

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFSP&ID_NUMPUBLIE=RFSP_565&ID_ARTICLE=RFSP_565_0869

Lectures critiques

| Presses de Sciences Po | Revue française de science politique

2006/5 - vol. 56

ISSN 0035-2950 | ISBN 2-7246-3044-0 | pages 869 à 882

Pour citer cet article :

– Lectures critiques, Revue française de science politique 2006/5, vol. 56, p. 869-882.

Distribution électronique Cairn pour les Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LECTURES CRITIQUES

À la redécouverte de l'administration publique ¹

L'ouvrage *Science politique de l'administration* est issu d'une table ronde du septième congrès annuel de l'Association française de science politique de 2002. Rassemblant seize auteurs sous la direction de Françoise Dreyfus et de Jean-Michel Eymeri, cette importante contribution arrive à point nommé au sein de la science politique française, laquelle se serait montrée « oubliée » de l'objet « administration publique » ces dernières années ². Le lecteur helvète trouvera peut-être ce jugement sur la France quelque peu sévère : on compte sur les doigts d'une main les ouvrages sur l'administration fédérale suisse, qui datent pour l'essentiel d'avant 1990, et aucune administration cantonale (il y en a 26, très inégalement développées selon la taille du canton) n'a fait l'objet d'études de science politique ces derniers vingt ans. Ceci dit – et l'introduction de F. Dreyfus le rappelle fort à propos –, on ne peut qu'être surpris de constater à quel point les administrations d'État, ainsi que les réformes qui les touchent ont finalement fait l'objet d'un nombre assez restreint de recherches politologiques récentes en France. Constat d'autant plus frappant quand on sait le foisonnement d'études et de publications du monde anglo-saxon de ces vingt dernières années à ce sujet.

Prenant le parti d'une diversité d'approches, l'ouvrage se donne pour objectif principal de combler ce vide en proposant de créer une dynamique de recherche capable de susciter un développement conséquent de travaux en la matière. L'administration publique est abordée selon plusieurs lentilles conceptuelles : constructivistes, socio-historiques, ou néo-institutionnalistes. En revanche, l'angle d'attaque méthodologique est uniquement qualitatif. Au final, c'est à un véritable agenda de recherche de la science politique sur l'administration publique auquel appelle la contribution collective dont on rend compte ici.

Outre une introduction de Françoise Dreyfus et une conclusion de Jean-Michel Eymeri, l'ouvrage est structuré en trois parties thématiques principales. La première section intitulée « Regards sur la sociologie des hauts fonctionnaires » regroupe trois chapitres. La deuxième partie est plus volumineuse et porte sur la thématique : « Les fonctionnaires, acteurs gouvernants des territoires et des secteurs » ; sept chapitres y sont proposés. Enfin, la troisième et dernière partie offre cinq contributions autour du thème : « Les réformes administratives à l'épreuve de la réalité ». Nous procédons ici à un passage en revue systématique et synthétique de ces trois parties. Par souci de place, nous nous contentons de restituer les grandes lignes de chaque contribution et ce, malgré la richesse empirique et la finesse analytique qui les caractérisent. Nous concluons ensuite cette lecture en relevant les enseignements principaux de l'ouvrage, à la fois pour la sociologie de l'action publique de manière générale et pour celle de l'administration en particulier.

L'ADMINISTRATION COMME OBJET SOCIOLOGIQUE

Dans le premier chapitre intitulé « Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne : uniformité statutaire et diversité culturelle », Anne Stevens étudie les hauts fonctionnaires de la Commission européenne. Elle insiste sur la réalité complexe de cet univers administratif en évoquant le poids de la forte hétérogénéité culturelle et fonctionnelle des fonctionnaires : les influences nationales passent par des biais tant formels que (surtout) informels et donnent lieu à une « juxtaposition » des cultures administratives nationales, provoquant parfois des confu-

1. Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006 (Études politiques).

2. Françoise Dreyfus, « La science politique française oubliée de l'administration publique. À propos de *Notre État* », *Politix*, 15 (59), 2002, p.171-194.

sions ou des non-dits dans le fonctionnement bureaucratique quotidien. La fragmentation fonctionnelle des hauts fonctionnaires est assez forte également. L'administration européenne se caractérise donc par un certain nombre de « micro-cultures ». En conclusion, A. Stevens note que la cohérence apparente procurée par le cadre statutaire uniforme de la Commission est démentie par une réalité complexe faite de diversité culturelle. L'auteur pose ici les premiers éléments d'une véritable sociologie de la haute fonction publique européenne, qui, faut-il en convenir, mériterait des recherches approfondies. On regrettera notamment quelque peu l'absence de questionnements sur la structure des rapports de force propres à une administration multinationale.

La contribution de Jean-Michel Eyméri, « Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière », identifie quatre grands types de variations de son objet. Premièrement, les modes d'accès à la haute fonction publique se différencient entre la quasi-totalité des pays d'Europe (on devient haut fonctionnaire en cours de carrière) et la France (le statut de haut fonctionnaire s'acquiert avant même de commencer la carrière). Une deuxième source de variation concerne les vitesses et rythmes de carrière, avec des catégories de pays beaucoup plus disparates. L'auteur en indique les effets, par exemple sur la qualité de la « mémoire administrative », faible lorsque le « *turnover* » des personnels est élevé. Troisièmement, le degré de mobilité des trajectoires professionnelles au sein des administrations et vers le secteur privé est assez variable selon les pays. Enfin, la marge d'autonomie des hauts fonctionnaires vis-à-vis du pouvoir politique varie d'un modèle d'« apolitisme traditionnel » (Grande-Bretagne, Irlande, Pays-Bas) au « patronage partisan pur et simple » (Grèce, Autriche, Belgique). L'Italie, l'Allemagne et la France font ici figures de cas intermédiaires. Ce chapitre indique à quel point l'analyse comparée des différents systèmes de carrière des hauts fonctionnaires se révèle fondamentale pour étudier l'action publique, et l'on pourrait notamment développer l'analyse de la dimension subjective liée aux carrières des hauts fonctionnaires (manières de voir et de penser). La contribution illustre néanmoins à merveille l'intérêt d'un véritable programme de recherche comparatif qui rendrait compte de manière approfondie des effets des différentes configurations administratives sur les styles de conduite politique.

Le dernier chapitre, « Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie », proposé par Jean-Yves Dormagen, analyse de manière socio-historique les causes du déclin de la haute fonction publique italienne depuis l'après-guerre. Trois facteurs explicatifs sont mis en avant. Un premier facteur consiste en la progressive clôture de l'administration centrale sur elle-même depuis le fascisme : le potentiel de circularité au sein de l'espace social est fortement diminué, le statut de haut fonctionnaire perd de son attrait. Un deuxième facteur réside dans le développement très marqué d'un vaste secteur parapublic « concurrent ». Enfin, l'administration centrale va surtout attirer en conséquence des fonctionnaires issus des universités du sud du pays et d'extraction sociale moyenne (« méridionalisation » de la bureaucratie centrale), phénomène qui va à son tour contribuer à en dévaluer les carrières. Dès lors, l'intérêt de cette étude est de réfléchir aux causes qui rendent une haute fonction publique forte ou faible au sein d'un système politique. Elle permet aussi de montrer comment les propriétés sociales et géographiques de ses membres peuvent avoir une influence sur la valeur relative de cette bureaucratie à un moment donné. Se pose néanmoins la question de la généralisation de résultats de cette étude de cas dont le sous-bassement théorique reste peu explicite.

SECTORIALITÉ ET TERRITORIALITÉ DE L'ADMINISTRATION

Si la première partie laisse un sentiment de cohérence d'ensemble autour d'un thème relativement précis, la deuxième section, plus volumineuse (7 chapitres), est aussi plus hétérogène. Elle rassemble des textes sur l'administration publique tant en fonction des enjeux posés par son niveau territorial d'action que par son secteur spécifique d'intervention. Nous reprenons cette distinction à notre compte et évoquons successivement les chapitres qui s'y rattachent, en examinant comment les dimensions territoriales ou sectorielles de l'objet « administration publique » sont explorées.

L'enjeu territorial se déploie essentiellement par rapport aux différents niveaux de l'action publique. Dans son chapitre « Construire les instruments de politique étrangère européenne. Les hauts fonctionnaires nationaux au cœur des processus bruxellois », Yves Buchet de Neuilly donne des indications intéressantes sur le fonctionnement des administrations nationales au

niveau européen. Le cas des fonctionnaires français du ministère des Affaires étrangères dans le cadre de la PESC illustre comment une même administration peut être clivée à cet échelon. L'auteur documente la concurrence, due à des impératifs sectoriels, au sein des fonctionnaires français, qui se divisent entre membres du COREPER (lesquels s'inscrivent dans une conformation fortement juridique des instruments de la PESC) et directeurs politiques du service diplomatique, qui ont au contraire tendance à politiser ces mêmes instruments. Cette contribution montre ainsi que l'intégration européenne peut représenter un défi important à l'« homogénéité » d'une administration nationale. Toutefois, il n'est pas toujours évident de savoir si c'est la nature plutôt conflictuelle de la politique en question (politique étrangère) ou la configuration décisionnelle européenne en soi qui provoque ces dissensions.

Mais c'est avant tout dans les cadres nationaux que les enjeux territoriaux de l'action administrative se laissent voir. Ainsi, le chapitre de Arthur Benz et Jörg Bogümil, intitulé « Des "fonctionnaires dominants" au cœur du système fédéral : le cas de l'Allemagne », présente les effets du fédéralisme sur la prise de décision dans l'administration publique en Allemagne. Il montre que la décentralisation institutionnelle qui caractérise celle-ci ne conduit pas forcément à une diversité régionale des fonctionnaires et des résultats de l'action publique. Ainsi, l'action administrative en Allemagne est souvent caractérisée par l'ampleur des réseaux intergouvernementaux de politiques publiques, la prégnance du modèle cognitif de *Rechtsstaat* tendant par ailleurs à prendre le dessus sur la différenciation régionale. Néanmoins, Benz et Bogümil avancent l'hypothèse qu'une différenciation régionale du comportement administratif existe malgré tout. Ils constatent des changements d'ordre temporel dans les manières d'agir des fonctionnaires dominants – passage du bureaucrate classique légaliste à un rôle politique et décisionnel – qui sont cohérents avec les nouveaux styles de prise de décision (tels les réseaux coopératifs de politiques publiques). Les fonctionnaires soutiennent ainsi le processus de régionalisation des politiques, ce qui illustre la coexistence des tendances à la fois uniformisatrices et régionalistes du système fédéral dans l'administration publique allemande. Au final néanmoins, on peut regretter que cette riche contribution, qui lie institutions, pratiques administratives et styles de politiques publiques, peine parfois à rester concentrée sur son objet même – les fonctionnaires dominants au sein du système fédéral – au sujet desquels les données restent assez générales. Et ici aussi les résultats se prêtent au test comparatif : les réseaux coopératifs sont-ils de même nature dans des systèmes fédéraux plus ou moins hétérogènes ?

La question de la décentralisation administrative est aussi abordée pour le cas français avec la contribution de Nicole de Montricher, intitulée : « L'administration territoriale de la République : une idée en quête de réalité ». L'auteur se penche sur les difficultés rencontrées dans l'organisation de la complémentarité entre fonctions publiques de différents niveaux territoriaux (fonction publique d'État et fonction publique territoriale). Leurs rationalités, leur hiérarchisation des buts de l'action publique et leurs systèmes de croyance sont différents, voire contradictoires, et constituent autant de sources de conflits potentiels. Des négociations et des alliances émergent néanmoins, conduisant au final à une progressive et forte densification des relations. Si la contribution montre bien l'influence du niveau territorial sur les interactions administratives au sein de l'État, elle gagnerait encore en pouvoir de conviction si (tout comme la contribution sur l'Allemagne) elle tenait aussi compte de la variable sectorielle de l'action publique, les relations bureaucratiques entre le niveau central et local se posant sans doute en des termes différents selon les spécificités des secteurs d'intervention.

La contribution de Jon Pierre – « De la subordination au partenariat ? Perspective comparée sur les mutations des relations interinstitutionnelles en Suède » – analyse la manière dont les relations entre les niveaux de gouvernement sont influencées par les réformes institutionnelles dans ce pays. L'examen des réformes institutionnelles au niveau local (large décentralisation), régional (mise en place des « contrats régionaux de croissance » entre acteurs publics et privés dans le secteur du développement économique) et central (les agences publiques indépendantes deviennent progressivement des « co-administrations » vis-à-vis des autorités locales) tend ainsi à indiquer que les relations interinstitutionnelles émergentes sont de plus en plus négociées avec l'accroissement du nombre de niveaux et de la division du travail sur le mode « partenarial ». En conclusion, les institutions publiques locales, régionales et nationales sont amenées à jouer un rôle différent dans un contexte de relations qui tient plus du partenariat que de la traditionnelle subordination d'antan des autorités locales vis-à-vis du pouvoir central. Les administrations subnationales se voient donc renforcées face au gouvernement central. Mais la force de cette contribution est aussi sa faiblesse, certes toute relative : si le lecteur saisit bien l'évolution globale des relations entre les différents niveaux institutionnels, il reste néan-

moins quelque peu sur sa faim en ce qui concerne les univers administratifs évoqués, sur lesquels peu d'informations sont fournies.

Enfin, la contribution d'Alistair Cole – « La fonction publique galloise à l'heure de la dévolution » – traite des répercussions de la récente politique de dévolution administrative (1999) sur la fonction publique du Pays de Galles. À travers une étude du point de vue des hauts fonctionnaires, il montre l'aggravation de leur charge de travail et le manque croissant de moyens, mais aussi l'évolution de leurs relations avec leurs ministres (accessibilité plus importante, mais contrôle financier devenu plus strict) ou encore leur mise « sous les projecteurs » de façon plus prononcée. Les relations avec le pouvoir central ont aussi évolué en conséquence, tout comme la nature des liens horizontaux (ouverture accrue de l'administration aux influences externes). L'intérêt central de cette contribution est de réfléchir aux réactions d'une bureaucratie lorsque celle-ci se voit accordée un nombre important de compétences et de tâches nouvelles. Elle documente une réalité administrative un peu particulière et peu connue, certes de façon plus descriptive qu'analytique. On pourrait aussi se demander si la seule prise en compte du point de vue des acteurs au travers d'entretiens est suffisante pour répondre au questionnement de la recherche.

Quant à l'analyse des logiques sectorielles de l'administration, différents éclairages sont fournis¹. Le chapitre de Daniel Sabbagh, intitulé « La genèse administrative des politiques d'affirmative action et ses effets secondaires », tend à montrer comment des logiques administratives spécifiques contribuent à faire émerger un secteur d'action publique propre. L'émergence des politiques de discrimination positive aux États-Unis dans les années 1960 et 1970 laisse penser que c'est essentiellement en raison de certaines contraintes propres aux agences administratives mettant en œuvre le Civil Rights Act de 1964 que celles-ci naissent. L'approche individualisée des plaintes initialement prévue par la législation s'étant vite trouvée être impraticable en termes administratifs, l'organisation de recours collectifs s'est imposée aux agences concernées et a rapidement conduit à l'exigence de quotas d'intégration à brève échéance pour les grandes entreprises privées dont les pratiques discriminatoires devenaient avérées. Cette solution permettait surtout d'accroître l'efficacité apparente de l'action administrative, dans un contexte où la légitimité des agences administratives dépend en large partie de leur efficacité prouvable. Dans cette démonstration plutôt convaincante, on regrettera peut-être que l'auteur évacue un peu vite les mobilisations militantes ou tout autre facteur extérieur à l'administration dans l'émergence des politiques d'affirmative action.

Enfin, un dernier chapitre traitant de la dimension sectorielle de l'administration est la contribution de Pierre Mathiot intitulée « Les acteurs administratifs dans la production de politiques publiques sociales. "Pouvoir" et marge de jeux d'une élite sectorielle ». Mathiot montre comment s'est progressivement constituée en France une véritable « élite sectorielle » du social à partir des années 1970, dont l'affirmation et la consolidation datent surtout des années 1980, période à laquelle les questions sociales se politisent. S'impose alors une identité de « gestionnaire du social » structurée autour d'une vision commune des problèmes et des solutions, en dépit d'un système de formation des élites conduisant peu vers ce secteur. Le pouvoir de ce groupe existe sous la forme spécifique d'un « monopole de l'expertise légitime », s'actualisant dans des forums permanents des politiques sociales. Cette élite s'est imposée, en somme, en jouant du répertoire technocratique. Néanmoins, le pouvoir de ces acteurs reste encore difficile à décrire dans les processus décisionnels. Ceci mériterait des recherches empiriques approfondies. Le principal intérêt de ce chapitre est de montrer comment un secteur particulier de l'action publique – ici le social – voit peu à peu une élite administrative propre se constituer autour de lui et pour lui. La contribution n'indique toutefois pas très clairement en quoi les spécificités du secteur en question contribuent à produire un type particulier d'élite administrative. Or, la variété des secteurs d'action publique étant grande, la question se pose légitimement et mériterait dès lors un traitement plus détaillé.

1. Rappelons ici que la contribution d'Anne Stevens évoquait aussi le poids des logiques sectorielles – appartenances fonctionnelles différenciées des hauts fonctionnaires européens – dans la forte hétérogénéité qui caractérise la Commission européenne. De même, Yves Buchet de Neuilly montrait l'influence des « impératifs sectoriels » ou le poids des « secteurs structurellement différenciés » (p. 73) dans la structuration du clivage au sein des fonctionnaires français du ministère des Affaires étrangères intervenant dans les processus décisionnels de la PESC.

RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION

Dans la dernière partie de l'ouvrage, la thématique des réformes et des évolutions qui touchent les administrations publiques depuis ces vingt dernières années est soulevée. Ainsi la première contribution proposée par Jean-Michel Saussois – « L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public » – invite à réfléchir plus avant au rôle d'une organisation telle que l'OCDE dans la diffusion du discours réformateur des administrations publiques. Après un bref aperçu du fonctionnement de l'organisation en général (forte circulation des idées, échanges fréquents entre les groupes d'experts) et en matière de gestion publique en particulier (définition de la « bonne gouvernance » selon l'OCDE), l'auteur propose un double « guide » pour évaluer cette action diffusionniste. La première mise en garde est d'ordre méthodologique (ne pas se contenter de récolter les représentations discursives des acteurs sur les réformes et collecter des observations empiriques concrètes) et la deuxième d'ordre conceptuel (intégrer dans l'analyse les processus d'apprentissage des organisations). Au final, c'est à un vaste programme de recherche que cette contribution renvoie et à la nécessité de recherches plus approfondies. Le lecteur apprend finalement relativement peu de choses sur l'objet lui-même, à savoir le rôle de l'OCDE dans la diffusion du discours réformateur.

La contribution de Walter J. M. Kickert – « Au-delà du management public. Les changements de référentiels des réformes administratives au Pays-Bas » – rend compte, quant à elle, des modèles, ainsi que des cadres de référence sous-jacents (« *underlying frames of reference* ») inspirant les réformes effectuées au niveau central et local dans ce pays. Concernant le management local, l'auteur remarque que, dans les années 1980, la rationalité dominante est d'ordre financier (faire des économies est alors le mot d'ordre), le modèle de réforme provient du secteur privé et le but recherché est l'efficacité. Dans les années 1990 pourtant, modèles et cadres changent : le management interne des administrations laisse place au modèle de l'orientation vers les clients. Se développent alors des réformes dont le but central est de faire participer davantage les administrés aux prises de décision¹. L'intérêt de cette contribution est de montrer qu'au sein d'un même pays, sur une période pourtant relativement courte, les contenus des réformes de l'administration sont très divers et évoluent dans le temps de manière significative. Les liens entre le niveau national et le niveau local restent toutefois peu explicités : *quid* de la diffusion des réformes ou d'éventuels processus d'apprentissage mutuels ?

Le troisième chapitre, proposé par Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot et Pascal Thobois, est intitulé « La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein à la modernisation de l'action publique ? Une comparaison entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ». Il explore la question suivante : comment les élites administratives participent-elles à la modernisation de l'État ? À l'aide d'une comparaison entre les cas français, anglais et italien, les auteurs montrent que les hauts fonctionnaires peuvent être vus à la fois comme un frein et un levier des réformes, en ce sens qu'il existe toujours une dialectique entre « conservateurs » et « modernisateurs ». Présente mais maîtrisée dans les cas anglais et italien, cette opposition n'a par contre pas déployé ses effets en France, dans la mesure où tout débat de ce genre était *de facto* esquivé au vu de l'absence de réformes touchant au mode de gestion et de renouvellement de la haute fonction publique. La présence ou l'absence initiale de cet élément est donc un facteur important conditionnant la nature de la participation des hauts fonctionnaires aux politiques de modernisation administrative. Toutefois, pour le cas français, les résultats des auteurs – absence de participation des hauts fonctionnaires aux réformes – semblent en contradiction avec ce qu'en dit la contribution suivante de Philippe Bezes, selon laquelle la haute fonction publique française (ou du moins une partie de celle-ci) a joué un rôle considérable dans la réforme de l'État.

L'intérêt du chapitre de P. Bezes – « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme de l'État" en France dans les années 1990 » – est de montrer que l'existence de ce genre de réformes ne va pas de soi du fait de leurs caractéristiques de « politiques

1. À noter l'intérêt de ce résultat qui tend à indiquer que les mesures de type *client-oriented* ne sont pas nécessairement associées aux réformes de *New Public Management*. Sur ce point, voir également Christopher Ansell, Jane Gingrich, « Reforming the Administrative State », dans Bruce E. Cain, Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow (eds), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 164-191.

constituantes » (touchant aux pouvoirs de l'État). Ainsi, c'est la combinaison de trois macro-processus (financiarisation, européanisation, territorialisation) au début des années 1990 qui a permis au thème de la « réforme de l'État » de s'imposer. Bezes met ensuite en avant le rôle central que tient la concurrence entre trois administrations ministérielles centralistes (Intérieur, Fonction publique, Budget) potentiellement affaiblies par les trois facteurs mentionnés et qui sont en lutte pour l'imposition de leur définition propre d'une politique de réforme de l'État, afin de « reprendre la main ». Cette concurrence va finalement être canalisée et dépassée par la monopolisation de la réforme de l'État par les hauts fonctionnaires et les hommes politiques (Premiers ministres), qui vont imposer leur propre interprétation. Selon Bezes, on assisterait là à la structuration d'une « politique publique spécialisée » impliquant une dynamique, interne à l'État, de « réaffirmation et de réassurance du pouvoir central et de ses capacités de gouvernement face aux multiples forces centrifuges qui ont affaibli les acteurs transversaux » (p. 251). Au final, on déplorera simplement que le lecteur ne dispose dans ce texte que de peu d'informations sur le contenu exact de la réforme, ce qui aurait permis d'améliorer la compréhension des enjeux qu'elle représente pour les divers protagonistes.

Enfin, le dernier chapitre écrit par Jean-Marc Weller – « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations » – tient lieu de rappel nécessaire que l'analyse ne saurait négliger les conséquences concrètes des réformes. La formule du titre de cette troisième partie – « Les réformes à l'épreuve de la réalité » – prend ici tout son sens. Weller invite à lire les politiques managériales à l'aune des pratiques ordinaires des petits fonctionnaires. Trop souvent point aveugle de l'analyse, le « travail administratif » est pourtant fondamental. Outre ses caractéristiques essentielles (travail de qualification de situations complexes, effectué « en chaîne » et de façon effacée derrière l'organisation), un aspect incontournable de ce travail est son évolution et ses transformations, dont la plus centrale est sans doute l'individualisation des droits et la personnalisation des traitements. Source de tension importante pour les fonctionnaires, celle-ci implique un traitement au cas par cas et un rapport aux textes de droit plus complexe dans le travail de qualification et d'interprétation des faits. La contribution de Weller a ainsi le mérite d'indiquer en quoi l'étude des bureaux de la « basse » administration est indispensable pour comprendre l'univers administratif et ses évolutions, car cela permet de saisir « comment l'idée d'État ou de service public s'incarne et prend vie » (p. 267). Si l'auteur parvient aisément à convaincre son lecteur de la nécessité d'étudier le travail administratif des petits bureaucrates, le traitement accordé aux réformes elles-mêmes et à leurs conséquences reste toutefois un peu rapide.

SCIENCE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION
ET SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE :
QUELQUES COMMENTAIRES SUR LA DÉMARCHE COMPARATIVE

Avec la richesse de ses différentes contributions, le présent ouvrage remplit parfaitement l'objectif de suggérer tout l'intérêt d'un renouveau d'une science politique de l'administration digne de ce nom. En écho à la conclusion de Jean-Michel Eymeri, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques » – où le vœu est formulé que l'ouvrage « contribue à montrer et démontrer à la communauté politiste française tout l'intérêt d'un « retour » vers une telle étude des institutions et des dynamiques administratives » (p. 271) –, on ne peut que répondre par l'affirmative et ce, d'autant plus qu'un tel « retour » est des plus féconds aussi pour l'analyse des politiques publiques. En effet – et les différentes contributions l'illustrent bien –, un des principaux enseignements de l'ouvrage est la « complexe conjonction des logiques politiques avec les logiques administratives » (p. 276). L'ouvrage permet de manière plus large de redonner sa place au rôle des administrations publiques en général (et des hauts fonctionnaires en particulier) dans les processus de l'action publique, trop souvent perçus comme de simples partenaires d'arrangements diffus de gouvernance. Sur ce dernier point, Eymeri défend précisément l'idée que certains partenaires seraient justement « plus égaux que d'autres » (p. 278), ce qui semble le cas des hauts fonctionnaires en vertu d'une asymétrie de ressources et de rapports de force en leur faveur. Ils sont en effet les acteurs les plus stables du jeu, bénéficient d'une vue synoptique sur l'ensemble du jeu (à la différence des autres acteurs, privés notamment), en connaissent les règles « par cœur et par corps » (p. 278) puisqu'ils en

son généralement les auteurs ou traducteurs principaux, conservent le pouvoir de décider quel acteur est légitime (ou non) pour participer et sont finalement les « écrivains publics » (p. 279) des négociations et de leurs résultats. En somme, selon l'auteur, « les hauts fonctionnaires, ces porteurs d'institution(s), ont le cadre institutionnel et le temps long de l'institution avec eux. C'est ce qui leur assure, encore et toujours, un rôle de « joueurs principaux » dans les interactions gouvernantes contemporaines » (p. 279) ¹. À la lumière de ces arguments – fondés sur l'apport des chapitres de l'ouvrage –, la sociologie de l'action publique se doit de redonner la place que méritent l'administration publique et ses logiques d'action dans l'analyse des processus de gouvernement ou de gouvernance des sociétés. Une réflexion en termes de science politique de l'administration semble donc devoir (re)devenir incontournable pour les analystes de l'action publique.

Mais à quelles conditions une science politique de l'administration doit-elle se faire ? À la lecture des différentes parties et chapitres de l'ouvrage, plusieurs dimensions sont à considérer. Une première dimension est d'ordre *sociologique* et la première partie sur les hauts fonctionnaires l'illustre bien : il est difficile de dire quelque chose sur l'administration publique et ses logiques de fonctionnement si l'on ne se donne pas la peine d'en analyser les différentes composantes sociologiques, car elles ont des conséquences sur les styles de « pilotage » adoptés (mais encore faudrait-il pouvoir établir des hypothèses causales précises). Une deuxième dimension importante est d'ordre *territorial* : les fonctions publiques n'agissent pas de la même façon et ne partagent pas la même conception de leur travail selon le niveau où elles se situent et, au sein du même niveau, des différences nationales existent bien évidemment. De même doit-on les aborder dans leur dimension *sectorielle* : l'élite des politiques sociales n'a sans doute pas grand-chose à voir avec les hauts fonctionnaires des Affaires étrangères et la sectorisation traverse les ministères eux-mêmes. Une quatrième dimension est de nature *historique* : les administrations publiques évoluent dans le temps, elles changent et ce, d'autant plus qu'elles sont soumises à d'importants processus de réformes depuis une vingtaine d'années ². Enfin, une dernière dimension renvoie aux singularités et aux différences des administrations entre elles, c'est-à-dire à la nécessité de se doter d'un minimum de perspective *comparative* sur l'objet. Celle-ci, toile de fond de l'ensemble de l'ouvrage, permet de prendre conscience de l'hétérogénéité des situations administratives et donc de leur part de « construit » social et historique.

Au chapitre des remarques plus critiques que l'on pourrait néanmoins adresser à cet ouvrage, figure peut-être la cohérence analytique d'ensemble parfois difficile à trouver, pour l'ouvrage en général, et au sein des parties en particulier. La deuxième partie, fortement hétérogène, donne plus l'impression de contributions rassemblées autour des enjeux sectoriels et territoriaux de l'action administrative que d'une véritable exploration analytique d'une question de fond. En particulier, une analyse prenant en compte de manière combinée les dimensions territoriale et sectorielle fait défaut. La troisième partie, quoique plus spécifique thématiquement, pêche un peu par l'inégale spécification du contenu des réformes analysées par les différentes contributions. Il est aussi un peu dommage que les questions de la libéralisation de monopoles publics, de l'impact sur les acteurs administratifs de la dérégulation de leurs marchés, ou des transformations de profil et de rôle du personnel des « opérateurs historiques » générées par les mouvements de privatisation ne soient pratiquement pas évoquées. Nous avons le sentiment que ce sont là des réformes qui ont autrement affecté la nature de l'intervention publique que celles liées à la nouvelle gestion publique ou la modernisation administrative (en dépit des discours d'intention liés à ces dernières).

Il n'en demeure pas moins que la variation des questionnements s'explique et se comprend aisément en vertu de l'approche « comparative » qui guide l'ouvrage. Même si le traitement

1. Il serait toutefois aussi bienvenu de prendre également en considération ce que – en vertu de contextes nationaux ou sectoriels différents – les fonctionnaires pourraient avoir *contre* eux : des idéologies partisans, de puissants intérêts organisés, des acteurs sectoriels capables de mobilisation, etc. On peut aussi regretter que peu de place soit accordée dans l'ouvrage au traitement concret des différentes formes de partenariats contractuels entre acteurs publics et privés.

2. Toutefois, il y a sans doute lieu de relativiser un tant soit peu la nouveauté de ces programmes de réforme. En effet, n'a-t-on pas de tout temps tenté de réformer, certes avec plus ou moins de succès et d'intensité, les administrations publiques ? De plus, il est important de garder en mémoire l'hypothèse plausible de type « *path dependency* », selon laquelle les réformes actuelles sont susceptibles d'être « cadrées » par les choix et les programmes de réformes passés.

comparatif proposé ne saurait au final être exhaustif¹, cette approche est tout à fait stimulante et montre la nécessité du développement d'un vaste programme de recherche, capable de couvrir, à partir de cas contrastés, les différents types de systèmes politiques et de cultures administratives, les différents niveaux décisionnels, ainsi que la variété des secteurs d'intervention. Si donc l'approche de cet ouvrage n'est pas réellement comparative car ne reposant pas sur un tel *design* de recherche explicite, le foisonnement des questions et hypothèses de recherche à explorer comparativement ne manque pas : *quid* des structures de carrière des fonctionnaires dans les pays européens ? Quelles sont les particularités de l'administration des institutions communautaires européennes ? Comment les logiques tant sectorielles que territoriales jouent-elles dans et sur les administrations ? Quelles sont les propriétés des acteurs qui portent le mouvement réformiste au sein de celles-ci ? Au travers d'une lecture riche, diverse et de qualité, c'est donc à un véritable effort de recherche en la matière que l'ouvrage dirigé par Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri invite de façon convaincante et enthousiaste.

Aurélien BUFFAT, Yannis PAPADOPOULOS
Institut d'études politiques et internationales (IEPI)
Université de Lausanne

« Refaire de la sociologie », avec Bruno Latour²

Dans son dernier ouvrage, Bruno Latour effectue un retour sur trente années de recherche en formalisant la sociologie de la traduction, également appelée théorie de l'acteur-réseau, qui a connu une large consécration outre-Atlantique. *Changer de société* est d'ailleurs la version française d'un ouvrage publié en 2005 aux États-Unis sous le titre plus modeste de *Reassembling the Social : An introduction to Actor-Network-Theory*. Bruno Latour propose explicitement une nouvelle façon de penser la société et, pour cela, de changer la définition du social qu'ont adopté les sociologues depuis Durkheim. Reprenant les travaux de Z. Bauman ou de B. Karsenty, l'auteur rappelle que la notion de « société » fut inventée au 19^e siècle en opposition aux courants révolutionnaires. Mais, en supposant l'existence d'une sphère du social pouvant être transformée, les sociologues ont amalgamé « l'assemblage du corps politique et l'assemblage du collectif » (p. 235). Bien que conçue comme une fiction, la société « était pourtant toujours déjà là en tant qu'horizon indépassable de toutes les discussions sur le monde social » (p. 237). Dès lors, les sociologues se sont cantonnés à produire des « explications sociales » laissant progressivement croire à l'existence d'un « ordre social » surplombant le réel. Bruno Latour a été amené, comme il l'explique, à remettre en cause cette définition du social à partir de ses premiers travaux sur la sociologie des sciences, où il a découvert que « les objets de la science peuvent expliquer le social, jamais l'inverse » (p. 142). C'est à partir de la certitude que les « causes » ou « explications sociales » font disparaître les phénomènes dont elles sont censées rendre compte que l'auteur en a déduit que « le social n'a jamais rien expliqué puisque c'est lui qu'il s'agit d'expliquer » (p. 139). À la première définition substantialiste du social dont tous nos raisonnements seraient empreints, Bruno Latour ajoute une seconde version du social « non comme un domaine spécifique, mais comme un mouvement très particulier de réassociation ou de réassemblage » (p. 14). Le social n'est dès lors plus un matériau, « une colle capable de tout attacher [...], mais plutôt *ce qui* est assemblé par de nombreux *autres* types de connecteurs » (p. 12). L'auteur oppose ces deux sociologies tout au long de son ouvrage selon les trois tâches dont doit, selon lui, s'acquitter la sociologie : rendre compte de la manière dont le social est construit au cours de controverses, montrer comment les acteurs stabilisent ces controverses et enfin aider le politique à réassembler le social.

1. On notera ainsi la sous-représentation des pays fédéraux ou fortement régionalisés et l'absence des nouveaux États membres de l'Union européenne dans le choix des études de cas (alors qu'ils posent de manière emblématique la question de la rupture ou de la continuité administrative lors d'un changement de régime politique). En outre, un choix raisonné de secteurs de l'action publique eût probablement été judicieux sur l'ensemble de l'ouvrage, bien qu'il reste difficile et utopique de vouloir en couvrir la grande variété. On aurait notamment pu imaginer que – pour combler des lacunes qu'ils auraient identifiées – les directeurs de l'ouvrage recourent également à de la « commande » de chapitres, autres que ceux basés sur les contributions de la table ronde de l'AFSP.

2. Bruno Latour, *Changer de société. Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006.

La première partie de l'ouvrage invite les lecteurs, à la manière d'un guide de voyage, à « déployer les controverses sur le monde social » et devenir ainsi de « bons relativistes ». Pour cela, la sociologie de l'acteur-réseau requiert d'ouvrir les boîtes noires, appelées « sources d'incertitudes », que la sociologie du social s'était empressée de refermer : « La tâche de définition et de mise en ordre du social doit être laissée aux acteurs eux-mêmes, au lieu d'être accaparée par l'enquêteur » (p. 36). Là où les sociologues prétendaient se substituer à leur terrain, Bruno Latour propose de suivre les controverses telles qu'elles se déroulent. Ainsi, en matière de « groupes sociaux », première source d'incertitude, il est préférable d'écarter la question de l'agrégat social le plus pertinent, pour suivre les traces laissées par la formation de groupements : « Notre but n'est pas de stabiliser le social à la place des acteurs qu'elle étudie, mais de laisser les acteurs, au contraire, faire le travail de composition du social à notre place » (p. 46). Il faut pour cela accorder plus d'attention aux médiateurs, dotés d'une existence fragile, plutôt qu'aux intermédiaires déjà institués. Cette méthode permet de ne pas assigner trop rapidement une explication causale aux phénomènes étudiés, seconde source d'incertitude, et de conserver le « caractère sous-déterminé de l'action » (p. 66). Plutôt que de substituer aux discours des acteurs un métalangage sociologique, le chercheur doit prendre au sérieux ce qui advient. Au lieu d'invoquer, selon un réflexe pavlovien, des forces invisibles censées rendre compte des phénomènes, il faut s'efforcer « d'augmenter dans les comptes rendus que nous donnons de leur action la *part relative* que les médiateurs occupent par rapport aux intermédiaires » (p. 88). Cet élargissement du spectre permet du même coup d'accueillir comme des acteurs à part entière des entités qui ont, jusque-là, été exclues de l'« explication sociale ». Puisqu'ils modifient sans cesse le cours de l'action, les non-humains participent du « social ». En refusant de distinguer le « matériel » du « social », il ne s'agit pas pour Latour de traiter la nature comme les humains, mais « simplement *ne pas* imposer *a priori* une fausse *asymétrie* entre l'action humaine intentionnelle et un monde matériel fait de relations causales » (p. 109). Comme Callon l'a démontré pour les coquilles Saint-Jacques¹ ou Latour pour les microbes², la prise en compte d'objets qui n'étaient pas clairement sociaux jusque-là et qui, pourtant, sont associés au phénomène étudié permet de sortir d'un schéma explicatif tautologique où le social viendrait expliquer le social. L'apparition d'une multiplicité d'agents auparavant « naturels » permet de remettre en question la frontière établie entre les faits indiscutables (*matters of fact*) et les faits disputés (*matters of concern*) ouvrant ainsi une quatrième source d'incertitude dont la sociologie du social s'était depuis longtemps débarrassée. Enfin, l'attention portée à la rédaction du compte rendu, cinquième incertitude, permet de décrire, et donc d'expliquer, un phénomène en traçant un réseau, « c'est-à-dire la capacité de chaque acteur à *faire faire* des choses inattendues aux autres acteurs » (p. 190).

Dans une seconde partie, Bruno Latour tente de répondre au deuxième défi de la sociologie, à savoir comment retracer les associations en suivant le travail de stabilisation des controverses. L'explication sociologique oscille inexorablement entre les « aspects structurels profonds » et les « interactions concrètes », aboutissant à la question de savoir si l'acteur est « dans » un système ou si le système est « fait » d'acteurs. Confronté à ce dilemme, l'auteur ne propose pas « un nouveau compromis entre le niveau micro et le niveau macro, [mais de] prendre au sérieux l'impossibilité de rester longtemps dans l'un ou l'autre de ces sites » (p. 248). Il s'agit ainsi d'« aplatir autant que possible l'espace social » par le moyen d'une « gymnastique correctrice » suivant trois étapes. Le chercheur doit s'efforcer en premier lieu de localiser le global ou « recontextualiser le contexte » en reliant, par le biais du réseau, tous les acteurs entre eux. Une fois de plus, le sociologue ne doit pas se substituer aux acteurs, auxquels il faut accorder « la capacité de définir l'échelle relative des mondes dans lesquels ils sont impliqués » (p. 268). Puis, il s'agit dans un second temps de redistribuer le local en soulignant que toute interaction est ancrée dans une multiplicité d'autres lieux, notamment du fait des facultés cognitives permettant aux acteurs d'interpréter l'environnement dans lequel ils se situent. C'est pourquoi la notion d'acteur, corrélatrice au raisonnement causal mis en cause, doit être amendée par celle de médiateurs *faisant faire* des choses à d'autres médiateurs : « Un acteur-réseau est ainsi ce qui est amené à agir par un vaste réseau étoilé de médiateurs qui le traversent. Il doit son existence à ses nombreux liens : les attaches sont premières, les acteurs

1. Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs en baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.

2. Bruno Latour, *Pasteur, guerre et paix des microbes*, Paris, La Découverte, 2001 (1^{re} éd. : 1986).

viennent en second » (p. 317). Après avoir laissé les controverses se déployer, le sociologue doit dans un dernier temps stabiliser la définition des entités sociales en recourant à la « sociologie du social » dénoncée initialement. Pour connecter les sites entre eux, Bruno Latour réintroduit alors, sans toutefois expliciter ses positions, des entités invisibles sous la forme de « modes d'existence » ou « régimes d'énonciation » (p. 346). Mais, de même que les mailles d'un filet sont impensables sans l'espace qui les sépare, on ne peut comprendre la fluidité du réel sans un nouvel élément du social appelé « plasma » : « Pour chaque action que j'ai pu décrire jusqu'ici, il faut ajouter un immense répertoire de masses manquantes. Elles sont nécessaires à l'équilibrage des comptes rendus, mais elles sont aussi manquantes » (p. 354). Face à l'étendue de ce vide, l'auteur enjoint les sociologues, qui ont pour réflexe de produire des explications sociales, à « ne pas faire de remplissage ».

Bruno Latour examine en conclusion dans quelle mesure la sociologie peut mener à bien son troisième objectif : « Essayer de résoudre la « question sociale » en offrant une sorte de prothèse à l'action politique » (p. 233). L'erreur de la sociologie critique – qui constitue à ses yeux l'idéal type de la « sociologie du social » qui se substitue aux phénomènes dont elle prétend rendre compte – n'est pas de viser à la politique, mais de partir d'une définition, par essence restreinte, de la société. En confondant la société et le collectif, la sociologie demeure incapable de faire émerger de nouveaux liens et rend ainsi toute politique impossible. Il faut, pour comprendre le projet politique de la sociologie de l'acteur-réseau, repenser « ce que signifie pour une science sociale le fait de devenir politiquement pertinente » (p. 365). Tout comme les politiques de la nature, les sciences sociales ont tenté de former un monde commun sans s'intéresser à sa composition. La sociologie de l'acteur-réseau propose à l'inverse de distinguer « les deux tâches qui consistent à prendre en compte et à mettre en ordre » le social (p. 371). Reprenant à son compte la définition que donne Thévenot de la sociologie comme « science de la vie ensemble »¹, Bruno Latour remarque que la sociologie de l'acteur-réseau n'est qu'une façon de réinterroger la question politique : « Peut-on cohabiter avec les acteurs dans un même monde commun ? » (p. 378).

Changer de société constitue un formidable plaidoyer en faveur d'un renouvellement de la sociologie. Le regard sociologique proposé n'est certes pas nouveau ; il s'inspire largement des travaux de l'éthnométhodologie, comme ceux de Harold Garfinkel, auquel Latour rend hommage, ou encore de John Dewey, figure de proue du pragmatisme américain, dont il a contribué à faire découvrir et traduire l'œuvre. Déjà en 1927, Dewey tente de redonner au public – c'est-à-dire à l'ensemble de ceux qui sont affectés par les conséquences indirectes de l'action des autres – la place éminente qui lui revient dans la théorie et la pratique politiques² : « Contrairement à la tradition d'ingénierie sociale plutôt européenne, de sciences camérales au service de l'État, déclare Bruno Latour, l'idée de Dewey est que les politiques sont aveugles, les sciences sociales aussi et les conséquences de nos actions sont inattendues. Aveugle pour aveugle, la question est celle des instruments de tâtonnement commun »³. *Changer de société* poursuit ainsi une réflexion d'inspiration nord-américaine proche par exemple de Lindblom, qui, dans *Inquiry and change*, soulignait la propension des sciences sociales à produire des explications largement déconnectées des phénomènes et acteurs étudiés⁴. Bruno Latour est l'un de ces auteurs dont la pensée fait figure de pont entre les deux côtés de l'Atlantique.

Pourtant, malgré sa tonalité subversive, l'auteur ne mentionne pas d'autres courants de recherche qui ont tenté à leur manière de répondre à la question du « vivre ensemble ». Si l'interpsychologie de Tarde, qui développa une conception du social très proche de la théorie de l'acteur-réseau, a cédé le pas à la sociologie de Durkheim, il ne faut pas pour autant oublier que ce dernier a consacré la majeure partie de ses travaux à la compréhension des formes déviantes, dénommées « anomie ». Plus tard, le pragmatisme a inspiré le courant de l'analyse des politiques publiques en tant que processus de *social problem solving*, à l'image de la grille de Jones. Dans un autre cadre, la théorie du référentiel développée par Pierre Muller et Bruno Jobert met également en avant, à travers la figure du « médiateur », l'importance d'un acteur-réseau susceptible de construire du lien politique. L'ouvrage s'inscrit ainsi dans des travaux qui

1. Laurent Thévenot, « Une science de la vie ensemble dans le monde », *Revue du MAUSS*, 24, 2004, p. 115-126.

2. John Dewey, *Le public et ses problèmes*, Pau, Université de Pau, 2003 (1^{re} éd. : 1927).

3. Cf. Nicolas Weil, « Bruno Latour : "Il faut organiser le tâtonnement" », *Le Monde des livres*, 28 avril 2006.

4. Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven, Yale University Press, 1990.

tentent de renouveler notre compréhension du social non pas à partir d'entités figées, mais en organisant pas à pas le tâtonnement. L'un des enjeux de la science politique française n'est-il d'ailleurs pas, à partir des processus de politisation ou de légitimation, d'interroger les mécanismes de construction d'une communauté politique ?

Enfin, si l'ouvrage de Latour permet de soulever certaines questions essentielles concernant notre façon de penser le social, les réponses qu'il apporte apparaissent par moments fragiles. Le statut des acteurs, ou « actants » selon la terminologie proposée par l'auteur, semble problématique. Guidé par un hyper-empirisme, Latour ignore ainsi l'historicité de ce qui compose le social. Il répond d'autre part de façon peu convaincante au reproche, formulé fréquemment, de laisser dans l'ombre les rapports de pouvoir. Enfin, on perçoit mal comment la sociologie que propose Latour peut s'intégrer dans un programme de recherche à long terme. Si l'objet de la sociologie est de fournir des comptes rendus détaillés, quelle peut être dès lors la cumulativité de travaux refusant de « monter en généralité » ? Œuvre d'un auteur subversif n'hésitant pas à jouer de la provocation, *Changer de société* propose une réflexion stimulante qui tente de remettre en cause quelques grands poncifs de la réflexion sociologique. Gageons que le dernier ouvrage de Latour ne sera pas sans susciter de nombreuses controverses dont on pourra suivre le déploiement.

Éric FARGES

Laboratoire ENS-LSH Triangle, IEP de Lyon / Université Lyon 2

*Alfred Dreyfus 2006, ou le changement d'un paradigme*¹

Il en est des commémorations comme de toutes politiques publiques : elles ne trouvent leur sens que si elles sont en phase avec le sentiment de l'heure. Ainsi du centenaire de l'arrêt de réhabilitation du capitaine Dreyfus par la Cour de cassation qui, après le « fiasco judiciaire » de l'affaire d'Outreau, vient heureusement montrer le rôle bénéfique d'une justice sachant faire retour sur elle-même pour proclamer l'innocence d'un citoyen accusé par erreur. Une justice, faillible comme toute oeuvre humaine, mais une justice disposant de « voies de recours », comme le dira le président de la République de 1962 à un ministre de l'Information qui l'interrogeait sur le prochain procès des conjurés de Clamart².

Pour Alfred Dreyfus, l'année 2006 est une année faste, marquée par des publications de haute tenue et des cérémonies ou expositions où le public se presse pour savoir et enfin comprendre. D'un côté, la monumentale biographie de Vincent Duclert où une masse de documents originaux fait revivre l'intelligence, le cœur et l'incroyable courage de cet homme de foi que fut cet officier français affronté au déni de justice. Et de l'autre, l'excellent colloque de la Société internationale de l'histoire de l'Affaire Dreyfus qui, organisé le 19 juin par la Cour de cassation, fut aussitôt publié afin que chacun puisse méditer cette séquence fondatrice d'une justice impartiale sachant résister à l'*imperium* de la hiérarchie militaire, aux fureurs de la rue nationaliste et même aux pressions des ministères qui se sont succédé de 1894 à 1906. Condamné dans le secret de décembre 1894 et déporté en Guyane, le capitaine n'aura cessé de crier son innocence, magnifiquement aidé par une famille toute mobilisée autour de la recherche du « fait nouveau » permettant l'ouverture d'une révision d'un procès inique. Recours des conseils de guerre ou des cours d'assises, la Cour de cassation, fondée en 1790 pour dire le droit suprême du pays, a acquis en 1895 le droit de révision en cas de fait nouveau. Avant même d'être saisie par le ministère, la Chambre criminelle avait donné une indication le 2 avril 1898 en annulant, pour vice de forme, le premier procès d'Émile Zola, qui avait mis sa notoriété au service d'un retentissant « J'accuse », protestant contre l'acquiescement d'Esterhazy, traître découvert depuis 1896 par le commandant Picquart et dénoncé dans la presse par Mathieu Dreyfus, en novembre 1897. Cherchant l'apaisement, la chambre avait ajouté qu'il n'y avait pas lieu de faire un renvoi en cour d'assises. Sans succès, le conseil de guerre s'obstina. Et il faudra attendre le suicide du colonel Henry du 30 août 1898 pour que le Conseil des ministres accepte enfin de saisir la Cour d'une demande de révision qu'elle déclare recevable le 29 octobre, en y ajoutant sa propre enquête.

1. Vincent Duclert, *Alfred Dreyfus, l'honneur d'un patriote*, Paris, Fayard, 2006 ; Cour de cassation, *De la justice dans l'affaire Dreyfus*, Paris, Fayard, 2006.

2. Cité par Vincent Duclert, *ibid.*

Pris de peur, le ministre des Colonies omet de prévenir le prisonnier. Alertée par la femme de celui-ci, Joseph Reinach proteste dans *Le Siècle* et la Cour d'ordonner le 14 novembre au ministre de faire rapidement connaître au « condamné Dreyfus » le succès de sa requête. Puis, le commandant Picquart ayant été mis au secret et envoyé devant un conseil de guerre, elle desaisira la justice militaire le 3 mars 1899, au motif que les faits sont « connexes » de procédures engagées devant les tribunaux ordinaires. Décision qui laissait présager l'arrêt de révision du 3 juin permettant le renvoi de Dreyfus devant un conseil de guerre dont le capitaine attendait une réhabilitation prononcée par ses frères d'armes. L'espoir sera déçu, puisque le 9 septembre, par cinq voix contre deux, le conseil de Rennes le condamne à dix ans de détention avec circonstances atténuantes. Le scandale est si grand chez les dreyfusards, comme à l'étranger, que Dreyfus signe aussitôt un pourvoi en cassation. Quinze jours plus tard, après discussions gouvernementales et graves dissensions entre dreyfusards, il se désiste et accepte la grâce signée par le président de la République. Libre et à bout de forces, il déclare qu'il continue la lutte pour la réparation de l'erreur dont il est victime.

L'année suivante, le vote d'une loi d'amnistie fait entrer la politique dans ce qui n'était jusque-là qu'une affaire de principes, puisque l'amnistie signifie que les crimes de la hiérarchie militaire – faussaires et délateurs – ne pourront plus être jugés. Clemenceau, Picquart et bien d'autres, victimes ou non, ne pardonneront pas à Dreyfus de s'être séparé de sa « cause » : décoré de la légion d'honneur, mais voyant sa carrière militaire impossible à rétablir, il démissionne de l'Armée. En 1903, grâce à un « fait nouveau » entourant la légende des soi-disant aveux le jour de sa dégradation, Jaurès relancera l'Affaire et le général André, ministre de la Guerre qui avait succédé à Galiffet, ouvre une « enquête personnelle » qui permettra à la Cour d'être ressaisie, puis, ayant repris toute l'enquête, de prononcer, le 12 juillet, réunie en séance solennelle, le jugement qui annule le conseil de guerre de 1899 en précisant que, puisque rien ne « subsiste qui puisse être qualifié de crime ou de délit », « aucun renvoi ne doit être prononcé ». Si l'honneur d'un innocent était lavé par la justice civile, celui de l'armée fut couvert du manteau de Noé, empêchant même de faire le tri entre parjures, au nom de « l'unité de l'armée », et héros d'une vérité au nom de laquelle leur carrière fut souvent brisée : outre le commandant Picquart, dont Francis de Pressensé fera le héros d'une Affaire dont Dreyfus sera expulsé, il y eut le commandant Forzinetti, directeur de la prison militaire du Cherche-Midi, dont l'humanité empêcha le suicide des premiers jours, le juge Bertulus qui, commis pour enquêter sur Picquart, découvre une vérité si aveuglante qu'il est « dessaisi » de son enquête ; et aussi le colonel Jouaust et le commandant de Bréon qui, au conseil de guerre de Rennes, refuseront la culpabilité si bien que des « circonstances atténuantes » seront votées, selon une ligne d'absurdité qui se révélera utile pour justifier la recherche du « fait nouveau » capable de rouvrir toute la procédure.

D'un côté, un homme seul qui, condamné au bagne et aux fers, clame son innocence, et de l'autre, une institution qui, ne s'exprimant que par voie de procédure, imposera finalement sa raison aux foules chauffées par une presse populaire affolant les jurys au nom de la trahison, aux ministres qui tergiversent, aux élus apeurés et intimidés : tel est le carré magique de l'année Dreyfus 2006 qui, vue au prisme de la justice, fut scientifique, factuelle et civique, à l'image d'un capitaine qui, refusant les facilités de l'émotion, de l'éloquence ou de la théâtralisation, n'a jamais rien voulu devoir à d'autres vertus que celles de la vérité et de justice. Cette rigueur méthodologique est celle du volume édité par la Cour, qui publie de remarquables annexes : d'abord l'acte d'accusation de décembre 1894 où tout – le froid des doigts, l'ouverture d'esprit, le vide des perquisitions – fut retourné pour devenir preuves de culpabilité ; ensuite les réquisitoires, rapports ou arrêts majeurs des années 1898, 1899 et 1906, monuments de raisonnement rédigés par des magistrats tels que le procureur général Manau – rescapé de la République de 1848 –, le président Loew – protestant de Strasbourg, accusé d'être juif et hostile à l'armée – et, en 1906, le procureur général Baudoin, qui su se « séparer » des instructions de son ministre. La Cour possède aussi les *Souvenirs* du conseiller Alphonse Bard qui, consultables après sa mort, permettent de saisir l'atmosphère d'une Cour où traînaient des magistrats « imbus des traditions les moins bonnes des parquets impériaux » et où le président Mazeau, commença par accepter le vote du dessaisissement de la chambre criminelle au profit des chambres réunies, avant de participer à l'élaboration de cette « jurisprudence de l'innocence », dira Guy Canivet, le président d'aujourd'hui, avant que Jean-Louis Nadal, procureur général, rappelle que, « sous toutes les latitudes et à toutes les époques, le secret de la procédure, la falsification des preuves et la violence des droits de la défense ont été et restent les premiers ingrédients de l'injustice ».

Aujourd'hui, le plus intéressant est d'interroger les références au nom desquelles cette résistance judiciaire s'est imposée. Elles furent citées en désordre par le procureur Manau : le

Droit naturel et la civilisation, la Bible et le droit romain, la Révolution de 1789 et les Chartes et la Constitution de 1848 qui, interdisant la peine de mort pour raison politique, a sauvé la tête du capitaine. Généalogie de l'honneur et de la liberté civique, sachant ce qu'a coûté le coup d'État de 1851 et la défaite de 1870, cette filiation reconnaît vite la tentation autoritaire ressurgissant sous prétexte de revanche et la perçoit au travers de la lutte entre vieille armée et armée techniciste, issue des réformes du général de Miribel, brusquement disparu en 1893. Et Vincent Duclert, spécialiste de l'histoire politique de l'administration française¹, n'a pas de mal à montrer le symbole que peut devenir Alfred Dreyfus, polytechnicien, issu de l'École de guerre et premier Juif à entrer comme stagiaire à l'État-major, où il incarne le nouveau *cursum* méritocratique, si dangereux pour les adeptes de la cooptation et de la gestion « au flair » du général Mercier, devenu faussaire par lâcheté !

Ce qui nous ramène à l'homme : qui est-il, celui dont Léon Blum faisait l'oraison funèbre en écrivant en 1935 qu'il « n'avait pas compris son histoire », n'ayant « nulle vocation pour le rôle dont le chargeait un caprice de l'Histoire »² ? Avec Clemenceau, Picquart, Joseph Reinach, Péguy et bien d'autres, Blum a été de ceux qui, préférant la « cause » à l'homme et l'idée aux faits, seront responsables d'une histoire où la légende – rose ou noire – a pour résultat de négliger l'étude sur archives au profit des récits d'une mémoire affranchie des disciplines de la chronologie. Négligence qui explique que l'abondance de la production historique puisse aller de pair avec une faiblesse des interrogations – notamment au regard de l'antisémitisme d'État – comme avec une grande confusion quant aux enjeux puisqu'on voit coexister des récits sur le « mythe fondateur » d'une République de justice³ engendrant le mythe connexe des « deux France »⁴, alors qu'une recherche biographique au cas par cas montre la grande variété des itinéraires individuels⁵. Avec le résultat qu'une suspicion de culpabilité sans fondement⁶ finit par nourrir un flou où l'Affaire peut aussi bien être saluée comme le temps de la naissance des intellectuels⁷ qu'être jugée comme tenant une place disproportionnée dans la vie politique de la Troisième République⁸. Pour Vincent Duclert, la source de ces incompréhensions réside dans le silence qui a accueilli la réhabilitation judiciaire de 1906, diagnostic que Jean-Jacques Becker, professeur en 1950 et étudiant aujourd'hui les manuels du temps, a confirmé lors du colloque de la Cour de la cassation. Et ce silence renvoie à une histoire qui, suscitée par le fantasme d'un complot « juif », n'a plus cessé d'engendrer ses propres mensonges et légendes afin de toujours mieux camoufler la forfaiture d'origine : ainsi de « l'auto-forgerie » inventée pour expliquer les similitudes d'écriture sans ressemblance ; de la culpabilité avouée si le froid des doigts fait trembler les lignes d'une dictée imaginée pour confondre ; ou des « précautions » prises par le coupable désigné, une fois que les perquisitions auront révélé leur vide ; et bien sûr, il y aura les « aveux » imaginaires ayant suivi la dégradation à l'École militaire, colportés sans avoir été entendus, alors que tous les présents avaient entendu le cri de : « Je suis innocent. Vive la France ».

Si ces aveux, jamais obtenus, interdisent justement de comparer les différents procès subis par le capitaine Dreyfus aux procès totalitaires du 20^e siècle, ils illustrent cependant le poids d'une culture autoritaire et archaïque où la recherche de l'aveu a le pas sur celle des preuves, comme l'écrivait Jaurès de magnifique façon. En se cantonnant à la défense de l'impossibilité de ce dont il était accusé, en faisant appel aux présidents de la République, dont l'impuissance fut tragique et coupable, et finalement, en ne doutant jamais de la justice d'une république, Alfred Dreyfus a donné l'image du grand citoyen qu'il était. Un citoyen qui, au-delà de la société mili-

1. Marc Olivier Baruch, Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000.

2. Léon Blum, *Souvenirs sur l'Affaire*, Paris, Flammarion Poche, 1993 (1^{re} éd. : 1935) : édition de sept articles écrits au fil de la plume et parus entre le 24 juillet et le 7 septembre 1935 dans *Marianne*, sans même que l'auteur ait voulu corriger ses erreurs de fait...

3. Serge Berstein, Odile Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992.

4. Michel Winock, *Nationalisme, antisémitisme et fascismes en France*, Paris, Seuil, 1990.

5. Le mythe des « deux France », contesté dès 1983 par Jean-Denis Bredin, dans *L'Affaire* (Paris, Fayard, 1985), a sérieusement été mis à mal par Simon Epstein, *Les dreyfusards sous l'occupation*, Paris, Albin Michel, 2001.

6. Vincent Duclert cite une « Note du Service historique de l'Armée de terre » de 1994 qui, suivant les thèses technicistes de Jean Doise, omettait de préciser que la condamnation de 1894 avait été lavée par l'arrêt judiciaire de 1906. À cette date, la réalité historique fut rétablie par le ministre François Léotard.

7. Madeleine Rebérioux, *La République radicale, 1899-1914*, Paris, Seuil, 1975.

8. René Rémond, *La République souveraine, 1879-1939*, Paris, Fayard, 2002.

taire héritée de deux empires, mettait sa confiance en des magistrats qui, si conscients qu'ils étaient de la faiblesse d'une institution qui ne pouvait encore ni se saisir ni résister à la loi votée, surent néanmoins rappeler les règles du procès équitable. La biographie d'Alfred Dreyfus livre tout le matériau nécessaire à une étude de cas sur les pratiques constitutionnelles de la République exclusivement parlementaire issue de la crise de 1877 : manipulation du Conseil des ministres par des généraux-ministres qui font de la rétention d'information pour obtenir le droit d'arrêter un officier ; impuissance du président de la République qui, avec Casimir Périer, démissionne pour signifier son désaccord avec un conseil de guerre qui a accepté de juger au vu d'un dossier secret ; faiblesse des ministères toujours sous la menace d'une interpellation à la Chambre des députés ; intimidation de la presse nationaliste dont la violence pèse sur les jurys ayant à juger des procès de diffamation comme sur un Parlement qui dessaisit une chambre criminelle jugée trop favorable ; si le vote de la Chambre élue au suffrage universel est compréhensible, sinon excusable, celui du Sénat trouve sa raison dans la présence de sénateurs magistrats et généraux ; pourtant, élu du second degré, ce vote est un des exemples où le Sénat a failli à son rôle de résistance constitutionnelle. Tous ces faits sont autant de coups de projecteurs sur les déséquilibres d'une démocratie constitutionnelle encore dans l'enfance et ce, d'autant plus qu'elle est issue d'une défaite. Obtenues avec la participation des forces d'outre-mer, les victoires de 1918 et 1945 n'y changeront rien, si bien qu'il fallut attendre le putsch de 1961 pour que le président de la République trouve les ressources nécessaires à la soumission du pouvoir militaire, ressources dont l'institution avait été privée depuis l'échec du recours aux urnes de 1877. Le spectre de 1851 étant enfin conjuré, la République française pourrait désormais renouer avec le long terme du temps constitutionnel cher au procureur Manau, qui, dans l'énumération de ses références, n'aura omis que celle de l'Édit de Nantes appelant les Français de 1598 à se comporter en frères, amis et concitoyens devant les tribunaux créés à cet effet...

Odile RUDELLE

Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof)