Sur la porosité croissante entre monde politique, haute fonction publique et cabinet de droit des affaires, voir : P. FRANCE et A. VAUCHEZ, *Sphère publique, intérêts privés : enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

[44] T.M. PORTER, « Thin Description. Surface and Depth in Science and Science Studies », *Osiris*, vol. 27, n°1, 2012, p. 209-226.