

Philippe BEZES

Titre de la thèse : « Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997) » (1020 p. + bibl. & Annexes)

Doctorat de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris sous la direction de J. Lagroye (professeur émérite à Paris-I).

Date de soutenance : 7 janvier 2002 – Institut d'Etudes Politiques de Paris

Jury : Françoise Dreyfus, Erhard Friedberg, Brigitte Gaiti, Jacques Lagroye, Jean Leca, Pierre Muller.

Résumé

Depuis les années soixante, la réforme de l'administration — parfois aussi appelée « réforme de l'Etat » en France — est devenue un thème central des agendas gouvernementaux. Elle constitue une figure constante des discours des hommes politiques et des programmes électoraux de gouvernement. Elle est aussi un thème fréquemment endossé par des hauts fonctionnaires qui appellent à la réforme et élaborent des ouvrages et des rapports sur le sujet. L'analyse des maux de l'Etat est également au cœur des activités d'experts (juristes, économistes, gestionnaires ou consultants, etc.) qui proposent des diagnostics et des solutions. La réforme administrative a bénéficié, enfin, d'une attention médiatique particulièrement soutenue qui en fait une catégorie du sens commun à succès autant qu'une catégorie de l'action publique. A l'image des discours de la raison d'Etat au XVII^{ème} siècle et des sciences camérales, le développement des discours et des pratiques de réforme de l'administration, constitue une trace importante, à analyser, de certaines transformations contemporaines de l'activité de gouvernement et de l'Etat.

Au-delà des nombreuses représentations de l'Etat qu'elle véhicule dans un champ politique marqué par les principes libéraux de publicité, la réforme de l'administration doit également être considérée dans ses objectifs et ses pratiques concrètes. Elle est constituée, en effet, d'un grand nombre d'interventions gouvernementales qui visent à prendre en charge les problèmes perçus et posés par le système administratif, historiquement constitué en « bureaucratie », au sens de Max Weber. Schématiquement, ces politiques renvoient, pour les exécutifs gouvernementaux, à des enjeux de fonctionnement, de financement, de contrôle des administrations d'Etats et à des enjeux de légitimation. De fait, dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, la réforme de l'administration n'a cessé de se constituer en entité autonome à travers la stabilisation de savoirs et de techniques, la cristallisation de représentations propres, l'établissement de doctrines, la création d'institutions qui en ont la charge (commissions, ministères ou bureaux). A y regarder de

près, pourtant, cette place importante sur les agendas publics, prise par les politiques de réforme des bureaucraties, n'a rien d'évidente ni d'anodine. Il a été très largement analysé que l'Etat cherche à connaître, réguler voire contrôler la société dans ses différents secteurs. Or, depuis une trentaine d'années dans les Etats devenus Etats-providence, de nombreux travaux montrent que les enjeux de l'exercice du pouvoir ne renvoient plus seulement au souci de gouverner la société mais également au souci de gouverner l'administration. L'administration dans ses règles constitutives et dans ses fonctionnements y est constituée en problème de gouvernement. Pour le dire d'une formule, le gouvernement de l'administration est devenu un enjeu des arts de gouverner.

C'est précisément la place croissante, dans les Etats contemporains, de ce que j'ai appelé, en détournant un terme de Michel Foucault, le « souci de soi de l'Etat » incarné dans la multiplication entremêlées de représentations, de pratiques et de programmes de réformes administratives qui constitue le socle des interrogations de cette thèse qui porte le cas français. La réforme de l'administration y est considérée à travers trois de ces dimensions. Elle est d'abord une forme discursive et publicisée de l'Etat contemporain qui se dit et se manifeste dans sa réforme. Elle est ensuite une forme organisationnelle différenciée qui se construit et se structure dans l'Etat autour de groupes sociaux et à travers des jeux politico-institutionnels qui lui donnent corps : la « réforme de l'Etat » est affaire d'institutions c'est-à-dire d'instances collectives politiques et ministérielles qui en portent le développement et la transforment en « politique publique ». Elle est, enfin, une des modalités (plus ou moins efficace) de la transformation de l'Etat puisque c'est à travers les programmes de réforme (plus ou moins aboutis) que se recompose historiquement l'organisation politico-administrative et sa déchiffrabilité publique.

Questions et démarche de la recherche

Ma recherche sur cet « art de l'Etat » qu'est le « gouvernement de l'administration » via les réformes administratives est donc organisée autour du cas français sur une période délimitée, la Vème République entre 1962 et 1997. En prenant pour objet les politiques de la réforme administrative en France de 1962 à 1997, ma thèse se présente comme une sociologie historique d'une politique publique particulière. Plusieurs questions organisent la construction de la démarche. Ce travail cherche à comprendre comment existe la réforme de l'administration en France depuis les années soixante. Comment et pourquoi la réforme de l'administration s'y est progressivement imposée comme une politique publique, autonome et légitime, mais aussi quels contenus et quelles formes institutionnelles successifs elle a revêtus ? L'objectif est de comprendre comment s'est construite cette politique, comment et par qui elle a été successivement portée, quels en ont été les contenus et les expertises qui l'ont alimentée ? Il est aussi de chercher à établir comment les politiques de réforme administrative se sont insérées dans le dispositif étatique français, comment elles se sont agencées au creuset

d'interdépendances entre ministères et instances politiques qui composent l'Etat ; comment et dans quelles limites elles ont contribué, jusqu'à présent, à sa transformation.

Trois enjeux précis ont structuré la recherche : singulariser des étapes de la réforme en restituant les formulations, les processus institutionnels spécifiques, les contextes et les enjeux caractérisant ce que nous avons appelé une « configuration de réforme » ; historiciser le mouvement général de réforme de l'administration en insistant sur les modalités et les conditions de son processus d'autonomisation dans l'Etat ; restituer le processus de construction de ces politiques en soulignant l'importance des liens entre les formes des réformes engagées et la structuration de « l'ordre institutionnel », mixte composite d'un système de règles historiquement constituées et (ré)-investies (l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur la procédure budgétaire, le statut de 1946 sur la fonction publique repris dans l'ordonnance du 4 février 1959, la structuration des ministères en France, les relations entre exécutif et administration telles qu'elles sont redéfinies dans la constitution de 1958) et de systèmes d'interactions entre acteurs institutionnels. Bref, il s'agit de chercher à établir comment les politiques de réforme administrative se sont insérées dans le dispositif étatique français, comment elles se sont agencées au creuset d'interdépendances entre ministères et instances politiques qui composent « l'Etat ».

La thèse propose donc d'examiner la structuration de l'activité réformatrice *telle qu'elle se fait* dans un ordre institutionnel et sur une période historique donnée (1962-1997). Pour ce faire, les choix méthodologiques ont conduit à constituer la réforme de l'administration en variable dépendante et à en comprendre l'évolution à travers les différentes variables indépendantes qui se combinaient pour lui donner forme. Redonner une unité au phénomène et analyser son autonomisation a supposé de suivre les combinaisons et les compositions de quatre variables ou dimensions, relativement autonomes dans leur développement, mais interdépendantes entre elles, s'influençant mutuellement, avec, parfois, l'emprise plus importante de l'une sur l'autre. Une activité de réforme de l'administration articule, en effet, quatre dimensions : une dimension *intellectuelle* ou *cognitive* (c'est-à-dire des croyances solides constituées à partir de savoirs qui définissent des modalités d'intervention) ; une dimension *professionnelle* (c'est-à-dire des communautés d'experts porteurs spécialisés de compétences sur l'administration, des experts, des professionnels de l'administration) ; une dimension *institutionnelle* (c'est-à-dire des ministères et des directions qui portent la politique de réforme de l'administration et participent à sa structuration : ministère de la Fonction Publique, direction du Budget, ministère de l'Intérieur) ; une dimension *politique* (c'est-à-dire des élites — particulièrement le Premier ministre — qui s'approprient les thématiques de réforme dans le cadre de construction de leur autorité et de coalition de gouvernement). Ce sont ces quatre variables qui contribuent à la structuration des politiques de réforme de l'administration et dont l'interaction définit ce que j'ai proposé d'appeler une « configuration de réforme ». Une configuration de réforme est formée d'interdépendances entre les quatre variables retenues (cognitive, professionnelle, institutionnelle et politique) qui jouent un

rôle structurant sur l'élaboration des savoirs, la formulation des problèmes et le développement d'action collective sur l'administration. Ces configurations ne sont pas une donnée ni un « état » stabilisé mais bien un « construit de recherche » permettant de mettre à jour et de qualifier des interdépendances. Elles structurent largement l'élaboration des savoirs et le développement d'actions collectives sur l'administration c'est-à-dire la « mise en forme » des politiques de réforme administrative. La description de ces configurations résulte d'un travail fondé sur la compréhension de relations de causalité et de multiples effets (non intentionnels) de composition et de concurrence mais aussi de dissonances et d'asymétrie entre des jeux institutionnels contradictoires et souvent conflictuels. Ces quatre variables que l'on retrouve, à l'œuvre, mobilisées de manière opératoire, dans les quatre chapitres de la thèse, structurent quatre configurations successives de réforme et définissent ainsi quatre périodes « homogènes » par la (relative) stabilisation des interdépendances entre elles.

Résumé des quatre chapitres de la thèse

Avec ce cadre d'analyse, la thèse propose donc une sociologie historique des formulations successives des politiques de réforme administrative en quatre mouvements.

Le **premier chapitre de notre thèse propose une genèse de la mise en question de l'administration et couvre la période 1962-1972**. Les années soixante se caractérisent, en effet, par des interrogations originales, chez des hauts fonctionnaires plutôt marginaux du ministère de l'Economie et des Finances, sur la rationalité des fonctionnements administratifs. Alors que se développe une planification extensive qui sert les objectifs liés à l'Etat-providence, au moment même où est célébrée l'ardente obligation, naît un questionnement, appuyé sur des savoirs économiques et sociologiques en développement, sur la dimension administrative du gouvernement, dans le contexte du début du processus d'eupéanisation. Cette première période est marquée par la construction d'une « réformabilité » de l'administration qui repose sur des formulations structurées autour du souci de *connaissance des fonctionnements administratifs* (1962-1972). A travers la cristallisation d'un « souci de soi de l'Etat » émanant d'institutions comme la direction de la Prévision, la direction du Budget ou le Commissariat Général du Plan, et alimentés par des savoirs économiques et sociologiques (le programmes de recherche du sociologue Michel Crozier et le développement de la science administrative), l'administration est en effet constituée en « objet de connaissance » et, simultanément, en objet possible de politique (*policy*). Elle devient un « problème de gouvernement ». Se cristallisent des interrogations sur le poids considérable que les « secteurs » ministériels acquièrent sur les institutions transversales, sur la croissance des effectifs dans la fonction publique, sur la rationalité de la planification, sur l'optimisation des dépenses d'investissement ou sur la possibilité de modéliser le comportement de l'agent administration. Des réseaux réformistes mêlent étroitement, via le Club Jean Moulin notamment, hauts fonctionnaires et universitaires, au service de la « réforme de l'administration ». Ainsi, des expertises et des savoirs économiques et sociologiques interagissent, simultanément, avec des

reconfigurations institutionnelles. Ces questionnements vont justifier les stratégies des directions du ministère de l'Économie et des Finances (Budget, Prévision) en faveur d'un renforcement de leur pouvoir de contrôle et de pilotage et donner naissance à un premier programme significatif de réforme administrative, la Rationalisation des Choix Budgétaires, lancée par le décret de 4 janvier 1968. La R.C.B. est symptomatique de cette période de genèse qui fait avant tout de l'administration un « objet de connaissances » avant d'en faire un objet d'intervention. La thématique de la réforme de l'administration et les expertises élaborées dans les années soixante sont reprises et portées politiquement dans le projet de Jacques Chaban-Delmas de la « Nouvelle Société » annoncé le 16 septembre 1969. La R.C.B. et la réforme administrative échouent à transformer les règles constitutives de l'administration simultanément à l'échec politique du Premier ministre. Cependant, la politique de réforme administrative a désormais acquis une visibilité publique et des soutiens, particulièrement professionnels, avec le développement d'expertises spécialisées.

La deuxième période (1972-1981) est dominée par la construction de l'administration en objet « politique ». Elle part de la recomposition qui s'opère au début des années soixante-dix. Dans le contexte de bipolarisation et en raison des reconversions des élites politiques, la question administrative devient un enjeu important pour les partis d'opposition, les hommes politiques de la majorité au pouvoir et les élus locaux. Cette triple mobilisation d'entrepreneurs en réforme et les différentes facettes d'une politisation s'accompagnent d'une recomposition du champ de l'expertise en matière de réforme de l'administration. L'effervescence autour de la réforme administrative — les échos médiatiques accordés à la dénonciation de la bureaucratie et au remède que constitue sa réforme ne cessent de croître dans la première moitié des années 70 — contraste avec l'échec politique et institutionnel du réformisme rationalisateur antérieur (la R.C.B.). Auparavant structurée par les seuls conflits internes à l'appareil d'État, la question administrative est désormais constituée en « problème public ». On assiste ainsi à un déplacement des lieux d'expertises viables et légitimes, des groupes de hauts fonctionnaires vers les partis politiques, mais également à un déplacement des problématiques. Alors que le projet R.C.B. relevait bien d'une transformation des modes de contrôle intra-étatique, les répertoires qui se recomposent progressivement dans la première moitié des années soixante-dix ne prennent plus directement pour objet les règles internes de la bureaucratie (allocation des ressources, système de contrôle, redistribution du pouvoir, etc.) mais le seul traitement de ses externalités négatives. Il ne s'agit plus de contrôler l'administration, par la science et la technique, en accroissant les savoirs et les pouvoirs des ministères centralistes mais de renforcer les pouvoirs d'acteurs « extérieurs » à l'administration, qu'il s'agisse des acteurs politiques (nationaux et locaux) ou des citoyens-administrés, au nom d'un contrôle démocratique. Dans cette nouvelle configuration, les Premiers ministres et le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, dans un climat de luttes politiques saillantes, cherchent d'abord à ne pas faire de l'administration un problème fonctionnel

de gouvernement. La revendication de l'idéal de « transparence administrative » et la mise au point d'un réformisme des administrés traduisent la formation d'un nouveau répertoire de réforme, qui repose sur un schéma d'action indirecte sur l'administration à travers le renforcement de contre-pouvoirs. Cette reformulation, portée par les élites giscardiennes, fait de la réforme de la bureaucratie un réformisme externaliste préconisant la décentralisation et le renforcement des pouvoirs des administrés pour agir sur l'administration. Elle se cristallise dans une série de lois en faveur des administrés (loi du 3 janvier 1973 instituant le Médiateur de la République ; loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés ; loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs ; loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs).

Le troisième chapitre étudie, sur la période 1981-1991, le processus d'internalisation de la réforme administrative dans l'Etat, comme une politique publique stabilisée et structurée autour d'un managérialisme hybride, « à la française ». La circulaire du Premier ministre Michel Rocard du 23 février 1989 en constitue l'aboutissement le plus visible. Au cours des années quatre-vingt, l'administration devient, en effet, l'objet croissant de thérapies managériales et organisationnelles (cercles de qualité, management public, sociologie des organisations, politique des usagers) qui proposent de revoir certaines de ses règles de fonctionnement à travers des réflexions sur sa gestion, son efficacité ou sa légitimité. L'administration devient ainsi, progressivement, un champ d'interventions spécialisées pour des professionnels qui font désormais directement valoir leurs compétences en son sein. De 1981 à 1991, la réforme administrative *s'institutionnalise* dans l'Etat comme une politique publique pérenne et légitime mais sous une forme qu'il faut soigneusement décrire. Les initiatives, rangées sous le vocabulaire de la « modernisation » ou du « renouveau » ne remettent pas en cause les cadres généraux du système administratif mais procèdent, localement et de manière incrémentale, à l'introduction de nouvelles pratiques ou de techniques de gestion. La question administrative devient véritablement un enjeu technique intra-étatique et fait l'objet d'un travail de dépolitisation. Tout se passe comme si les caractéristiques des deux réformismes précédents étaient articulées et intriquées : réforme « de l'intérieur » à travers une reformulation des questions posées par la R.C.B. (améliorer le fonctionnement ; augmenter l'efficacité ; introduire des méthodes modernes de gestion) mais au moyen de solutions qui privilégient les principes de démocratisation (ouverture représentative de l'administration aux élus et aux administrés ; ressemblance des fonctionnaires aux citoyens ; management participatif) et le principe d'autonomie des acteurs sociaux, internes ou externes à l'administration (les élus, les administrés, les fonctionnaires en tant que groupe social). Cette mise en forme particulière d'un managérialisme instrumental et participatif ne peut être expliquée qu'en en restituant les conditions de production. Cette formulation constitue en effet une politique de compromis rendue nécessaire par la « collision » des trois politiques majeures qui affectent l'administration de

manière contradictoire dans la première moitié des années quatre-vingt : la décentralisation, la politique du statut, la politique budgétaire. De 1981 à 1985, le gouvernement de l'administration est un enjeu traversé de contradictions. Face aux problèmes qu'adressent à l'administration ces trois dynamiques et face au début de concurrence que se livrent les trois ministères qui les portent (Intérieur, Fonction Publique, Budget), le recours à un managérialisme hybride constitue, pour des groupes plus marginaux et surtout pour les Premiers ministres, une solution « sensée » et une domestication viable de la question administrative. Cette formulation, son appropriation par un Premier ministre et son inscription dans un ministère (la Fonction Publique qui cherche à en monopoliser les savoirs) constituent une nouvelle étape dans le développement de la politique de réforme administrative caractérisé par un processus d'internalisation et de spécialisation dans l'Etat.

Dans le dernier chapitre, enfin, sont analysées les années quatre-vingt-dix (1991-1997) qui sont marquées par un *changement sémantique significatif faisant parler désormais de « réforme de l'Etat »* là où l'on ne parlait auparavant que de réforme administrative. La forme de la réforme a changé de dimension avec le changement d'appellation. Il n'y a plus circonscription de la question administrative à des processus internes (instruments de gestion, gestion des ressources humaines, politique des usagers) mais élargissement de la formulation à des dimensions économique, territoriale et institutionnelle. Simultanément, on observe un retour de la dimension « politique » dans la rhétorique mais aussi dans les modalités d'interventions gouvernementales (affichage volontariste, dispositif d'annonce plus contraignant, souci de réaffirmation d'un pouvoir central différencié, réaffirmation de la dichotomie politique/administration, etc.). La « réforme de l'Etat » a pour matrice la représentation d'un Etat accentuant la différenciation de ses fonctions stratégiques et réaffirmant sa capacité de conduite à travers la centralisation de ses activités jugées vitales tandis que les activités de mise en œuvre pourront être contractualisées, déléguées, décentralisées, voire externalisées. Le quatrième chapitre de la thèse décrit le mécanisme qui permet de comprendre cette transformation des formulations et des enjeux. Dans les années quatre-vingt dix, l'aggravation des problèmes budgétaires, la systématisation d'une contrainte européenne ou encore l'accentuation d'un prisme territorial font pression sur les ministères transversaux (Budget, Intérieur, Fonction Publique) et sur les Premiers ministres. Ils fragilisent leurs capacités de direction ainsi que leur revendication d'un « monopole » de domination sur l'ensemble étatique. L'accentuation des interdépendances alimente une lutte d'institutions entre les trois ministères qui s'engagent alors, chacun, dans des initiatives concurrentes de réforme de l'administration. Cette forte concurrence intra-étatique nourrit une montée en généralité de la politique de l'administration et favorise, à travers un mécanisme progressif et instable, l'émergence et la légitimité d'une position revendiquant, dans et pour l'Etat, la réorganisation et la maîtrise de la configuration étatique dans son ensemble. Les instruments de direction politique de l'administration bureaucratique, cet « Etat de l'Etat », doctrine synoptique ou autorité volontariste, deviennent un enjeu de pouvoir. La capacité de « gouverner l'Etat » et la

légitimité à le faire sont désormais revendiquées à la fois par des acteurs politiques et par des groupes de hauts fonctionnaires. Deux études de cas — la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat dite « Mission Picq » (novembre 1993-juin 1994) et la principale tentative politique de mise en œuvre de ce schéma idéologique par le Premier ministre Alain Juppé (circulaire du 26 juillet 1995 et activité du Commissariat à la réforme de l'Etat) — permettent d'analyser concrètement les contraintes institutionnelles qui pèsent sur ces plans de réforme et leur échec relatif.

Principaux constats et enseignements tirés de la thèse

Le **premier constat** renvoie au phénomène qui semble donner sa dimension contemporaine à la réforme de l'administration. La perspective suivie a permis, en effet, de montrer comment, à partir des années soixante, l'administration est devenue progressivement un « problème de gouvernement » et un enjeu récurrent. On observe bien la cristallisation d'un nouvel ensemble de catégorisations et de représentations de l'Etat et de sa bureaucratie dans le discours de la réforme. Bien évidemment, on a montré que les problématisations successives qui alimentent les programmes ne reposaient pas sur un centre univoque mais sur le développement simultané de nombreux savoirs portés par des experts, économistes ou sociologues, mais aussi juristes ou gestionnaires, qui mettent en question le fonctionnement du système administratif. Malgré leur polymorphisme, ces savoirs favorisent néanmoins la structuration de nouvelles façons de penser l'Etat, centrées sur la mise en avant des problèmes de maîtrise et de contrôle liés à l'extension des activités administratives dans l'exercice du gouvernement. Ils en déclinent les multiples enjeux : incertitude sur les coûts, sur la croissance de l'administration et de ses effectifs, interrogation sur le rapport entre les objectifs fixés et les moyens pour les réaliser, méconnaissance de la réalité des pratiques, exigences de mesure (par exemple de la masse salariale), cercles vicieux bureaucratiques, externalités négatives, défauts de l'organisation administrative, etc. Des années soixante aux années quatre-vingt dix, les experts porteurs de savoirs de plus en plus spécialisés sur la bureaucratie finissent par mettre en cause la rationalité administrative héritée des arrangements institutionnels de l'après-guerre. Cette perception d'un problème administratif s'inscrit dans « l'Etat » puisqu'elle est relayée par un certain nombre de hauts fonctionnaires. Depuis les années 1960, ce souci de soi s'est progressivement élargi à des considérations plus générales « découvrant » et constituant en problème « l'épaisseur administrative », habituellement invisible parce qu'aux services de fins collectives. Pour les ministères transversaux (Budget, Intérieur ou Fonction Publique) et pour des réseaux de réformateurs, l'administration est peu à peu devenue un objet de connaissance(s) et, corrélativement, un enjeu de maîtrise. Depuis les années soixante, elle a été constituée en objet d'investigations. Tous les porteurs de réforme ont revendiqué la « mesure » des activités de l'Etat (au double sens du terme) c'est-à-dire l'enquête (les connaissances) et la *bonne* conduite (la conduite rationnelle et en connaissance de cause). Ce sont ensuite ces savoirs et leurs recompositions ultérieures (droit des administrés, management

public, *New Public Management* et sa traduction française, etc.) qui ont alimenté et entretenu l'inscription à l'agenda de la réforme de l'administration. A travers ces processus où interagissent des experts et des hauts fonctionnaires s'est structuré et institutionnalisé un discours sur l'Etat, une nouvelle présentation de soi, une nouvelle figure de légitimation.

Le **deuxième résultat** de mon travail renvoie aux jeux institutionnels qui structurent les politiques de réforme administrative en France depuis 1962. J'ai montré, sur cette période, que la réforme administrative renvoyait à des luttes politiques pour acquérir la position dominante dans la configuration étatique. J'ai défini les politiques de la réforme administrative comme des programmes *transversaux* constitués de normes, d'instruments et de répertoires d'action revendiquant d'être suffisamment « universels » et flexibles pour s'appliquer à « l'administration » c'est-à-dire à l'ensemble des structures (ministères, services, bureaux) et à l'ensemble des agents publics. Cette propriété générique des savoirs des politiques de réforme administrative est essentielle. Elle permet de comprendre, en effet, que tous les ministères ne peuvent en revendiquer l'usage parce que tous ne peuvent parler « au nom de l'Etat » et se prévaloir de ressources pour maîtriser des programmes à haut degré de généralité (universalité des instruments, interministérialité, maniement d'un champ symbolique, compétences transversales, légitimité pour parler de « l'Etat »). Ainsi, les structurations des politiques de réforme de l'administration dépendent des stratégies, des positions, des savoirs et des ressources de quelques acteurs institutionnels majeurs (Premier ministre, plus rarement président de la République, ministères de l'Intérieur, de la Fonction Publique, du Budget) revendiquant tous la légitimité à « gouverner l'administration ». Dans chaque configuration, la politique de réforme de l'administration renvoie donc aux activités de ces acteurs pour maintenir leur position les uns par rapport aux autres et par rapport aux autres institutions de « l'Etat » et ainsi pour conserver ou accentuer leur position « centrale » dans l'Etat. Ces politiques apparaissent alors comme des enjeux de luttes entre des institutions et des groupes qui s'efforcent (et revendiquent) de maîtriser, de rationaliser et d'intégrer, à travers les programmes de réforme, l'ensemble de la configuration étatique toujours menacée de fragmentation. La « centralité » de la réforme administrative (*a fortiori* lorsqu'elle se présente en « réforme de l'Etat ») tient à ce fait qu'elle est supposée intégrer les différents univers institutionnels et les différents principes de légitimation de l'action publique. Les luttes institutionnelles entre la direction du Budget, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Fonction Publique et le Premier ministre sont centrales pour comprendre les formes que revêtent, en France, les politiques de réforme administrative.

Mon travail a également montré, **troisièmement**, comment ces politiques résultaient d'un processus d'autonomisation progressive d'un champ spécialisé en charge de la « réforme de la bureaucratie », constitué de professionnels porteurs de savoirs sur l'administration (consultants, sociologues, économistes, juristes, associations, etc.), caractérisé par une division du travail et une spécialisation où des acteurs institutionnels importants (direction du Budget, ministère de la

Fonction Publique, ministère de l'Intérieur) revendiquent, en concurrence, le monopole des programmes de réorganisation de l'administration, et incarné par les engagements d'acteurs politiques qui en font un thème important de leur rhétorique mais aussi par des « images » reprises dans les médias et diffusées dans l'administration. La réforme de l'administration s'inscrit donc institutionnellement dans l'Etat, de manière croissante, ce qui ne signifie pas qu'elle soit nécessairement et systématiquement mobilisée politiquement. Elle est aussi de plus en plus pensée et formulée comme une propriété d'Etat et a fait l'objet d'une appropriation croissante par le cœur de l'appareil d'Etat français (la haute fonction publique des grands corps). J'ai défendu la thèse que ce processus d'autonomisation et de spécialisation de la politique de réforme administrative renvoyait aussi à un processus de différenciation au sein de l'ensemble étatique qui conduit certains acteurs institutionnels majeurs (revendiquant une position centrale) et l'exécutif gouvernemental à chercher à réaffirmer une capacité de « direction de l'Etat » en s'efforçant de renforcer les fonctions stratégiques de décision, de pilotage et de contrôle et en plaidant pour une démarcation des « simples » activités de gestion et de mise en œuvre. Ce processus, particulièrement conflictuel en France, s'observe d'ailleurs aussi dans de nombreux Etats occidentaux. Ainsi, en ce sens, il semble que la place croissante qu'ont acquis les politiques de réforme administrative s'explique en partie par la relative érosion depuis les années 1960 du « pouvoir central » c'est-à-dire l'exécutif gouvernemental, ces ministères transversaux et intégrateurs ou des élites centralistes de l'Etat face aux ministères sectoriels dans un contexte d'accroissement des interdépendances. La réforme de l'Etat résulterait ainsi des tentatives de ces acteurs de se différencier et de maintenir ou reconstituer leur pouvoir en réaffirmant leur capacités de direction et de contrôle.

La thèse, **enfin**, permet de repérer des déterminations institutionnelles multiples qui pèsent particulièrement, avec régularité, sur les structurations de la réforme administrative parce que ces politiques émergent et se développent « dans l'Etat ». Quatre propriétés historiques de la configuration étatique française influencent particulièrement, avec régularité, les processus de construction des politiques de réforme de l'administration en France sous la Vème République : la forte structuration territoriale du système administratif et l'imbrication des différents niveaux d'administration ; l'importance de l'arrangement institutionnel qui structure la fonction publique française avec sa double orientation contradictoire : le souci d'autonomisation par un statut ; l'idéal du fonctionnaire-citoyen ; la faible différenciation entre les fonctions politiques et les fonctions administratives en raison de l'imbrication des trajectoires et des carrières ; la relative faiblesse des ressources dont dispose le Premier ministre face aux ministères sectoriels et aux « grands ministères », notamment les Finances et l'Intérieur, historiquement plus anciens et plus puissants que lui. Ainsi, en étudiant les interactions entre les institutions administratives, les acteurs politiques, les professionnels et les règles préexistantes, on est conduit à observer comment certaines réformes sont bloquées ou ne sont pas privilégiées. Certaines formulations du

problème administratif et certaines politiques sont plus viables et légitimes que d'autres. On peut ainsi constater qu'il n'y a pas eu de transformation des cadres généraux du système administratif français et que certaines voies et perspectives de réforme ont été marginalisées. On peut également observer, cependant, l'existence de représentations nouvelles et stabilisées de « l'administration dans l'Etat » et l'introduction multiple de nouveaux instruments, même de manière fragmentée, qui attestent toutes deux de la réalité d'un processus en cours de transformation de « l'administration bureaucratique » dans l'Etat en France. Par des changements discrets et incrémentaux, et en de multiples endroits, on observe des remises en cause de l'organisation constitutive et historique du système administratif. En 1997, mais tout aussi bien encore en 2001, ce mouvement n'est assurément pas à son terme.

Indications sur la construction de l'enquête

Mon analyse est évidemment indissociable du travail de recherche empirique entrepris. Mes choix relèvent d'une construction progressive et se sont fondés, au fur et à mesure de la recherche, sur des lectures qui se rapportent d'abord à la sociologie politique et à l'analyse des politiques publiques mais également à la sociologie de l'administration et des élites, à la sociologie de l'Etat, à la sociologie des organisations, à la sociologie de l'action et à la sociologie des professions. La dimension de l'objet et de ses différentes composantes ne doit laisser prétendre ni à l'exhaustivité de mon enquête ni à l'exhaustivité de mes analyses. La reconstitution empirique des différents puzzles constituant la sociologie historique de cette politique a nécessité le croisement de plusieurs méthodes d'enquêtes. A partir du repérage de « moments » de réforme significatifs (la R.C.B., les lois sur les administrés, la circulaire Renouveau du Service Public, la mission Picq et la circulaire Juppé) et en partant chronologiquement des épisodes les plus contemporains, j'ai conduit simultanément plusieurs types d'enquêtes et de recueils d'informations et de matériaux. Je me suis ainsi appuyé sur 108 entretiens semi-directifs conduits auprès de hauts fonctionnaires, plus rarement d'acteurs politiques, et de professionnels de l'administration (sociologues, juristes, gestionnaires) ayant participé aux politiques de réforme administrative depuis les années soixante. Ces entretiens occupent une place importante dans notre dispositif de recherche. Ils ne prétendent aucunement à l'exhaustivité (!) ni à la représentativité statistique d'un échantillon de tous ceux qui auraient participé aux politiques de réforme de l'administration. Ma démarche a été incrémentale et guidée par le travail de sélection et de « repérage » d'interlocuteurs ayant particulièrement suivi la mise sur l'agenda et la séquence de décision d'un programme de réforme déterminé. Je me suis également appuyé sur des documents officiels publics, sur des documents d'archives privées (lorsque certains interlocuteurs m'en ont donné accès), sur des articles de presse ou des textes d'observateurs contemporains. J'ai également pu consulter des documents officiels non publics (comptes-rendus de réunions, bleus de Matignon, etc.) dans le cadre de mon enquête sur le Commissariat à la Réforme de l'Etat. Pour

certaines lois ou mesures de réforme, je me suis également appuyé sur les débats parlementaires (notamment ceux de l'Assemblée nationale publiés au *Journal Officiel*). L'enquête a d'abord été un travail de sélection, parfois rationnellement conduit, parfois porté par des « hasards » de recherche, souvent contraint par les limites des accès aux sources documentaires ou par les limites du temps que je pouvais y consacrer. La restitution ne peut donc résulter que d'identification de variables plus explicatives que d'autres, de découpages et d'agencements privilégiant les faits marquants, les liens de causalité significatifs, les effets de continuité ou de rupture.