

Jean-Michel Eymeri-Douzans

« **Frontière ou marches ?**

De la contribution de la haute administration à la production du politique »

chapitre 3 de

Jacques Lagroye, (sous la direction de), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

L'étude des processus divers qui concourent à l'entretien, au sein de nos sociétés complexes, d'une différenciation partielle de l'ordre politique d'avec les autres sous-mondes sociaux se trouve au cœur du présent ouvrage. La sphère politique, organisée selon ses règles spécialisées et animée de sa dynamique propre, n'en est pas moins imbriquée de façon constante dans des structures d'interactions avec ces divers sous-univers de pratiques et de croyances qui composent avec elle le monde social. L'on veut essayer ici de contribuer à cette réflexion collective en apportant un éclairage sur ce qui se joue dans la relation particulière qui unit et distingue à la fois la sphère politique et la sphère administrative. Car, si l'on entend avec Jacques Lagroye par « gouvernement » le processus impliquant l'ensemble des activités qui tendent à maintenir ou à modifier l'ordre social dans un groupement ou une société politique (Lagroye, 2002), on constate certes que maints acteurs appartenant à des sphères sociales diverses sont impliqués *de facto* dans les interactions gouvernantes ; mais on constate aussi que seuls les fonctionnaires qui peuplent la sphère administrative partagent avec les élus politiques la caractéristique d'être professionnellement spécialisés dans l'exercice des activités gouvernantes et de participer *de jure* ou pour mieux dire *ex officio* à ce que Weber appelait la « direction administrative » de la société. Cette ancienne et étroite association qui fait des dirigeants politiques et des dirigeants administratifs des partenaires-adversaires dans l'entreprise quotidiennement réitérée de revendication de l'exercice d'une autorité légitime sur « la société » pose en des termes singuliers le problème de la délimitation et/mais de l'imbrication de leurs sphères d'activités respectives. De fait, on peut raconter l'histoire de l'État moderne à la fois comme celle de l'institutionnalisation de rôles politiques spécialisés et comme celle de « l'invention d'une bureaucratie » (Françoise Dreyfus, 2000) qui, sortie de la domesticité, de la « Maison du Roy » de jadis – l'étymologie rappelle que le ministre, *minister*, fut d'abord serviteur – s'est objectivée au fil des siècles en une corporation de « serviteurs de l'État » et du droit de l'État, corporation dont l'indépendance statutairement garantie à l'égard des détenteurs du pouvoir politique en est venue à constituer un des critères d'existence de « l'État de droit ». Mais, dans le même temps, la théorie de la bureaucratie dans sa formulation wébérienne comme la théorie de la représentation démocratique qui est aujourd'hui la principale source de légitimation du pouvoir d'État conjuguent leurs effets pour enjoindre aux gouvernants élus d'exercer la plénitude du « pouvoir politique » et d'assumer les responsabilités afférentes et, par voie de corollaire, pour faire obligation aux fonctionnaires, fussent-ils « hauts » fonctionnaires, de s'en tenir *ex ante* à préparer les décisions politiques avec compétence et honnêteté puis *ex post* à les exécuter avec loyauté et efficacité, toute velléité de s'affranchir d'une telle subordination étant constitutive de ce que le sens commun demi-savant nomme « technocratie ». Il semble ainsi que, dans l'officialité du discours que nos contemporaines sociétés différenciées à État de droit démocratique tiennent sur elles-mêmes, la sphère des activités administratives doit être bien distincte de la

sphère politique et étroitement subordonnée à celle-ci. La réalité observable sur le terrain dessine – faut-il s'en étonner ? – un paysage moins tranché. Tirant pour l'essentiel les analyses présentées ici d'une connaissance de première main des ministères français et de l'interministérialité à la française (Eymeri, 1999, 2002), on voudrait souligner qu'en pratique la délimitation du domaine administratif et du domaine politique tient moins de la frontière bien matérialisée gardée par d'improbables « gardes-barrière du système politique » (pour reprendre la vieille métaphore de David Easton) que des marches incertaines, confins de deux territoires qui se compénètrent, où les escarmouches sont fréquentes sans pour autant interrompre l'activité sans relâche de « passeurs » qui chevauchent en tous sens, transportant de l'un à l'autre monde des objets, des problèmes, des requêtes, des instructions, des refus, des solutions.

Il serait toutefois illusoire de tenter en quelques pages une étude de l'ensemble des interrelations si riches dans et par lesquelles s'opère quotidiennement la co-production des sphères politique et administrative. On a donc choisi de centrer ici l'analyse sur la contribution que le travail ordinaire des hauts fonctionnaires qui peuplent et dirigent le monde administratif apporte à la production du politique entendu à la fois comme domaine particulier du monde social et comme type particulier d'activité gouvernante sur le monde social. Cette contribution ne peut évidemment être saisie que dans l'interdépendance entre ces fonctionnaires et les gouvernants « politiques » au sens habituel du terme, les ministres et leurs entourages, interdépendance qui se réalise dans leurs constantes interactions. On montrera ainsi tout d'abord que les hauts fonctionnaires prennent une part déterminante à la définition plus interactive qu'on l'imagine des objets « politiques » et des objets « administratifs » ; puis sera analysée la contribution décisive que l'activité administrative ordinaire apporte à l'agir politique, et ce faisant à la politisation du monde social.

Une définition interactionnelle des objets politiques et des objets administratifs : constantes et inconstances

Dans le cadre limité retenu ici, celui des relations de travail, qui sont tout uniment des rapports de force, entre dirigeants politiques et dirigeants administratifs au sein de l'appareil central de l'Etat, l'observation de terrain conduit à ce constat phénoménologique simple qu'est « administratif » ou « technique » ce dont « les services », plus exactement les hauts fonctionnaires des directions d'administration centrales des ministères s'occupent eux-mêmes de bout en bout, et « politique » ce dont les ministres et leurs cabinets s'occupent seuls ou, le plus souvent, en interaction avec lesdits services. Or, loin que ces deux domaines soient bien délimités et parfaitement étanches, on constate en pratique une grande labilité de la « nature » culturellement construite des objets comme « politiques » ou « administratifs » et donc une relative porosité des deux mondes de choses que désignent ces adjectifs.

Pour rendre compte de cette dynamique interactionnelle qui se noue entre les ministres et les hauts fonctionnaires, tout porte à tracer une distinction entre les objets qu'ils tiennent pour « évidemment politiques » lesquels, parce que rien n'est simple, ne le sont pas constamment, et cette masse d'objets incertains dont la caractère « politique » ou non est largement apprécié par les services, ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas quelques constantes en la matière.

Les objets « évidemment politiques »...ne le sont pas constamment

Certains objets se présentent aux yeux des ministres et des hauts fonctionnaires, sur le

mode du ça-va-de-soi, comme « évidemment politiques ». Lesquels ? Simone Veil explique : « Le problème ne se pose pas entre ce qui est politique et ce qui n'est pas politique, mais entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas : c'est une question d'engagement de la responsabilité du ministre, donc c'est le degré d'importance de l'affaire qui compte. Mais, bien sûr, il y a aussi des choses traditionnelles qui relèvent du ministre, des routines : le courrier parlementaire, les relations avec l'étranger. [...] Donc, si vous voulez, le politique est aux deux bouts de la chaîne : les grandes et les petites choses » (entretien avec l'auteur, mars 1997).

Soient tout d'abord les « grandes choses ». Les hommes politiques de rang ministériel, les membres de leurs cabinets et les hauts fonctionnaires des Services s'accordent sur un critère majeur : doit remonter aux ministres ce qui est « politique » ; est « politique » ce qui est « important ». Les propos en ce sens abondent : « Il y a des décisions politiques par nature, les très gros sujets qui sont des enjeux gouvernementaux. La manière normale de les traiter, c'est : la direction instruit le dossier, fait ses propositions et tout ça remonte au ministre, qui s'en charge » (H., 38a, sous-dir., DREE)¹. Autre secteur, même constat : le patron de la Délégation à l'emploi explique que « naturellement, sera à la décision du ministre voire du gouvernement tout ce qui est grande décision de politique de l'emploi : création d'un nouvel instrument, traitement d'un grand plan de licenciement type Peugeot, ça remonte jusqu'au Premier ministre » (H., 57a, dir., Emploi).

Toutefois, si l'on va au-delà de ces évidences partagées, la consultation de l'agenda de n'importe quel ministre révèle que le temps lui fait tout simplement défaut pour suivre l'activité de son ministère. Dès lors, il faut préciser qu'est construit comme « politique » par les partenaires ce qu'ils jugent « important » certes, mais important au sens de **ce qui importe au ministre et à ses conseillers**. Tel ministre le souligne : « On choisit un certain nombre de thèmes, sur lesquels on fait porter l'action, et on fait des lois. Voilà, c'est ça qui est politique. C'est au ministre de choisir sur quoi il va se battre, les trois-quatre ou cinq grands dossiers. [...] Le reste [geste de la main], on ne peut pas s'occuper de tout ! » (Jean-Pierre Soisson, entretien, février 1997). De fait, la ventilation entre ce qui est « majeur » donc « politique » et « le reste », abandonné aux services, fait l'objet de renégociations cycliques entre les hauts fonctionnaires et chaque nouveau ministre, à raison des priorités d'action de celui-ci. Ainsi, à intervalle plus ou moins régulier, le champ des compétences propres aux administratifs s'étend dans certains domaines et se restreint dans d'autres à mesure que se succèdent les « dadas des ministres, leurs idées fixes parfois, que le successeur n'aura pas. [...] Et à ce moment-là, la chose revient au directeur [et comme] on a dix doigts pour boucher quinze trous, bein on va mettre les doigts ailleurs, c'est évident ! Donc vous avez une baisse de pression sur ce sujet » (H., 57a, dir., Emploi). Une véritable construction sociale, mi-objective mi-subjective, de l'« importance » relative de certains objets s'opère ainsi entre les dirigeants gouvernementaux et la hiérarchie administrative : ce qui était typifié comme « politique » hier redevient « purement technique » aujourd'hui et redescend dans les services qui s'en occupent seuls, et *vice versa*.

On note que, dans ses domaines privilégiés d'action, le ministre « fait des lois ». S'illustre ici la propension bien attestée au légicentrisme de la classe politique française, que dénoncent maints énarques : « Les ministres sont obsédés par l'affichage et sont très accrochés à des mécanismes traditionnels du type texte de loi, parce que ça a une forte visibilité » (F., 34a, sous-dir., Aff. soc.). Le véhicule législatif apparaît comme la forme par excellence de l'action « politique » des ministres. Or, les dispositions constitutionnelles font parallèlement de l'initiative des projets de loi et de décrets réglementaires une compétence

¹ Après chaque extrait d'entretien sont indiquées quelques propriétés du locuteur, selon le schéma : genre, âge, fonctions (directeur, chef de service, sous-directeur, chef de bureau, adjoint de chef de bureau), ministère d'appartenance (hormis à Bercy, où c'est la direction qui est mentionnée).

gouvernementale. Le droit positif et les règles du jeu politique conjuguent en l'espèce leurs effets pour aboutir à ce que « l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, forcément, ça remonte au ministre » (H., 36a, adj., Intér.), car l'intéressé devra les endosser et les défendre devant ses collègues en Conseil des ministres, puis dans l'arène parlementaire pour les projets législatifs, et enfin dans l'espace politico-médiatique. Il y a là un critère simple et constant de démarcation entre ce qui reste dans les services et ce qui est pris en main, à un stade ou à un autre, par ce que les administrateurs appellent « le politique » – c'est-à-dire le ministre et son cabinet. Aux modifications du cadre juridique de l'action s'ajoute ce qui a trait à ses moyens financiers : ainsi, sont toujours « politiques » le financement du ministère et de ses programmes d'action publique – « Tout ce qui est finances remonte très vite, s'exprime très vite à un niveau politique » (H., 40a, sous-dir., Intérieur) – ainsi que les décisions à implications financières pour ses partenaires sectoriels ou la population en général – « chaque fois qu'il y a un enjeu financier pour une catégorie d'acteurs, en plus ou en moins, que ce qu'on fait modifie le *deal* socio-économique, ça devient politique et on a le cabinet sur le dos » (H., 41a, chef bur., Équip.). Tels sont, succinctement présentés, les critères d'« importance » qui déterminent la labellisation « politique » de certains dossiers et leur remontée au cabinet.

A l'autre « bout de la chaîne », Simone Veil signalait aussi maintes « petites choses » qui ressortissent au registre spécifiquement politique, dont les relations avec l'étranger et le courrier parlementaire. Les premières renvoient à la fonction de représentation internationale des ministres. Dans chaque ministère, les services chargés des affaires internationales et européennes sont ainsi très imbriqués avec l'entourage du ministre, la proportion de leurs travaux qui « montent au cabinet » étant, à niveau de problème comparable, beaucoup plus élevée qu'ailleurs. De fait, certains enjeux qu'un ministre jugerait de peu d'intérêt dans les limites hexagonales se transmutent en « affaires importantes » dès leur inscription à l'ordre du jour d'un Conseil informel avec ses quatorze homologues européens ou de n'importe quelle conférence internationale. La plus haute importance est aussi attachée à la gestion du « courrier parlementaire », désignation pudique qui amalgame aux très officielles questions écrites des députés et des sénateurs les plus officieuses mais si nombreuses « interventions » (sur des dossiers) et « recommandations » (pour de « chers amis ») des professionnels de la politique. C'est une constante que « tous les dossiers d'élus passent par le cabinet, dans tous les ministères » (H., 43a, sous-dir., Équip.) et que les ministres s'investissent beaucoup dans ce « courrier », de sa bonne gestion dépendant une part de leur popularité auprès des hommes politiques de leur camp ...et même de l'autre. Pour les services, il en résulte que sera « technique » et tranché par eux seuls ou « politique » et instruit par eux puis transmis au cabinet le même dossier selon que son contenu n'a pas ou a été « évoqué », comme on dit.

Toutefois, ici comme ailleurs, il est du plus grand intérêt pour les entourages ministériels comme pour les services administratifs de maintenir au yeux du milieu politique, des média et de « l'opinion publique » la représentation d'une distinction « de nature » entre activité politique et activité administrative. De fait, la logique même du « piston » politique, car c'est cela que désignent les mots « interventions » et « recommandations », présuppose chez les professionnels de la politique qui « actionnent » le ministre à la fois une grande défiance envers les procédures normales de traitement administratif des dossiers par les fonctionnaires et une confiance immodérée dans la capacité du ministre, pour peu qu'il « s'en occupe personnellement », à changer comme par magie le cours des choses. Que les dossiers ainsi « pistonnés » soient si nombreux qu'ils font du coup l'objet d'une gestion dépersonnalisée et largement bureaucratisée (distincte toutefois de celle des dossiers « normaux »), nul n'a intérêt à le laisser savoir à l'extérieur : ni les administratifs dont la légitimité d'expertise n'aurait rien à gagner à ce que leur implication docilement efficace dans ce que d'aucuns désignent comme « cuisine » ou « magouilles politiciennes » soit connue ; ni

a fortiori les dirigeants politiques qui auraient tout à perdre à ce que l'implication personnelle qui fait le prix de leur « bon vouloir » dans le cadre des cycles de dons et contre-dons, voire d'échanges quasi-marchands dont la vie politique est tissée, soit révélée pour bien plus faible qu'elle paraît, et à ce que le halo de magie qui nimbe et sublime leur puissance soit dévoilé comme étant plus souvent tour de passe-passe et numéro d'illusionniste qu'exercice d'un vouloir souverain sur le monde.

Dès lors que la « nature » selon les cas « politique » ou non des objets est un construit d'interaction, il faut en venir aux objets non-évidemment rangés dans l'un ou l'autre registre pour voir comment se réalise en actes leur typification.

Quelques constantes dans la définition des objets non-évidemment identifiés

La grande masse des objets d'action publique et/ou d'activité bureaucratique échappent à l'évidence d'une typification comme « politiques » ou « purement administratifs » et exigent un travail quotidien de labellisation, de donation de sens par les partenaires des interactions gouvernantes. Avec certes des différences d'une configuration sectorielle à l'autre, les fonctionnaires des services ont une importante marge d'appréciation dans ce travail de qualification de la « nature » (si culturellement construite !) des dossiers, laquelle détermine ce sur quoi ils peuvent agir seuls ou pas. Dans une certaine mesure, les services « ont la compétence de leur compétence » – pour transposer la célèbre formule de Georg Jellinek à propos de l'État. Interrogé sur ce qui est « politique » et ce qui ne l'est pas, Paul Quilès, distinguant les grands projets et le reste, explique ainsi : « Il faut distinguer ce qui vient du ministre, qui est une impulsion politique [...] et ce qui vient des services, ou est arrivé à leur niveau, et là c'est à eux de voir, c'est éminemment le rôle du directeur d'administration centrale qui doit avoir le sens politique, sentir, estimer ce qu'il doit soumettre au ministre. – *Donc, finalement, ce sont les services qui font cette répartition ?* – Oui, tout à fait. Mais il arrive souvent qu'ils commettent des erreurs et là j'ai parfois piqué de sacrées colères » (entretien, novembre 1996). De fait, ce travail quotidien n'est pas dépourvu d'une conflictualité bien connue entre les cabinets et les services (Suleiman, 1976). Le propos est encore plus explicite à la Direction générale des collectivités locales : « *Finalement, dans ce que vous faites, qu'est-ce qui est politique et qu'est-ce qui ne l'est pas ?* – L'expérience que j'en ai, c'est que c'est plus nous que le cabinet qui en décidons. Ça peut paraître paradoxal. Le gros des affaires, c'est nous qui les voyons passer. Et il y a beaucoup plus d'affaires que nous signalons au cabinet en leur disant : 'Derrière tel problème technique, il y a une dimension politique importante. Examinez cette affaire. Qu'en pense le ministre ? Donnez-nous vos instructions', que [l'inverse]. La définition de ce qui est politique, c'est plus souvent nous que le cabinet qui en décidons. Et c'est mon rôle : dans les affaires de ma sous-direction, faire le tri entre les affaires où on peut continuer à avancer seuls, et puis le truc qui va avoir une dimension telle qu'il est indispensable d'y associer le politique » (H., 43a, sous-dir., Intér.). Tel autre responsable d'ajouter : « Dans la tonne de papiers que je signe chaque jour, ce que je peux faire au mieux, c'est flairer certains trucs. Je ne sélectionne que les dossiers les plus politiques, ou les dossiers techniques qui, ayant une grande visibilité, en deviennent *ipso facto* politiques. En fait, je fais un métier de tri politique, pas au sens politicien bien sûr, vous me comprenez... ». L'on comprend que les hommes des bureaux ont bien, pour partie, la « compétence de leur compétence » et, l'une étant l'inverse de l'autre, de celle des ministres qui, même s'ils fulminent parfois contre les usages qui en sont faits reconnaissent volontiers cet état de fait. Plus même. Lorsque l'on étudie par observation directe les relations inter-administratives, par exemple la coordination interministérielle en matière européenne assurée au SGCI (Eymeri, 2002), on constate que la fonction assignée à

ces instances peuplées de fonctionnaires est de former une digue empêchant que le politique soit submergé de problèmes à « arbitrer », en l'espèce le Premier ministre dont une circulaire de 1994 précise qu'il ne doit être appelé à « intervenir que de façon exceptionnelle ». Si bien que les hauts fonctionnaires du SGCI sont précisément évalués sur leur capacité à réduire au minimum le nombre de dossiers qui « remontent » au pouvoir politique, lequel les juge particulièrement performants s'ils arrivent à prendre un maximum de décisions publiques eux-mêmes, c'est-à-dire à circonscrire le plus étroitement possible la périmètre d'action directe du pouvoir politique. Il n'en va pas autrement à cet autre niveau de gouvernement par compromis que sont les institutions bruxelloises où, par exemple, dans l'activité du Conseil des ministres (dont on a pu observer le fonctionnement de l'intérieur sous la dernière présidence française) l'objectif assigné au COREPER (composé de hauts fonctionnaires ayant rang d'ambassadeurs) de régler le plus grand nombre de dossiers lui-même pour soulager les ministres a abouti à faire de cette instance administrative sans pouvoir décisionnel juridiquement consacré le principal décideur communautaire.

Dès lors que les hauts fonctionnaires, ici comme ailleurs, sont au quotidien en situation de se dire « je décide que je ne décide pas », quels critères utilisent-ils ? Dans quelque administration et à quelque niveau hiérarchique que ce soit, revient à leurs lèvres, tel un obsédant *leitmotiv*, ce même mot : « sensibilité ». Sont labellisés comme « politiques » et remontent aux ministres les dossiers « sensibles ». Cette notion syncrétique est grosse bien sûr d'une compétence pratique diffuse, d'une communauté d'évidences et d'*et cetera* partagés qu'il leur est bien difficile de passer au discursif : « C'est la sensibilité politique de l'affaire. Bon, ça, on le sait, on le sent », dit l'un ; « Qu'est-ce qui est sensible ? Sur la plupart des dossiers, on le voit très bien [...], c'est question de jugement, d'expérience » dit un autre. D'autant que le degré de « sensibilité » des affaires varie avec la conjoncture politique : ainsi, sous la IXe législature de 1988-93, l'absence de majorité absolue PS à l'Assemblée nationale eut pour conséquence d'ériger la fiscalité locale en monnaie d'échange contre des votes favorables des centristes aux projets de loi du gouvernement. Du coup, l'activité tout entière du bureau en question à la Direction de la législation fiscale de Bercy fut happée dans la spirale politique, et ce jusque dans ses infimes détails auparavant et ultérieurement traités comme « techniques ». De façon plus générale, nombre de hauts fonctionnaires interviewés soulignent cette constante du jeu politico-administratif que la « sensibilité » politique de tous les dossiers a tendance à augmenter à mesure que le pouvoir politique en place se rapproche d'élections décisives (législatives et présidentielles).

Au-delà de cet effet-conjoncture, quelques constantes sont repérables dans les schèmes de classification mobilisés par les interactants aux fins de définir un objet comme « sensible ». Tout d'abord, ministres et hauts fonctionnaires s'accordent sur le fait que doit remonter au cabinet « un sujet qui va sortir à l'extérieur, parce que c'est un sujet dont la presse a parlé ou pour quelque autre raison » (Michel Sapin, entretien, décembre 1996). « Dès que quelque chose touche le communicationnel avec l'opinion publique, eh bien c'est politique », précise Paul Quilès (entretien, novembre 1996). En somme, est « sensible » donc « politique » ce qui va pénétrer dans l'espace public... Il n'y a là que logique. Deuxième critère qui fait accord entre « le politique » et les fonctionnaires : est réputé « sensible » et transmis au cabinet ce qui et ce que touche le ministre. Ainsi, « remonte au ministre ce qui touche à sa propre activité. Des sujets pourraient ne pas lui remonter, mais parce qu'il part en voyage en Afrique du Sud, telle aide à l'Afrique du Sud va lui remonter » (H., 38a, sous-dir., DREE). Autre exemple, de Michel Sapin : « Remonte telle décision qui touche la circonscription d'un député que le ministre rencontre le mercredi suivant ». Et l'ancien ministre de poursuivre : « ... ou alors c'est un sujet dont le ministre vous a déjà parlé, donc vous supposez que ça l'intéresse » (entretien, décembre 1996). Supputation quant aux *desiderata* du ministre et empressement à les satisfaire, mais aussi respect par les hauts fonctionnaires d'une sorte de

parallélisme des formes bureaucratiques qui les pousse à faire mettre par le ministre la touche finale à ce qu'il a touché au préalable à tel ou tel stade du « canal de la décision ». Enfin, dans un autre ordre d'idées et sur la base d'une initiative strictement administrative, sont également jugés « sensibles » donc « politiques » tous les dossiers qui, n'étant pas de la compétence d'une seule direction de ministère, se trouvent être l'objet de conflits d'appréciation et de désaccords intra-bureaucratiques, « d'où nécessité d'arbitrage du ministre, même s'il s'agit de trucs pas vraiment passionnants » (H., 38a, sous-dir., DREE). Ces cas où le politique est saisi de problèmes qui l'intéressent peu mais qui cristallisent les passions administratives sont très fréquents dans les gros ministères aux directions nombreuses et aux attributions multiples, au premier chef Bercy.

Outre la « sensibilité » des dossiers, il existe une autre logique qui pousse les hauts fonctionnaires à typifier comme « politiques » certains dossiers. Cette logique est proprement bureaucratique, au sens wébérien : est considéré de leur ressort par les services ce qui a trait à la mise en œuvre sous forme de réplique à des cas multiples mais semblables d'une même grille d'analyse et d'un même répertoire de solutions objectivées au préalable ; est en revanche « politique » et relève à leurs yeux du ministre ce qui touche à la définition ou redéfinition des grilles et des répertoires et, ce faisant, de la ligne d'action du ministère. La sous-directrice des assurances au Trésor l'exprime bien : « Les décisions individuelles de gestion du secteur des assurances sont prises par moi. On ne saisit le ministre que quand on se dit qu'il va y avoir un problème avec des dossiers du même type, que c'est le premier d'une série, et qu'on veut lui montrer la manière dont on va le résoudre pour qu'il approuve et que ça devienne la ligne à l'avenir » (F., 37a, sous-dir., Trésor). Tel chef de service des Impôts résume : « Montent au ministre les dossiers concrets où il y a des enjeux de principe derrière et où la solution adoptée va faire jurisprudence pour la suite » (H., 42a). Compétence technique et sens politique se combinent ici dans l'art de « flairer » les potentialités de développements ultérieurs de tel ou tel phénomène, travail d'anticipation qui se prolonge en un travail d'explicitation qui rend lisibles par le ministre ces éventuels enjeux non encore saillants ou récurrents, afin de lui permettre de « donner sa consigne, sa ligne politique sur le sujet ».

Il est encore une variante, un peu différente, de ce cas de figure : les administratifs tendent à saisir le politique des « enjeux sur lesquels on peut avoir une vraie hésitation, où il n'y a pas de solution qui s'impose » (H., 42a, chef serv., DGI). Tel est du moins le cas des hauts fonctionnaires issus de l'ENA (il faudrait vérifier pour ceux issus d'autres filières, tels les polytechniciens). Le mode de décider des énarques fonctionne à la certitude et non à l'hésitation : il est orienté, dans un souci d'économie de moyens et d'efficacité, à la recherche puis à l'application de « la solution qui s'impose » à leur esprit et qu'ils se chargent d'imposer aux autres par leur décision. L'on ne peut détailler ici ce qu'un tel *modus operandi* décisionnel fonctionnant au ça-va-de-soi, à l'évidence logique, doit d'une part à cette disposition d'esprit que l'on peut appeler par sténographie « le sens des réalités » et que leur socialisation d'ENA a si fort développée (Eymeri, 2001a), d'autre part à l'existence de ces dispositifs de savoir-pouvoir (au sens de Foucault, 1975), que sont les « doctrines-maison », les « lignes » de chaque grande direction de ministère, ces merveilleuses simplifications de la complexité du monde qui permettent aux institutions administratives d'avoir des réponses mutuellement cohérentes à (presque) tout, c'est-à-dire de se perpétuer dans leur être, incorporées qu'elles sont par les servants de l'institution. C'est précisément lorsque ni « la réalité » ni la doctrine-maison n'imposent quoi que ce soit que les énarques, dépourvus de certitudes, aux prises avec une « vraie hésitation », affrontés à une situation de choix véritablement vécue comme telle au plan subjectif, en appellent au politique, considérant qu'il « outrepassent leurs délégations » de choisir une solution plutôt que l'autre lorsque la matrice d'évaluation et d'action qui est leur culture commune ne leur fournit pas d'office une réponse

d'évidence. En quelque sorte, les énarques ne décident de décider que lorsqu'ils sont sûrs d'eux, c'est-à-dire lorsque l'institution est sûre d'elle-même à travers eux. En revanche, ils décident de faire décider le politique lorsqu'il y a doute, mise en suspens des évidences partagées.

Sensibilité de l'affaire, nouveauté et/ou généralité des enjeux, doute sur la solution : tels sont les motifs les plus récurrents de typifier comme « politiques » certains objets et d'en saisir l'entourage des ministres. Loin de l'image d'un arbitraire « bureaucratique » ou « technocratique », la contribution des fonctionnaires à la construction interactionnelle des objets politiques, donc à la délimitation du périmètre d'action du politique, apparaît comme une activité réglée et contrôlée. Au final, « on ne peut rien dissimuler d'important, car si c'est important, par définition, le ministre finira toujours par le savoir, et ce sera mauvais pour nous » (H., 38a, sous-dir., Equip.). D'autant que, plutôt qu'une périlleuse dissimulation en dossiers « purement techniques » de problèmes à composante politique, les hauts fonctionnaires ont mieux à faire : la position privilégiée qu'ils occupent *ex officio* à la charnière de l'administratif et du politique – sorte de marquisat qui les institue à la fois en seigneurs des marches du royaume politique et en principaux conseillers du Prince – leur confère en effet des « chances de puissances » (Weber, 1995) décisives pour influencer sur la forme et le fond des actes endossés comme « politiques » par le politique. Car le fait que les hauts fonctionnaires apposent la qualification de « politique » sur tout ou partie d'un dossier et en saisissent le ministre n'implique pas que les services s'en trouvent *ipso facto* dessaisis. Il faut dès lors s'analyser la relation dialectique qui se noue entre les services et le cabinet dans la prise en charge de ces objets qui circulent, analyse qui permet de mieux cerner la part de « métier politique » que comporte le métier administratif.

De la contribution ordinaire de l'activité administrative à la politisation du monde social

Dans la gestion des objets qui sont considérés comme « politiques » et sont donc pris en charge, peu ou prou et tôt ou tard, au niveau politique, la division du travail, qui est toujours une répartition des forces, entre « les administratifs » et « le politique » est en principe établie de façon claire par le discours officiel de et sur l'Etat. Une triade simple d'assertions congruentes le résume, que l'on peut, pour plus de saveur, exprimer dans le langage des hauts fonctionnaires : « On a du pouvoir mais pas le Pouvoir avec un grand P » ; « Le politique donne les impulsions et passe les commandes, les fonctionnaires mettent en musique » ; « Les administratifs proposent, le politique dispose ». Or, l'univers de pratiques dont les ministères forment le cadre révèle, à l'observation, une réalité bien plus complexe et nuancée, où les coupures symboliques semblent se dissoudre en un mélange des genres qui, avec des différences ici ou là, fait dans l'ensemble participer au quotidien les services administratifs à l'agir politique sur le monde social, ce que l'on va montrer en plusieurs temps.

Les hauts fonctionnaires comme « écrivains publics »

Le « cœur de métier » – dit en langage indigène – des services est de prendre une part déterminante à l'écriture de procès de décision publique qui ont toujours, de bout en bout, une dimension écrite. Constat empiriquement que les hauts fonctionnaires, et les énarques en particulier, « écrivent » les programmes d'action publique, les décisions publiques et leurs instructions d'application ne signifie en rien qu'ils « les fassent » à eux seuls. Ils sont bien sûr partie prenante de ce qui est souvent désigné comme des « réseaux » et des « communautés de politiques » multi-acteurs et multi-niveaux concourant à une « gouvernance » de plus en plus

complexe. Leur travail d'« écriture » se réalise donc sous forte contrainte dans ce que l'on peut tout aussi bien appeler des configurations d'acteurs sous-tendues de rapports de forces sectoriels et de « transactions collusives » intersectorielles (Dobry, 1992) dont la remise en cause est parfois presque impossible en conjoncture ordinaire. Il n'en demeure pas moins que les services rédigent le processus, et par là l'orientent toujours peu ou prou, en vertu de cet « extraordinaire pouvoir de transformation dont est investi l'écrit, qui le rapproche de la 'magie' » (Goody, 1986, p. 105). Comme l'explique tel sous-chef de bureau travaillant sur la fiscalité des collectivités locales, sujet d'une extrême sensibilité toujours suivi de près par les ministres et de puissants partenaires extérieurs (associations d'élus, etc.), « ce qu'on fait ici, c'est l'écriture du texte, et la validation politique est faite là-bas au cabinet. Mais pas la validation juridique : si on écrit tel article de loi sous telle forme, ça passera sous la forme qu'on a écrite » (H., 36a, adj., Intér.). La marge de manœuvre des administrateurs-rédacteurs est bien réelle. Même dans les domaines les plus « néo-corporatisés » (l'agriculture, le logement, etc.) que les partenaires sectoriels du ministère co-gèrent, voire où ils dictent parfois leur loi à l'administration et au politique, ce sont toujours les énarques des services qui, secrétaires de séance, écrivent sous la dictée puis mettent « au propre » les procès-verbaux sur lesquels les interactants se sont entendus et, au-delà, élaborent le produit final. Un regard comparé atteste qu'il s'agit bien là d'un rôle modal des hauts fonctionnaires, que l'on retrouve même dans le cas-limite des démocraties de type consociatif et co-gestionnaire comme la Suède (Larsson, 1995 ; Eymeri, 2001b). Aussi puissants soient les autres partenaires, les administrateurs se voient dévolu le rôle de scribes, et même *de facto* abandonné : c'est à ce point qu'une simple division du travail social glisse vers une délégation effective de pouvoir. Car, hors quelques domaines où l'expertise des partenaires non ministériels est telle qu'ils sont capables de contrôler ligne à ligne ce que ceux-ci rédigent (organisations patronales à l'Industrie, FNSEA et CNJA à l'Agriculture, etc.), les interactants d'un secteur de politique publique doivent le plus souvent s'en remettre aux hauts fonctionnaires pour l'écriture de cette politique. Comme l'observent en termes identiques Paul Quilès (entretien, novembre 1996) et Michel Sapin (décembre 1996), « le ministre est bien obligé de faire confiance » aux services pour traduire ses volitions **en bonne et due forme**. De fait, la décision publique n'est valablement telle que si elle respecte un ensemble de « bonnes formes » : *corpus* de règles juridiques et comptables, contraintes d'enveloppe de crédits budgétaires, routines organisationnelles, traditions ou convenances bureaucratiques intransgressibles, au nombre desquelles l'éventuelle « doctrine-maison » à laquelle les fonctionnaires travaillent à conformer le projet de décision. Autant de schémas idéaux de pratiques prescrites et prosrites, de registres et de modalités d'action plus ou moins codifiés, au regard desquels les administrateurs-rédacteurs doivent en chaque cas mettre en forme les actions publiques. Plus qu'une simple écriture, il s'agit d'une mise en conformité étatique des actes ou mesures envisagés. D'une instruction unilatérale du ministre ou d'un accord politique négocié avec les partenaires sectoriels, faire une décision publique au sens plein, à la fois légale et financée, légitime et effective : tel est le métier des ces rédacteurs, de ces « écrivains publics » auxquels on est bien obligé de faire confiance pour mettre en mots ce qu'on leur dicte ou ce qu'on leur demande d'exprimer au mieux. Ce faisant, ils réalisent un autre travail de manipulation des formes, des mots et des codes.

La double mission des hauts fonctionnaires : techniciser et politiser

Réputés n'être ni décideurs ni exécutants, et pourtant mi-décideurs mi-exécutants, les hauts fonctionnaires des services, dont les administrateurs civils forment la majeure part, ont un rôle ambivalent, défini ainsi par l'ordonnance de 1945 créant l'ENA et leur corps : « Les

administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du gouvernement ». De fait, les cadres supérieurs des administrations ne font en pratique pas autre chose, chaque fois qu'ils rédigent, que mettre en forme les enjeux et les solutions administratives ou « techniques » (comme ils disent plutôt) dans des catégories suffisamment générales et politiques pour qu'elles fassent sens pour le ministre, la classe politique, les journalistes et autres faiseurs d'opinion, donc pour « l'opinion publique », et en sens inverse traduire en mesures et dispositifs concrets les orientations politiques générales tracées par le pouvoir. Montée en généralité d'un côté, redescente en technicité de l'autre, ajustement et mise en forme dans les deux cas : les hauts fonctionnaires sont des passeurs. Mieux, ce sont des « traducteurs simultanés » (H., 57a, dir., Emploi) qui assurent un permanent décodage-encodage du réel : faisant passer les mêmes objets, dossiers, enjeux d'un code à l'autre, d'un idiome à l'autre, ils sont des opérateurs de technicisation du politique et de politisation du technique, qui ne sont à titre personnel ni proprement des techniciens ni bien sûr des politiciens mais participent assez des deux univers pour en parler les langages et en maîtriser les logiques.

Les énarques ont en cela un avantage décisif sur les ingénieurs et les corps plus sectoriels. Car leur socialisation, tant à Sciences Po et à l'ENA que durant leurs parcours de carrière accélérés et variés, ne fabrique ni des experts ni des spécialistes, mais au contraire des généralistes dont l'excellence formelle se joue dans un art consommé de la montée en généralité – le fameux « esprit de synthèse » – fait d'une extrême maîtrise sociale des formes imposées, des formules attendues, des formulations appropriées, compétence langagière d'une grande finesse doublée d'un art, tout conformiste, du placement de soi, de ses attitudes, de ses opinions. Même s'ils deviennent très compétents sur le fond des dossiers, ils restent ainsi des « généralistes de la Chose publique » (la formule est indigène). D'ailleurs, dans les ministères justement dits « techniques » où il s'agit de superviser la construction de ponts ou d'aéroports, de faire du contrôle sanitaire ou de gérer le circuit de l'eau et où, corollaire, les énarques sont en co-présence avec des ingénieurs, une répartition des tâches s'opère : aux « corps techniques » incombe l'instruction des dossiers au fond et le montage concret des solutions, aux généralistes administratifs la mise en forme, la montée en généralité et la médiation avec le politique. Il faut dire que les énarques ont bien des facilités à opérer cette traduction-transmutation des objets techniques en objets politiques et inversement car les schèmes mentaux et langagiers des hommes politiques leur sont connus. Deux expériences de socialisation commune se redoublent en l'espèce : d'une part, la quasi-totalité des énarques externes et beaucoup de ministres sont issus de Sciences Po Paris, quand ceux-ci n'ont pas de surcroît fait l'ENA ; d'autre part et d'une façon plus déterminante encore, maints hauts fonctionnaires passent par les cabinets ministériels, où ils apprennent « comment pense un ministre, ce qui l'intéresse ». Du coup, revenus dans les services, ils savent « comment rédiger les choses pour emporter la décision, les arguments qui feront mouche » (H., 38a, sous-dir., Budget) et ce savoir-faire se diffuse aux collègues et aux collaborateurs. Au total, les énarques des services sont, de par les dispositions qu'ils tiennent de leurs socialisations et de par leur position à la charnière de l'administratif et du politique, des médiateurs, des traducteurs.

Or la traduction n'est jamais une opération neutre, un simple recodage d'objets qui resteraient identiques d'un code à l'autre. Nul ne se le dissimule en littérature, la traduction est toujours réécriture – « *traduttore, traditore* ». En l'espèce, la réécriture prend la forme d'une **simplification** lorsque l'on passe de la formulation technique à l'expression politique des enjeux et des décisions, et d'une **complexification** quand on redescend du politique au technique ou à l'administratif. Combien de fois n'a-t-on entendu « ça, c'est beaucoup trop compliqué pour être expliqué à un ministre parce qu'il n'a pas le temps, et que ça ne l'intéresse pas » (H., 38a, sous-dir., Equip.). Dès lors, toute note de service rédigée pour le

ministre traduit et simplifie : il s'agit de « restituer pour le décideur un dossier complexe à la fois au plan technique et de la négociation politique en des termes simples, brefs » (H., 36a, E, chef bur., Trésor). « Il faut épurer le message [pour] être compris d'un ministre non-technicien. Les ministres ne sont pas bêtes, hein, mais il y a un problème de traduction en termes politiques de choix très complexes par ailleurs. [...]. Donc forcément, les notes qu'on leur rédige se baladent sur un petit nombre d'idées très simples » (H., 51a, chef bur., Préviation). Où l'administrateur-traducteur se fait pédagogue. Il concourt ainsi à ce processus qui est sans doute au cœur de la dynamique politique : simplifier la complexité du monde aux fins de le rendre gouvernable par les hommes politiques.

De fait, il faut insister sur un point fondamental : dans leur travail d'intermédiation et de traduction, au rebours de la figure d'un « technocrate » qui dépolitiserait systématiquement les problèmes pour en opérer une construction purement technique et technicisée, les énarques accomplissent tout autant l'opération inverse, consistant à encoder en termes politiques satisfaisants pour le gouvernement de l'heure des données et des alternatives techniques, et bien sûr à élaborer des trains de mesures techniques visant à traduire en actes des orientations, des discours, des promesses et des effets d'annonce politiques : l'encodage s'opère à double sens. Autant que les promoteurs d'une technicisation des problèmes ou d'une technocratisation du monde, ces hauts fonctionnaires sont les auxiliaires, les alliés indispensables du pouvoir politique dans son travail de politisation de la vie sociale. Par **politisation**, on entend ici un phénomène social à la fois objectif et subjectif : « politisation » désigne, au plan de l'objectivité des pratiques, le fait que les professionnels de la politique se saisissent de tels ou tels aspects de la réalité sociale pour en faire des objets d'action politique et, au plan de la subjectivité des représentations, le fait que les professionnels de la politique accréditent parmi les membres de la société la croyance que l'état présent et à venir de la réalité sociale est pour l'essentiel imputable, en positif comme en négatif, à cette action ou inaction politique. Si l'on définit de la sorte la politisation, il est patent que les hauts fonctionnaires non politiques des services administratifs des ministères participent, dans et par l'exercice de leur besogne quotidienne (au sens de Max Weber), au travail de politisation du monde. On doit même constater qu'il en va encore ainsi dans les cas les plus conformes à ce que l'on pourrait appeler le « scénario technocratique », où le chercheur est mis en présence de mesures ou de programmes d'action préparés de longue date par telle administration et qu'elle propose à tel gouvernement, sans succès, avant de les « vendre moyennant un nouvel habillage politique » (propos d'interviewé) à un autre gouvernement issu d'une majorité opposée. Il s'agit en l'espèce d'une interaction complexe : certes les gouvernants de gauche ou de droite endossent ainsi parfois des programmes d'action pour grande part semblables préparés par les services, mais cet endossement n'est possible qu'au prix d'un véritable travail politique d'« habillage » par lequel les administrateurs et l'entourage du ministre mettent en cohérence lesdits programmes avec les promesses électorales des partis au pouvoir, la ligne générale du gouvernement, etc. Ce travail d'« habillage » ne saurait être considéré par le sociologue du politique comme superficiel et dissimulant une manipulation unilatérale, sauf à taxer l'ensemble de la vie politique de superficialité. Car, ce faisant, hauts fonctionnaires et conseillers de cabinet « nécessitent » les trains de mesures en question au regard des « principes de vision et de division du monde » social et politique dont sont porteurs les gouvernants du moment – pour l'exprimer dans le vocabulaire de Pierre Bourdieu. Et l'effet principal de ce travail proprement politique de politisation est bien d'accréditer aux yeux de « l'opinion publique » la croyance fondatrice du jeu politique, à savoir que l'action politique a prise sur le monde – « *politics do matter* ». Or l'on se souvient avec Max Weber (1995, t. 1, p. 345) que « le fondement de toute domination est une croyance » : c'est bien en fin de compte la domination des dirigeants **politiques** de la société qui se trouve ainsi légitimée au quotidien.

Les hauts fonctionnaires, ces virtuoses de la mise en forme et de la traduction multi-registres, au-delà même de leur rôle de passeurs entre les sphères administrative et politique sont bien des opérateurs de la politisation du monde social, et ce dans l'exercice de l'ordinaire de leurs fonctions administratives. Dès lors que leur rôle professionnel est à ce point ambivalent, on pressent que « leur métier et leur vocation », au sens de la *Beruf* wébérienne, telle que mise en pratique au jour le jour, n'est pas « par essence » si différente du « métier politique » des dirigeants ministériels que le discours officiel le donne à penser.

« Gouverner, c'est choisir »...administrer, c'est presque pareil : le rôle quasi-politique des hauts fonctionnaires.

Le chercheur en science politique, lorsqu'il est mis durablement en co-présence avec des ministres, des directeurs et conseillers de cabinet, des directeurs d'administration centrale, des chefs de service, des sous-directeurs, des chefs de bureau et leurs adjoints, a la surprise de constater – nourri qu'il est des acquis de la sociologie des organisations et de l'action publique, depuis la « rationalité limitée » jusqu'aux théories de la « gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux » en passant par la « tyrannie des petites décisions », le « modèle de la poubelle », la « dépendance au sentier », etc. – que les acteurs tant politiques qu'administratifs continuent de communier dans une théorie de leur propre pratique que l'on pourrait dire « mendésiste » : pour eux, « gouverner, c'est choisir » ou, formulé plus analytiquement, exercer le Pouvoir avec un grand P, c'est encore et toujours prendre de « grandes décisions », celles que tous s'accordent précisément à qualifier de « politiques ». Fonctionnaires et ministres répètent à l'envi que ces « macro-décisions » politiques sont « très rares », et que les multiples autres décisions peuvent bien être confiées à l'administration, qui les fait simplement « bénir par le politique », sans que cela leur semble constitutif d'un phénomène « technocratique » de confiscation « du pouvoir » par les services. Michel Sapin explicite cette division du travail : « Un ministre prend deux grands types de décisions. Tout d'abord, la décision stratégique. Ce sont les grands choix. Il y en a forcément peu, sinon ça n'est plus stratégique, par définition. Disons qu'un ministre qui ne se disperse pas prend quatre ou cinq décisions stratégiques sur tout son passage dans un ministère. Là, c'est sans ambiguïté : elles viennent toujours du ministre et de son cabinet. [...]. Ensuite, il y a le quotidien. Tous les jours, le ministre a sur son bureau à gauche une montagne de deux mètres de parapheurs. [...]. Toutes ces décisions ordinaires sont élaborées par les services, il faut être très clair : ce sont eux qui les conçoivent, et là, le ministre fait confiance à l'administration. Alors, si je fais de la statistique à la louche, sur ces décisions, dans 90 % des cas je ratifie. Il y en a 10 % que j'examine, c'est-à-dire qui restent sur le bureau dans un coin, deux-trois jours, et sur lesquels je passe des coups de fils, je fais venir quelqu'un, et là dessus la moitié, soit 5 % du total, qui sont finalement rejetées ou reformulées ou simplement modifiées. Certains diront que ce n'est pas beaucoup, 5 %, mais évidemment ce n'est pas ainsi qu'il faut voir les choses » (entretien, décembre 1996).

Maints autres récits et l'observation directe attestent de cette réalité : tels des « nègres » littéraires, les hauts fonctionnaires sont les « écrivains » réels de la grande majorité des décisions non « stratégiques » mais cependant étiquetées comme « politiques » et qui, à ce titre, remontent au ministre pour qu'il y appose son paraphe et en soit réputé « l'auteur ». Or, dans l'élaboration de ces décisions typifiées comme « politiques », les hauts fonctionnaires exercent bel et bien ce rôle d'arbitrage entre les contraintes et les contraires, ce rôle de choix dans lequel ils s'accordent avec les hommes politiques, lorsqu'on les interroge, à voir la quintessence du métier politique. Les administrateurs exercent un rôle et un pouvoir quasi-politique : le brouillage des critères et repères devient patent. Quant aux décisions plus

importantes et aux « macro-décisions stratégiques », hormis des cas bien attestés de dépossession des services, elles s'élaborent en général dans un dialogue entre le politique et les services où ceux-ci ne se contentent pas du travail préparatoire consistant à réunir les ingrédients de la décision : ils les rassemblent, les agencent, les disposent et ce faisant prédisposent la décision. Là encore, les administrateurs choisissent dans un éventail d'options possibles, n'en présentent que quelques-unes au ministre, lequel toutefois n'a pas seulement à « bénir » mais à arbitrer en dernier ressort. En ces occurrences, la nature du rôle et du pouvoir des administrateurs peut être dite pré-politique.

Ce rôle selon les cas pré- ou quasi-politique se manifeste au quotidien en un pouvoir dialectique de blocage et de proposition. La capacité de blocage des acteurs bureaucratiques est un thème surabondamment traité par la sociologie des institutions et des politiques publiques. Il suffit de rappeler que, par leur rôle-clé dans la tenue des dossiers et la mise en forme rédactionnelle des mesures et programmes publics, les services peuvent retarder voire empêcher l'émergence sur l'agenda de certains enjeux qui leur déplaisent ou, le plus souvent, qu'ils ne sont pas en mesure de concevoir et de traiter (Cobb, Elder, 1983). Cette faculté de blocage se vit pour les hauts fonctionnaires comme un devoir de « dire les choses telles qu'elles sont » (formule fréquente), de se comporter en porte-voix de « la réalité » conçue comme un système de contraintes irréfragables auquel le politique ne saurait échapper. Leurs « métiers de base » budgétaire et juridique constituent sous ce rapport des réservoirs privilégiés. Le « ça, je ne sais pas faire », *topos* langagier du refus chez le haut fonctionnaire français, s'appuie en effet beaucoup sur les contraintes budgétaires de fond (absence de crédits disponibles) ou de forme (procédures à respecter) et sur l'interprétation des règles de droit. Or le développement depuis les années 1970 de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du droit européen dérivé, enrichi par la jurisprudence de la CJCE, est à la source d'une normativité supra-législative et supra-décrétable en forte expansion, qui s'impose au ministre-législateur et autorité réglementaire. Et si c'est aux juges d'imposer *ex post* le respect de ces droits supérieurs, c'est aux fonctionnaires de l'imposer *ex ante* dans la préparation des actes du pouvoir politique. L'arsenal de contraintes dont disposent les services s'est ainsi fortement accru. S'y ajoute bien sûr la maîtrise au fond des dossiers, dont les hauts fonctionnaires s'autorisent pour « tuer les mauvaises idées » des hommes politiques et autres leaders d'opinion. Cette formule imagée, d'usage courant, exprime ce qu'il entre de violence (symbolique) et de sûreté de soi dans ce travail quotidien par lequel, maniant en permanence l'appel à la raison – registre de la compétence – et le rappel à l'ordre – registre de l'éthique –, ils posent des interdits, ferment des portes, circonscrivent le champ des possibles par l'énoncé des impossibles. Ce pouvoir illicite se vit toujours chez eux comme expression d'un principe de « réalité » et de « rationalité » face à des comportements politiques qui seraient trop déterminés par les enjeux spécifiques au jeu politique.

Il en va de même de leur pouvoir licite, celui de proposer les solutions et d'orienter en positif les décisions, en pratique peu distinct de leur pouvoir de blocage. Car exclure certaines hypothèses et certaines solutions, c'est en privilégier d'autres. Blocage et proposition sont les deux faces d'un même pouvoir de conseil. D'autant que la subordination hiérarchique des hauts fonctionnaires leur interdit, en termes protocolaires, d'« avoir le dernier mot » : les usages leur commandent de ne jamais s'en tenir à des fins de non-recevoir et d'assortir leurs refus de contre-propositions permettant de satisfaire en partie le ministre. Les refus sont en permanence traduits en propositions : où l'on retrouve les administrateurs-traducteurs, et traducteurs entre le registre administratif et le registre politique, car le refus est un « arbitrage » final, privilège de celui qui détient le « pouvoir politique », tandis que le même refus fondu dans une contre-proposition est transmué à la fois en un dire d'expert et en une simple étape de « l'instruction du dossier », dont l'énoncé ne fait pas sortir le fonctionnaire de son registre « administratif » de légitimité, celui de « proposer » alors que le

politique « dispose ». Il n'empêche que la proposition a de puissants effets : « Quand vous préparez une note au ministre sur un problème et que vous lui dites : 'Il y a trois solutions, voici lesquelles', même si vous lui laissez le choix, vous ne lui en avez proposées que trois [rires] ! » (H., 41a, sous-dir., Intér.). « Quand je mets dans une note : 'Monsieur le ministre, si vous faites ceci, ça va faire une catastrophe sur les marchés financiers, si vous faites cela il n'y aura pas de problèmes', le ministre hésitera, même s'il en a très envie, à adopter la première solution. Et c'est valable pour d'autres secteurs. Et si ça a vraiment de l'importance, le directeur se mouille et il rajoute en plus une annotation manuscrite. Là, il faut vraiment que le ministre et ses collaborateurs soient très [geste du poing sur la table] pour passer outre. Dans ce schéma, il est normal qu'on ait un cabinet pour veiller à ce que le champ des possibles techniques soit clairement exploré » (H., 36a, chef bur., Trésor). Circonscrire le champ des possibles et des impossibles, tel est bien le rôle et le pouvoir des hommes des bureaux. Le même interviewé insiste ailleurs, rejoignant les conclusions de l'analyse des politiques publiques : « Décrire l'arborescence des choix et des conséquences, c'est fondamental. C'est souvent la solution ». Le partenaire politique de l'interaction gouvernante le sait lui aussi fort bien et en conçoit d'ailleurs quelque agacement. Comme le remarque un très haut fonctionnaire ayant une longue expérience en cabinet : « Tout le jeu des notes au ministre, c'est d'avoir réussi à convaincre avant d'avoir horripilé. Mais on nage toujours entre la conviction et l'horripilation ! » (H., 42a, chef serv., Trésor). La note au ministre, lorsqu'elle est réussie, consiste ainsi en une véritable manipulation experte du signifiant et du signifié par un énonciateur qui prend en quelque sorte le pouvoir sur le récepteur. Elle offre un cas d'école de ce « pouvoir structurant des mots, [de cette] capacité de prescrire sous apparence de décrire ou de dénoncer sous apparence d'énoncer » par lequel « le langage autorisant et autorisé » (Bourdieu, 1982, p. 150-152) des hauts fonctionnaires construit tout à la fois les termes du problème et ceux de sa solution.

Au total, « le haut fonctionnaire a du pouvoir en ce sens qu'il peut faire passer des idées qui sont adoptées par son directeur puis son ministre » (H., 58a, chef serv., Aff. soc.). Et l'on constate que ce pouvoir de faire adopter des « idées », entendons des priorités, des logiques d'action, des dispositifs concrets, appartient aux directions d'administration centrale dans leur ensemble : tous y ont leur part, du « patron » au plus obscur « homme de base ». Dès lors, la réponse de tel interviewé à sa propre question semble assez représentative de la situation moyenne des administrateurs des services centraux de l'Etat : « Est-ce qu'on peut faire prévaloir nos vues ? Franchement oui. Je crois qu'on n'en abuse pas. On a la conscience de notre devoir de loyauté, qui est très forte. Notre règle de conduite est toujours d'exposer loyalement les choses au pouvoir politique » (H., 43a, sous-dir., Intér.).

Loyauté : cette notion revient souvent dans la bouche des hauts fonctionnaires. Il faut à ce stade expliquer comment elle s'articule avec leur rôle pré- ou quasi-politique.

De la loyauté comme expertise neutre à la loyauté comme devoir d'engagement et d'influence : la « politisation fonctionnelle » des fonctionnaires.

Le rôle des hauts fonctionnaires n'est pas descriptif mais prescriptif : il entre dans leur répertoire ordinaire d'action de dépasser la simple « description de l'arborescence des choix et des conséquences » pour se positionner sur le terrain de l'influence, des « idées que l'on fait passer » et des « vues que l'on fait prévaloir ». Tel l'exprime de façon éclatante : « Notre premier rôle, c'est de convaincre le ministre, sur tout et n'importe quoi, de prendre tel type de décision plutôt que tel autre : 'Je vous convaincs que la réponse est ça plutôt qu'autre chose'. Notre fonction c'est ça : convaincre le politique. La clé, c'est la conviction » (H., 42a, chef serv., Trésor). Clé du succès pour eux ; clé de compréhension pour le chercheur. L'institution

assigne pour mission au haut fonctionnaire de se convaincre des choses et d'en convaincre le politique, de s'engager et d'engager le politique à s'engager : il doit exercer un ministère d'influence. On est là aux antipodes de l'idéal-type wébérien de la bureaucratie : « Le véritable fonctionnaire ne doit pas faire de politique [...], il doit administrer. Cet impératif vaut également pour les soi-disant fonctionnaires 'politiques' [...]. Il doit s'acquitter de sa tâche *sine ira et studio*, 'sans ressentiment et sans parti pris' [...]. En effet prendre parti, lutter, se passionner – *ira et studium* – sont les caractéristiques de l'homme politique. Le fonctionnaire [n'a] justement pas à prendre de responsabilités dans le sens politique du terme » (Weber, 1990, p. 128-129) ; « la bureaucratie développe son caractère propre d'autant plus complètement qu'elle se déshumanise davantage. [...]. La culture moderne exige, pour l'appareil qui la sous-tend, l'expert non impliqué personnellement, strictement 'positif' et ce d'autant plus qu'elle devient elle-même plus compliquée et spécialisée » (Weber in Chazel, 1995, p. 187). Pour Weber, le fonctionnaire, même du plus haut rang (« fonctionnaire politique ») serait un expert « positif » et « neutre », sorte de fonction en action gérant l'optimisation des moyens sans intervenir dans la définition politique des fins de l'action, donc sans « prendre de responsabilités ». Lorsqu'il outrepassé ce rôle, apparaîtrait cette perversion que Weber baptise le « régime des fonctionnaires », et que l'on nomme d'ordinaire « technocratie ».

Or, dans les bureaucraties publiques pleinement « développées » de nos sociétés toujours « plus compliquées », l'activité des fonctionnaires a évolué non vers une « déshumanisation » et une neutralité technicienne croissante, mais vers un surcroît de *studium*, un double parti-pris : parti-pris des administrateurs formant corps – « les services » – qui, loin de se cantonner à une expertise préparatoire, doivent assumer la dimension politique de leur métier en optant pour une décision et en cherchant à convaincre le politique de l'adopter ; parti-pris de chaque haut fonctionnaire qui, loin de se cantonner à la phase initiale de proposition des projets, doit ensuite les porter, au sens physique, s'il veut leur donner une chance minimale d'aboutir au terme d'interactions gouvernantes toujours plus encombrées d'obstacles peu « rationnels » et surpeuplées de partenaires tirant à hue et à dia (« *overcrowded policy-making* », disent joliment Richardson et Jordan, 1979). Ainsi, à la définition wébérienne de la loyauté comme devoir de neutralité a succédé une définition post-wébérienne de la loyauté comme devoir d'engagement. L'engagement, à plusieurs sens, est devenu un devoir d'état des administrateurs d'Etat. Par voie de corollaire, la volonté délibérée d'influencer les décisions du politique, loin d'être réprouvée, est regardée comme légitime tant par les services que par les ministres et leurs cabinets. La loyauté ne consiste pas – plus ? – à (se) jouer la comédie d'une feinte neutralité, mais à risquer cette transparence où « celui qui sait au plan technique » va dire jusqu'au bout tout ce qu'il sait, au point de « se mouiller » en explicitant la solution qui a sa préférence et les raisons qui sont au principe de cette préférence. Car telle est bien l'attente de ministres et de cabinets souvent anxieux face à la décision – « C'est curieux de voir à quel point les ministres, dont on peut croire qu'ils aiment le pouvoir, n'aiment pas du tout décider » remarque un ancien de cabinet – et presque toujours dans l'impossibilité – par manque de temps et de capacités d'expertise – de disséquer les dossiers : « Non. Dans le processus de décision, le cabinet n'a pas les moyens de maîtriser les choses. Je connais les rouages, j'ai été en cabinet longtemps. D'où l'importance-clé de la loyauté des services : il faut leur dire exactement ce qu'ils doivent faire, sinon ils se plantent » note une directrice du ministère de l'Équipement. La prescription de rôle de l'administrateur loyal est bien de « faciliter le travail de choix » du politique en lui désignant le plus clairement possible « la bonne solution » afin d'éviter de susciter sa « perplexité », laquelle se solde en général par une non-décision car « un ministre qui est emmerdé avec un dossier, il l'encarafe ».

Or, tout faire pour que les dossiers qu'ils estiment importants ne soient pas

« encarafés » est la seconde dimension du devoir d'engagement des hauts fonctionnaires. Car, dans le cadre d'une post-modernité ou sur-modernité bureaucratique (comme on voudra) qui n'a rien de la rationalité et de la calculabilité wébériennes mais se caractérise par une difficulté à produire de la décision, cette forme d'« irrationalité » affective qui consiste, pour chaque haut fonctionnaire à s'investir, *ira et studium*, dans le succès de « ses » dossiers au point d'en faire une affaire personnelle, est la condition indispensable à l'adoption de décisions qui, fussent-elles parfaitement « rationnelles » au fond, n'en resteraient pas moins sans cela « à l'étude » : « Un projet n'aboutit que parce qu'il est adossé sur quelqu'un qui le veut. Il faut un porteur de projet » (H., 41a, chef bur., Équip.). Cette nécessité d'un fort investissement subjectif des individus nous semble une caractéristique majeure des processus de décision contemporains : être convaincu pour parvenir à convaincre les autres, telle est la règle du jeu. Ce sur-investissement de la personne même est d'ailleurs souvent cité comme une source principale de satisfactions et d'insatisfactions professionnelles : « *Qu'est-ce qui vous plaît le plus dans votre métier ?* – Le fait qu'on vous confie la responsabilité d'une action, d'un dossier : quand vous savez que telle ou telle réforme, c'est vous qui l'avez mise en œuvre parce que c'était votre idée, que vous vous êtes battu pour l'obtenir, ça c'est satisfaisant. [...]. L'intéressant c'est d'avoir une capacité d'influence sur les choses. – *Et qu'est-ce qui vous déçoit ?* – Bein le fait de ne pas toujours pouvoir faire avancer les choses comme je viens de le dire » (H., 34a, sous-dir., Intér.).

Avec ces fonctionnaires engagés qui trouvent leur épanouissement personnel à assumer la « responsabilité d'une action » et à exercer un pouvoir d'« influence sur les choses », deux attributs éminemment politiques selon Weber, on est bien loin du bureaucrate « *sine ira et studio* ». C'est à une forme particulière de politisation de l'administration que renvoient de tels comportements, non au sens classique d'une allégeance partisane des fonctionnaires couplée à une dépendance de leurs carrières à l'égard du patronage politique, mais au sens d'une « politisation fonctionnelle » telle que l'ont définie Renate Mayntz et Hans-Ulrich Derlien, laquelle « implique une plus grande sensibilité des fonctionnaires aux considérations de faisabilité politique et instaure une sorte d'auto-contrôle politique des hauts fonctionnaires » (Mayntz, Derlien, 1989, p. 402). Développant l'idée, Jean Leca souligne que « les fonctionnaires tendent à être plus politisés dans un sens fonctionnel : la distinction remontant à Max Weber entre les buts (qui relèvent du choix de l'autorité politique) et les moyens (mis en œuvre par la machine administrative) devient floue [...]. Les hauts fonctionnaires sont désormais appelés à participer davantage à l'exercice de la fonction politique de définition des buts. On comprend mieux dans ces conditions [...] la tendance à un contrôle politique accru, mais d'un autre type : non un contrôle de leur *fidélité à un dirigeant* mais de leur loyauté et de leur *engagement* vis-à-vis des 'chances de succès' d'une politique » (Leca, 1996, p. 339-340). Ce devoir d'engagement et de réussite a bien sûr des implications sur les pratiques de travail des hauts fonctionnaires, qui se doivent d'intégrer pleinement la dimension politique, dans sa triple composante de *polity*, de *policy* et même de *politics*. En France, les directions stratégiques de Bercy (Trésor, Budget, Prévision, Législation fiscale, DREE) en sont l'illustration : « On comprend tout à fait la logique du politique. [...] On travaille pour le ministre [afin de] lui trouver SA solution [...]. Le ministre attend que le Trésor intègre toutes les considérations, techniques et politiques, et lui fournisse la solution clé en main. Et le Trésor est très fier d'être celui qui crée le produit final, c'est-à-dire qui a intégré tous les paramètres, y compris la relation avec le Parlement, la conception de la communication, etc. Donc, c'est un mélange permanent » (F., 37a, sous-dir., Trésor). Dans ces « maisons » administratives les plus puissantes, les hauts fonctionnaires comprennent la logique du politique au double sens du verbe puisque, *cum-prehendere*, ils la prennent avec eux, l'insèrent dès l'amont de la décision, l'intègrent dans leur réflexion préparatoire et sont ainsi en mesure d'aller jusqu'au bout de cette préparation, car ce qu'ils produisent n'est pas

un exposé d'hypothèses, un avant-projet technique à retravailler par le cabinet mais « le produit final » qui sort des services en bonne et due forme décisionnelle en ayant « intégré tous les paramètres » administratifs – aspects techniques, juridiques, financiers, procéduraux, etc. – et politiques – depuis la mise en cohérence avec la « politique générale du gouvernement » jusqu'aux aspects de « politique politicienne » liés aux équilibres internes à la majorité en passant par l'organisation de la couverture médiatique, les anticipations quant aux répercussions sur la cote de popularité du Premier ministre ou encore les effets possibles sur la « crédibilité » de la France dans le monde. Par ce travail qui va jusqu'à la formulation finale, les hauts fonctionnaires exercent un rôle objectivement pré- ou quasi-politique : ils participent au gouvernement de la société.

Cette influence des hauts fonctionnaires des services diffère bien sûr en forme et en intensité selon la configuration locale, ministérielle et sectorielle, de pouvoir dans laquelle ils se trouvent placés, mais le phénomène de « politisation fonctionnelle » n'en est pas moins observable dans toutes les administrations. C'est que, de manière générale, l'interministérialité en constant essor et qui touche la plupart des politiques publiques de quelque importance nourrit ce processus d'imbrication du travail administratif et du travail politique. Car, dans la compétition interministérielle pour l'obtention des décisions, les services, le cabinet et le ministre de chaque département ministériel forment une « équipe » qui gagne ou perd ensemble, la condition du succès étant « d'être parfaitement coordonnés, d'être une maison qui fait bloc » (Jean-Pierre Soisson, entretien, février 1997). La force des uns nourrit ainsi celle des autres : le pouvoir des administratifs et du politique de chaque ministère apparaît ici moins alternatif que cumulatif, l'activité administrative et l'activité politique moins distinctes que contiguës. C'est en effet d'un tournoi en deux manches qu'il s'agit, où l'affrontement entre services précède, prépare et appelle – c'est le fameux « appel à l'arbitrage politique » – la confrontation entre ministres. Dès lors, tout le jeu consiste pour les fonctionnaires à intégrer dès la première manche les dimensions politiques voire politiciennes pour prendre des positions tactiques.

Au total, le haut fonctionnaire contemporain développe un vrai sens politique, un « flair » disait tel interviewé, et tisse avec l'homme politique une relation qui relève « d'une espèce d'alchimie où il est difficile de dire qui est à l'origine des choses » (H., 51a, chef serv., Industrie). Cette « alchimie », cette « osmose » politico-administrative est loin d'être propre aux ministères français : une perspective d'administration comparée permet de retrouver le phénomène dans maints pays d'Europe et à des niveaux de gouvernement différents. D'autant que, dans la majorité des administrations nationales, à l'opposé de la France, n'existe pas de tradition de cabinet ministériel, si bien que les secrétaires généraux et directeurs généraux des ministères passent plusieurs heures chaque jour dans le bureau de ministres dont ils deviennent l'« autrui fondamental » : citons l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, et tant d'autres. Dans ces pays où les chefs de bureau rédigent les discours des ministres, fussent-ils en campagne électorale, et sont impliqués dans toutes les phases du *policy-making*, on comprend que les hauts fonctionnaires, aux Pays-Bas par exemple, soulignent combien les considérations politiques pénètrent leur quotidien, bousculent leur appréhension technique des dossiers et les soumettent à la constante pression d'un ajustement toujours à recommencer (Kickert, in't Veld, 1995) – pression dont ils se plaignent parfois mais qui confère à leur travail une dimension politique dont une vaste enquête comparative devenue un classique (Aberbach, Putnam, Rockman, 1981) soulignait déjà il y a trente ans que les « bureaucrates politiques » en tirent beaucoup de satisfaction. Partout dans l'Europe communautaire, les « gouvernements locaux » en plein essor fournissent des exemples nombreux et congruents d'une telle « osmose » – bien sûr partielle – entre métier administratif et métier politique. C'est le cas en France dans la relation entre le maire et « son » secrétaire général, le président de Conseil général ou régional et « son » directeur général des services, dont Olivier Roubieu

(Roubieu, 1999) propose de rendre compte à travers la forte analogie d'une relation de couple. C'est le cas aussi dans les *Länder* allemands dont les hauts fonctionnaires agissent de moins en moins en « bureaucrates » et de plus en plus en « *policy-makers* » et en « topocrates » manifestant une forte allégeance aux intérêts de l'entité politico-territoriale qu'ils servent, tels que définis en étroite synergie avec eux par le gouvernement du *Land* (Benz, Bogumil, 2002). Situation comparable dans les entités issues des récentes lois de dévolution britanniques : Alistair Cole montre comment les ministres du Gouvernement gallois et les cadres du *Welsh Civil Service* ont des activités imbriquées et forment ensemble, face à Londres, une « *Team Wales* » soudée autour de l'objectif commun de réussir l'institutionnalisation d'une entité « nationale » galloise, succès dont les retombées positives seront tout autant administratives que politiques (Cole, 2002). Au total, la « politisation fonctionnelle » des administrations, que l'on pourrait aussi bien appeler « soudure politico-administrative fonctionnelle » pour souligner que le phénomène n'opère pas à sens unique, semble bien être un mouvement de fond dans les Etats européens. Il n'y a pas lieu d'en être surpris car ce mouvement est en harmonie avec le *New Public Management* qui a déferlé sur nos administrations depuis les années 1980. Cette idéologie managériale (voir Hood, 1991 et 1995) qui a inspiré maintes réformes administratives n'a-t-elle pas exigé que la mise en œuvre des politiques publiques soit décentralisée ou confiée à des agences autonomes afin de permettre à la haute administration de se recentrer sur le pilotage stratégique et le conseil au décideur politique ? N'a-t-elle pas aussi exigé le passage du modèle du fonctionnaire traditionnel, serviteur du *Rechtstaat* centré sur le respect de la légalité et les obligations de moyens à celui d'un « *public manager* » à la fois « *proactive* » et « *accountable* », obsédé par les obligations de résultats et qui, pour tordre la formule wébérienne, « vive de et pour » son organisation, sur le mode des cadres du privé censés être dévoués corps et âme à l'Entreprise ? Or les institutions publiques se caractérisent par la dualité du service public rempli par les fonctionnaires : servir l'Etat (ou l'intérêt général) et servir le pouvoir en place, lequel est une entreprise politique particulière en concurrence avec d'autres sur le marché politique, mais à qui il appartient de définir les objectifs assignés à l'action publique, action dont les succès seront portés à son crédit. Dès lors, plus on exige du haut fonctionnaire qu'il s'investisse personnellement dans la définition des finalités toujours politiques de l'action publique et qu'il « se mouille » pour la faire réussir, plus l'activité administrative se trouve fonctionnellement politisée. C'est en cela que Vincent Wright voyait dans les réformes néo-managériales un vecteur de nouvelle politisation de l'administration, idée que développe Françoise Dreyfus (Clifford, Wright, 1998 ; Dreyfus, 2000).

Au total, on constate donc qu'avec de sensibles variations d'intensité selon les « maisons » et les configurations sectorielles mais aussi d'importantes similitudes d'un pays et d'un niveau de gouvernement à l'autre, les hauts fonctionnaires des services administratifs, des directeurs jusqu'aux adjoints de chefs de bureau, en remplissant leur rôle professionnel ordinaire, accomplissent un travail officiellement qualifié d'« administratif » mais qui est de part en part traversé de déterminations et de pré-conditions, de logiques et de finalités politiques patentes et qui se rappellent quotidiennement à eux. Cette dimension de leur activité qui, loin d'être le résultat d'une quelconque usurpation, est la résultante mutuellement négociée entre les services et les dirigeants politiques d'une division du travail qui est tout uniment une délégation de pouvoir, brouille en pratique la distinction canonique et fondatrice entre la sphère de l'administratif et la sphère du politique. Comme le résume tel interviewé, « les services ont un rôle politique puisque soit ils agissent au nom du ministre soit ils préparent ses décisions. Mais il n'y a pas de répartition claire entre l'administratif et le politique dans le système français, donc les deux bavent l'un sur l'autre d'une façon peu claire » (H., 45a, chef serv., Équip.). La situation dans les systèmes administratifs voisins

n'est, on vient de le signaler, guère différente. Et pourtant...

Et pourtant en dépit de ce flou, les ministres continuent de dire, de se dire et de nous dire, telle Simone Veil : « Je n'ai jamais eu le sentiment que des choses se faisaient dans mon dos. [...] Je me fais peut-être beaucoup d'illusions, mais j'ai vraiment eu le sentiment de savoir ce qui se passait dans le ministère et de décider les choses importantes » (entretien, mars 1997). Illusion ? Peut-être, mais illusion partagée, tel fonctionnaire chevronné des Affaires sociales remarquant dans un fin sourire : « Franchement, un fonctionnaire qui se vanterait d'avoir usurpé du pouvoir à l'époque de Madame Veil me fera rigoler. Je n'y croirai pas » (H., 58a, chef serv.). Alchimie, donc, encore et toujours...

Pour en rendre pleinement raison, il resterait à comprendre et à expliquer tout le travail, pratique et symbolique, que les dirigeants politiques ministériels et les hauts fonctionnaires accomplissent, au quotidien et chacun pour leur part, aux fins d'entretenir l'existence d'assez d'éléments concrets-réels probants (mise à distance physique des uns et des autres, extranéité des mondes de choses dans lesquels ils évoluent, monopolisation par le politique de la jouissance des attributs et à-côtés du pouvoir d'Etat, différence et hiérarchisation du « temps du politique » et du « temps administratif », rites de politesse et règles de bienséance organisant la communication interne et externe des ministères, etc.) pour accréditer la croyance de sens commun en l'existence d'une évidente distinction « de nature » entre le domaine dit « politique » et le domaine dit « administratif ». Il faudrait bien sûr, dans le même mouvement, analyser tout ce qui pousse les hommes politiques et les hauts fonctionnaires à croire en l'éminente valeur de l'existence de cette « frontière » et à être mutuellement intéressés à sa perpétuation. Car, ici comme ailleurs, il y aurait pour le chercheur bien de la vanité, au double sens d'une activité présomptueuse et inutile, à prétendre dissocier les croyances, les pratiques et les intérêts des acteurs sociaux, dont c'est l'un des apports les plus constants des recherches et de l'enseignement de Jacques Lagroye d'avoir montré et démontré à toute une génération de politistes qu'elles et ils forment la chaîne et la trame dont la vie des hommes en société est tissée – entrelacs de croyances, de pratiques et d'intérêts qu'une science sociale du politique a moins pour objet de dénouer analytiquement que de comprendre et d'expliquer relationnellement.

*
* *

Bibliographie

Aberbach Joel, Putnam Robert, Rockman Bert, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1981.

Benz Arthur, Bogumil Jörg, « Civil Servants in a Federal State: The Case of Germany », in Dreyfus, Eymeri, (dir.), 2002.

Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.

Chazel François, « Eléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de la bureaucratie », in Pierre Lascoumes (dir.), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1995, p. 179-198.

Clifford Christopher, Wright Vincent, « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels », *RFAP*, 86, 1998, p. 267-280.

Cobb Roger W., Elder Charles D., *Participation in American Politics (The Dynamics of Agenda Building)*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1983.

Cole Alistair, « Inside the National Assembly for Wales : the Welsh Civil Service under Devolution », in Dreyfus, Eymeri, (dir.), 2002.

Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986.

Dreyfus Françoise, *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte, 2000.

Dreyfus Françoise, Eymeri Jean-Michel, (dir.), *Pour une science politique de l'administration*, (Table-Ronde au VIIème Congrès de l'AFSP, Lille, 2002) Paris, Economica, à paraître 2003.

Eymeri Jean-Michel, *Les gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Paris I, 1999, à paraître, Paris, Economica, 2006.

Eymeri Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001a.

Eymeri Jean-Michel, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, Presses de l'IEAP, 2001b.

Eymeri Jean-Michel, « Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Olivier Nay, Andy Smith, dir., *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002, p. 149-175.

Foucauld Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

Giddens Anthony, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.

Goody Jack, *La logique de l'écriture*, Paris, Armand Colin, 1986.

Hood Christopher, « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, 69 (3), 1991, p. 3-19.

Hood Christopher, « Contemporary Public Management : a new Global Paradigm », *Public Policy and Administration*, 1995, p. 104-117.

Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

Kickert Walter, in't Veld Roland, « National Government, Governance and Administration », in Walter Kickert, Frans van Vught, (eds), *Public Policy and Administration Sciences in The Netherlands*, London, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, 1995, p. 45-62.

Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997.

Larsson Torbjörn, *Le gouvernement de la Suède*, Stockholm, Statskontoret, 1995.

Leca Jean, « Gouvernance et institutions publiques. L'Etat entre sociétés nationales et globalisation », in Robert Fraisse, Jean-Baptiste de Foucault, dir., *La France en perspectives*, 1996, p. 317-350.

Mayntz Renate, Derlien Hans-Ulrich, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987. Towards Hybridization? », *Governance*, 2, 1989, p. 384-404.

Roubieu Olivier, *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Paris I, 1999.

Richardson Jeremy, Jordan A.G., *Governing under Pressure*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

Suleiman Ezra N., *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil, 1976.

Weber Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1990.

Weber Max, *Economie et Société*, Paris, Plon réed. Agora, 1995.

Wright Vincent, *The Government and Politics of France*, London, Routledge, 1992.

*

* *