

Politiques de l'organisation : Les nouvelles divisions du travail étatique

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec

▶ **To cite this version:**

Philippe Bezes, Patrick Le Lidec. Politiques de l'organisation : Les nouvelles divisions du travail étatique. Revue Française de Science Politique, 2016, 3-4 (66), pp.407-433. 10.3917/rfsp.663.0407 . hal-01399562

HAL Id: hal-01399562

https://sciencespo.hal.science/hal-01399562

Submitted on 12 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



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

POLITIQUES DE L'ORGANISATION

LES NOUVELLES DIVISIONS DU TRAVAIL ÉTATIQUE

Philippe Bezes et Patrick Le Lidec

Depuis les années 1980, dans le cadre de programmes de réforme administrative ou de manière *ad hoc* mais répétée, les gouvernements n'ont cessé d'intervenir massivement sur les structures de leurs administrations publiques. Entre promotion de la spécialisation par création de nouvelles directions ou d'agences, d'un côté, et lutte contre l'excessive fragmentation organisationnelle par fusion ou plaidoyer en faveur d'organisations intégrées, de l'autre, les gouvernants ont multiplié les initiatives visant à « manipuler la machine »[1] et à bouleverser les architectures étatiques en « jouant » avec les « briques »[2] que sont les différentes organisations au sein des ministères. À chaque fois, il s'agit de construire et reconstruire les structures des administrations publiques à la manière d'un jeu indéfiniment reconduit de Lego bureaucratique. Les réorganisations des architectures étatiques constituent un phénomène de grande ampleur qui affecte périodiquement les États.

Tantôt, il s'agit d'autonomiser une fonction, de s'assurer qu'une tâche ou une nouvelle politique publique sera prise en charge ou rendue plus visible en créant et en isolant une structure dédiée et spécialisée, parfois appelée « agence ». Tantôt, il s'agit, au contraire, de fusionner des organisations, de regrouper des directions ou des portefeuilles ministériels, de créer des guichets uniques (*one stop shop*), de prendre en charge des problèmes interministériels qu'on imagine mieux réglés par la mise en place d'une nouvelle organisation plus vaste ou, parfois, de corriger les excès des politiques de spécialisation antérieurement promues. Dans tous ces cas, la logique réformatrice à l'œuvre consiste à agir sur la « division du travail étatique » : par là, on entend classiquement la distribution des tâches, des rôles et des responsabilités au sein des administrations d'État ou, de manière plus générique, les modes de spécialisation des organisations publiques. La division du travail correspond donc à la transformation des périmètres et des juridictions : elle implique des activités dites de « *boundary work* »[3], c'est-à-dire d'établissement, de délimitation, d'extension, de renforcement ou de remise en question de frontières organisationnelles et à des processus intentionnels de spécialisation et de différenciation structurelle des fonctions, aussi bien verticalement (en créant des échelons hiérarchiques supplémentaires, voire des niveaux d'administration

1. Christopher Pollitt, *Manipulating the Machine. Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960-1983*, Londres, Allen & Unwin, 1984.
2. Christopher Hood, *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House, 1986.
3. La notion est forgée par Thomas F. Gieryn, « Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science : Strains and Interest in Professional Ideologies of Scientists », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 781-795. Elle est reprise dans le programme de recherche sur le « travail institutionnel » (*institutional work*) : Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, Bernard Leca (eds), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009. Cf. Charlene Zietsma, Thomas B. Lawrence, « Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field : The Interplay of Boundary Work and Practice », *Administrative Science Quarterly*, 55, 2010, p. 189-221.

en plus dans le cas de la décentralisation), qu'horizontalement (en ajoutant des unités organisationnelles à un même niveau).

Bien mise en évidence par Émile Durkheim[1], puis par Max Weber[2] qui insiste sur l'importance de principes de spécialisation stables et réguliers dans la construction des bureaucraties, la division du travail constitue une dimension structurante dans l'organisation de l'État et du pouvoir[3]. Le fait de diviser, différencier, spécialiser ou, au contraire, d'intégrer, fusionner ou réunir, caractérise ce qu'on peut appeler une « activité administrative constituante » ou constitutive. On entend par là « des politiques qui ont pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs et des capacités d'action, d'imposer des règles générales et de produire des représentations de l'ordre politique légitime »[4]. Réorganiser un ministère en différenciant en son sein des « agences » en charge de politiques publiques spécifiques (le cas de l'Agence France Trésor, AFT, étudié par Benjamin Lemoine), spécialiser des unités dans les commissariats en fonction de délits (la contribution d'Élodie Lemaire), créer de vastes « agences » régionales de santé (ARS) en fusionnant de multiples services de l'État et de l'Assurance-maladie (l'article de Frédéric Pierru et Christine Rolland) ou mettre en place de grandes directions régionales et départementales pour réformer l'État territorial (Philippe Bezes et Patrick Le Lidec) constituent autant de variations contemporaines et d'illustrations de ces jeux sur les formes organisationnelles.

Le projet intellectuel de ce dossier thématique de la *Revue française de science politique* est d'explorer ces « politiques de l'organisation » considérées ici comme de véritables « techniques rationalisées de gouvernement »[5]. Elles constituent un instrument de redistribution du pouvoir, des fonctions et des hiérarchies au cœur de la transformation des formes de gouvernement des États. Mais sont tout autant un révélateur des rapports de force et des luttes d'institutions *dans* l'État. La conviction des coordinateurs et auteurs du numéro est que les interventions sur la division du travail étatique offrent un angle d'entrée classique[6] mais en pleine mutation pour contribuer à une sociologie de l'État en recomposition[7]. Notre approche s'inscrit donc dans les travaux d'inspiration wébérienne qui privilégient une sociologie interne de l'État en soulignant les dynamiques de différentiation, de spécialisation, d'autonomisation ou d'intégration. Les quatre contributions proposées sont d'ailleurs centrées sur la transformation des formes organisationnelles de l'État central au sens large, incluant les établissements publics (agences) et les services déconcentrés. Nous avons donc délibérément mis de côté la manipulation des architectures territoriales, qui se réalise à travers les politiques de

1. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 2007 (1re éd. : 1893).
2. Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1995 (1re éd. fr. : 1971).
3. Dietrich Rueschemeyer, *Power and the Division of Labor*, Stanford, Stanford University Press, 1986 ; Morton Egeberg, « The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making », *Public Administration*, 77 (1), 1999, p. 155-170.
4. Theodore J. Lowi, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, 323, 1972, p. 298-310. Philippe Bezes, Odile Join-Lambert, numéro spécial « Comment se font les administrations ? Analyser des actes administratifs constituants », *Sociologie du travail*, 2, 2010.
5. Ce numéro est une publication tirée du projet collectif MUTORG-ADMI (Les mutations organisationnelles de l'administration française : hiérarchies, division du travail et coordination) financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR 08-GOUV-040).
6. Luther Gulick, « Notes on the Theory of Organization », dans Luther Gulick, Lyndall Urwick (eds), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, p. 1-45 ; James Fesler, *Area and Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1949.
7. Desmond King, Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 3, 2011, p. 453-480.

décentralisation[1] et de fusions de collectivités territoriales[2], mais aussi les transformations des firmes[3], bien que de nombreuses démarches de comparaison soient évidemment possibles, par exemple parce que les réorganisations des entreprises privées sont travaillées par des modèles qui peuvent alimenter les politiques de réforme de l'État.

En mettant la focale sur les nouvelles divisions du travail étatique, l'objectif central du numéro est de montrer que cette « approche organisationnelle » de l'État n'entraîne ni l'indifférenciation du politique ni l'oubli de la domination[4]. Au contraire, elle offre un point de vue original pour penser la variété des « politiques de l'organisation » et de leurs usages. Les quatre contributions rassemblées dans ce dossier s'inscrivent donc résolument dans une perspective de sociologie politique. Elles reposent sur des méthodologies qualitatives et sur des enquêtes empiriques fouillées qui rendent compte de la fabrique et des usages politiques des formes organisationnelles. Deux articles sont consacrés à des processus de spécialisation : Benjamin Lemoine étudie la création de l'Agence France Trésor en 2001 et la construction de son autonomie relative à l'égard du pouvoir politique ; Élodie Lemaire examine les dynamiques de spécialisation d'unités dans les commissariats de police. Les deux autres contributions portent sur des phénomènes de fusion, souvent assimilés à un renouveau de stratégies d'intégration et de coordination mais qui transforment tout autant les modalités de spécialisation. Frédéric Pierru et Christine Rolland analysent la création des Agences régionales de santé en 2007-2012, interprétée comme un processus d'intégration d'un système de santé français très fragmenté ; Philippe Bezes et Patrick Le Lidec explorent les mécanismes politiques et institutionnels au cœur de la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) de 2007 à 2012 : la forme « fusions » y occupe une place centrale au service d'une transformation profonde de « l'État territorial à la française ».

Après avoir rappelé combien la politique de l'organisation constitue un nouveau ressort de l'art de gouverner contemporain, cet article introductif décrit brièvement les deux formats typiques, agences et fusions, qui dominent les transformations contemporaines de l'organisation des États. Il discute alors les apports et les limites des multiples travaux qui étudient les réorganisations avant de défendre une perspective de sociologie politique qui met en avant les différentes formes politiques d'intervention sur les architectures des bureaucraties. Au fil du texte, mais plus spécifiquement dans la dernière partie, il présente les quatre contributions de ce numéro spécial.

1. Daniel Treisman, *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 ; Daniel Brancati, *Peace by Design. Managing Intrastate Conflict through Decentralization*, New York, Oxford University Press, 2009.
2. John Meligrana (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries. A International Study of Politics, Procedures and Decisions*, Vancouver, UBC Press, 2004 ; Harald Baldersheim, Laurence Rose (eds), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke, Palgrave Macmilan, 2010.
3. Alfred Chandler, *Strategy and Structure. Chapters in the History of Industrial Enterprise*, Cambridge, MIT Press, 1962 ; Paul R. Lawrence, Jay W. Lorsch, « Differentiation and Integration in Complex Organizations », *Administration Science Quarterly*, 12 (1), 1967, p. 1-47 ; Paul M. Hirsch, Michaela De Soucey, « Organizational Restructuring and its Consequences : Rhetorical and Structural », *Annual Review of Sociology*, 32, 2006, p. 171-189.
4. Gilles Pinson, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée : action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, 65 (2), 2015, p. 483-516.

La politique de l'organisation comme technique de gouvernement

Les questions de division du travail constituent historiquement des enjeux centraux dans les bureaucraties publiques et les États. Les analyses wébériennes fondatrices sur la professionnalisation des administrations ont accordé une place cardinale aux processus de rationalisation de la division du travail, considérés comme des indices essentiels de la construction de bureaucratie[1]. Comme le précise Dietrich Rueschemeyer, « le développement de l'État moderne démontre qu'une spécialisation des postes de travail peut aller de pair avec un accroissement des fonctions au niveau des organisations et des ensembles institutionnels »[2]. La différenciation des fonctions et des structures est un enjeu au cœur de la sociologie de l'État[3]. Les travaux classiques de *public administration*, inspirés de théories des organisations, ont également mis l'accent sur les modalités diverses de spécialisation – verticale ou horizontale – et sur leurs effets en termes de hiérarchie et de coordination[4].

Si le découpage d'organisations en unités plus petites ou les vastes processus de fusion appartiennent au fond habituelle des manières de « faire » et « refaire » l'administration, de nombreux travaux ont cependant souligné l'intensification des interventions sur la spécialisation dans les bureaucraties, décrivant des formes récurrentes de « manipulation de la machine administrative »[5]. Là où Max Weber vantait les vertus de la stabilité de la spécialisation, on semble au contraire assister à des remodelages permanents des architectures étatiques, à ce qu'on pourrait appeler des « investissements de forme » répétés, assimilables à des « manipulations » des modes de spécialisation de la « machine gouvernementale ». La spécialisation est l'objet de processus de rationalisation à travers lesquels la dimension formelle de celle-ci, ses formats, est sans cesse revue[6]. Dans le même sens, les sociologues néo-institutionnalistes ont mis l'accent sur la continuation de cette rationalisation des formes organisationnelles en associant la poursuite de la bureaucratisation à la prolifération et à la circulation « de structures organisationnelles formelles et rationalisées »[7] redécoupant les périmètres des architectures administratives et favorisant la croissance du modèle rationnel de l'organisation[8] au

1. Max Weber, « Chapter XI : Bureaucracy », dans *Economy and Society*, édité par Guenther Roth, Claus Wittich, Berkeley, University of California Press, 1978, vol. 2, p. 956-1005 ; Martin Schefter, *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
2. « *The growth of the modern state demonstrates that a specialization of work roles may go hand in hand with an agglomeration of functions at the level of organizations and institutional complexes* » (D. Rueschemeyer, *Power and the Division of Labor…*, *op. cit.*, p. 3).
3. Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979.
4. Pour une vue d'ensemble de ce courant, cf. Tom Christensen, Per Lægreid, Paul G. Roness, Kjell Arne Rovik, *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*, Abingdon, Routledge, 2007, p. 20-36 ; M. Egeberg, « The Impact of Bureaucratic Structure… », art. cité ; Koen Verhoest, Geert Bouckaert, B. Guy Peters, « Janus-Faced Reorganisation : Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005 », *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), 2007, p. 325-348.
5. Christopher Hood, Andrew Dunsire, *Bureaumetrics. The Quantitative Comparison of British Central Government Agencies*, Farnborough, Gower, 1981 ; Christopher Hood, Meg Huby, Andrew Dunsire, « Scale Economies and Iron Laws : Mergers and Demergers in Whitehall », *Journal of Public Administration*, 63, 1985 p. 61-78 ; C. Pollitt, *Manipulating the Machine…*, *op. cit.*
6. Les arguments ci-dessous sont défendus dans Philippe Bezes, « Les rationalisations des bureaucraties : perspectives wébériennes sur la nouvelle gestion publique », manuscrit d'habilitation à diriger des recherches, Sciences Po Paris, 2014.
7. John W. Meyer, Brian Rowan, « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83 (2), 1977, p. 340-363.
8. John W. Meyer, Gili S. Drori, Hokyu Hwang, « World Society and the Proliferation of Formal Organizations », dans Gili S. Drori, John W. Meyer, Hokyu Hwang (eds), *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 25-49.

détriment d'institutions décrites historiquement sur un mode plus substantiel (l'école, l'hôpital, la prison, etc.).

Le processus prend, semble-t-il, plus l'ampleur à partir des années 1980 sous l'effet de deux phénomènes. D'une part, l'institutionnalisation des politiques de réforme administrative, qui occupent progressivement une place centrale dans les agendas gouvernementaux des pays occidentaux, s'est régulièrement traduite par des mots d'ordre de réforme des structures : c'est le cas de l'agencification des ministères en Grande-Bretagne avec la réforme *Next Steps* de 1988, inspirée des principes du *New Public Management* (*NPM*) ou la restructuration par fusion décrétée en France en 2007 dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). D'autre part, la fabrication et la circulation de standards organisationnels (l'« agence » ou la « fusion »), ce que Paul DiMaggio et Walter W. Powell appellent des « mythes rationnels »[1], ont favorisé la diffusion et les usages de ces formats pour réformer les États : par le biais de savoirs qui les légitiment sur le mode savant et de consultants qui en assurent la diffusion. Si les travaux privilégiaient initialement les concepts neutres de « réorganisation » ou de restructuration[2], les auteurs insistent désormais plus fortement sur l'institutionnalisation de ces politiques de l'organisation : certains parlent d'un « remue-ménage des bureaux » (des pratiques de « *bureau-shuffling* »[3]), de « *machinery of government* »[4] ou de l'existence de cycles saisonniers de désagrégation puis de réagrégation de structures[5].

L'intervention sur les architectures administratives serait devenue, pour les gouvernants, une technique de gouvernement à part entière. Christopher Hood considère l'action politique sur *l'organisation* comme l'un des quatre instruments de l'exercice du pouvoir[6]. Agir sur la division du travail est une manière d'influencer la distribution du pouvoir, de maîtriser les moyens pour renforcer les objectifs affichés et d'apparaître à l'écoute des demandes des groupes sociaux. De même, James March et Johan P. Olsen affirment que les réformes organisationnelles constituent désormais une politique publique autonome (« *the politics of comprehensive reform* »), caractérisée par la quête des institutions adéquates (« *the search of appropriate institutions* ») et animée par deux types de mobiles : des enjeux de contrôle managérial et d'économies budgétaires d'un côté (*administrative orthodoxy*), pour renforcer l'efficience des bureaucraties ; des luttes de pouvoir engageant les groupes d'intérêt en concurrence autour des formes organisationnelles pour « l'accès, la représentation, le contrôle et les bénéfices tirés des politiques publiques » (*Realpolitik*)[7]. Dans le même sens, Matthews A. Crenson et Benjamin Ginsberg suggèrent que les investissements politiques répétés des

1. Paul DiMaggio, Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48 (2), 1983, p. 147-160.
2. Herbert Kaufman, *The Limits of Organizational Change*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1971 ; Peter Szanton, *Federal Reorganization. What Have we Learned ?*, Londres, Chatham House, 1981.
3. C. Hood *et al.*, « Scale Economies and Iron Laws… », art. cité.
4. C. Pollitt, *Manipulating the Machine…*, *op. cit.* ; Glyn Davis, Patrick Weller, Emma Craswell, Susan Eggins, « What Drives Machinery of Government Change ? Australia, Canada and the United Kingdom (1950-1997) », *Public Administration*, 77 (1), 1999, p. 7-50, dont p. 43.
5. James March, Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, p. 69-94 ; C. Hood *et al.*, « Scale Economies and Iron Laws… », art. cité ; Colin Talbot, Carole Johnson, « Seasonal Cycles in Public Management : Disaggregation and Re-Aggregation », *Public Money & Management*, 27 (1), 2007, p. 53-60 ; Anne White, Patrick Dunleavy, *Making and Breaking Whitehall Departments. A Guide to Machinery of Government Changes*, Londres, Institute for Government, LSE Public Policy Group, 2010.
6. C. Hood, *The Tools of Government…*, *op. cit.* Les trois autres sont la nodalité relative à la production-manipulation d'informations, l'autorité, qui est le pouvoir légal d'autoriser en sanctionnant et en interdisant et les finances qui portent sur les façons dont les gouvernements prélèvent et dépensent.
7. J. March, J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions…*, *op. cit.*, p. 76.

pouvoirs exécutifs aux États-Unis sur les structures de l'administration fédérale et sur les agences traduit le fait que ceux-ci cherchent désormais à influencer autant les nominations à la tête des organisations publiques que la fabrication et la mise en œuvre des politiques publiques[1]. Les conflits sur les architectures organisationnelles et leur (re)*design* constitueraient une nouvelle scène des luttes partisanes : les majorités électorales chercheraient désormais à se concurrencer en sapant leur base organisationnelle respective de manière à influencer et à contrôler les politiques publiques. Les interventions sur la division du travail étatique constitueraient un nouveau terrain de luttes, au cœur du développement de ce que Stephen Skrowronek et Karen Orren appellent le « *policy state* », cet État caractérisé par ses actions, matérialisées dans les multiples politiques publiques qu'il porte et par la centralité qu'elles revêtent dans le fonctionnement des institutions étatiques[2].

La transformation organisationnelle des architectures étatiques : agences et fusions

Sur la période contemporaine, l'intensification des interventions sur la division du travail dans les bureaucraties s'est incarnée dans deux formes organisationnelles distinctes, souvent opposées de manière schématique : les agences et les fusions. Elles correspondent à des modalités différentes d'intervention sur la division du travail étatique mais relèvent aussi de modèles (*templates*) légitimes qui circulent et se diffusent dans des champs institutionnalisés variés et à travers les *leitmotivs* des politiques de réforme de l'État. Elles sont associées, plus ou moins fermement, à des savoirs académiques ou proto-professionnels (économiques, gestionnaires, organisationnels, etc.) qui alimentent une critique des structures historiques des bureaucraties et justifient le recours à de nouvelles modalités de division du travail. Leur recours est aussi justifié au nom de nouveaux enjeux de politiques publiques (les risques, le développement durable, etc.) que les nouvelles formes d'organisation permettraient de mieux prendre en charge, ou au nom de nouvelles modalités d'action publique sur des enjeux plus classiques (sécurité, économie, etc.). Cette partie présente les réalités empiriques et les croyances associées à ces deux standards organisationnels.

Politiques de l'agencification

À partir des années 1980, la création d'agences nouvelles ou la « mise en agence » de directions de ministères existantes est considérée comme la dynamique marquante des rationalisations organisationnelles auxquelles une très impressionnante littérature académique est consacrée[3]. Deux dimensions sont au cœur de ces dynamiques : une logique

1. Matthew A. Crenson, Benjamin Ginsberg, *Downsizing Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2002, p. 87.
2. Stephen Skowronek, Karen Orren, *The Policy State. A Developmental Synthesis*, American Political Science Association, 2011, non publié. Pour une discussion de ce concept, cf. D. King, P. Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition… », art. cité.
3. Christopher Pollitt, Colin Talbot, *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Abingdon, Routledge, 2004 ; Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies. How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004 ; Sandra Van Thiel, « Trends in the Public Sector Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations », *Journal of Theoretical Politics*, 16 (2), 2004, p. 175-201 ; Tom Christensen, Per Lægreid (eds), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006 ; Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008 ; Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, Per Lægreid (eds), *Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

monofonctionnelle visant à isoler une fonction stratégique (financement, régulation, mise en œuvre, etc.) dans une politique publique pour la confier à une organisation spécialisée ; une logique d'autonomisation visant à conférer une liberté plus ou moins étendue à ces nouvelles entités. Toutefois, le phénomène global d'agencification est particulièrement polymorphe[1], ce que chaque plongée dans les réalités nationales confirme. Certains auteurs préfèrent d'ailleurs utiliser le terme de « *quangos* » (*quasi-autonomous non-governmental organizations*) qu'ils définissent comme un « monde de *quangos* » correspondant à « un *continuum* allant des agences relevant du gouvernement central comme celles issues des réformes *Next Steps* de 1988 en Grande-Bretagne ou aux *agentschappen* des Pays-Bas à des organisations spécifiquement créées à l'extérieur des administrations centrales jusqu'au monde du « *contracting out* », de la privatisation et de la régulation[2].

Les modalités de description analytique et de catégorisation sont, elles-mêmes, complexes en raison des multiples dimensions susceptibles d'organiser la spécialisation et l'autonomie conférée. On peut très schématiquement distinguer trois types d'agences.

À un extrême du *continuum*, la première catégorie correspond à la transformation de directions ministérielles en « agences », souvent dites « d'exécution ». Demeurant dans le giron d'un ministère, créées pour la mise en œuvre des politiques publiques, elles sont dotées d'une autonomie, dans le domaine de la gestion des personnels et des budgets. La réforme *Next Steps* de 1988-1991 en Grande-Bretagne, qui transforme des départements ministériels en *executive agencies*, en est une manifestation emblématique : l'autonomie managériale dont jouissent ces agences vis-à-vis des administrations centrales et de leurs ministres de tutelle est encadrée par des contrats d'objectifs[3]. Souvent influencées par les principes du *New Public Management*, des évolutions comparables, quoique selon des modalités moins systématiques, ont eu lieu dans d'autres pays européens (les Pays-Bas, l'Espagne ou la France avec la création des services à compétence nationale, SCN, à partir de 1997). Disposant de longue date d'agences en charge de politiques publiques, les pays scandinaves, ont, eux aussi, renforcé leur autonomie managériale.

À l'autre extrême du *continuum*, on trouve les agences indépendantes de régulation, chargées de réguler un secteur de politiques publiques, dont la montée en puissance et l'explosion, bien documentées dans la littérature[4], illustrent la mise en place du *Regulatory State* analysé par Giandomenico Majone[5]. Alors que des travaux montrent que ces agences de régulation ont vu leur nombre croître en Europe de l'Ouest dans les secteurs où elles s'étaient initialement implantées (électricité, télécommunications), cette démultiplication est désormais observable dans les domaines économiques (les marchés financiers, les politiques de concurrence, les banques centrales), mais aussi de la santé (médicaments), de la prise en charge des

1. Carsten Greve, Matthew Flinders, Sandra Van Thiel, « Quangos. What's in a Name ? Defining Quangos from a Comparative Perspective », *Governance*, 12 (2), 1999, p. 129-146 ; Oliver James, Sandra van Thiel, « Structural Devolution and Agencification », dans Tom Christensen, Per Lægreid (eds), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2011, p. 209-222 ; Conseil d'État, *Les agences. Une nouvelle gestion publique ? Étude annuelle 2012*, Paris, La Documentation française, 2012.
2. C. Greve *et al.*, « Quangos… », art. cité.
3. Oliver James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Basingstoke, Palgrave, 2003.
4. Fabrizio Gilardi, « The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism : The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), 2005, p. 84-101 ; F. Gilardi, *Delegation in the Regulatory State…*, *op. cit.*
5. Giandomenico Majone, « The Rise of Regulatory State in Europe », *West European Politics*, 17, 1994, p. 77-101 ; Michael Moran, « The Rise of the Regulatory State in Britain », *Parliamentary Affairs*, 54, 2001, p. 19-34.

risques (alimentaires, sanitaires, environnementaux) et des droits fondamentaux[1]. En France, le phénomène correspond au développement des autorités administratives indépendantes (AAI). Dans ce contexte, l'autonomie managériale prévaut moins que la définition de règles plus formalisées d'autonomie telles que la personnalité juridique, les modalités (très contraignantes) de création, de réforme et de suppression, la protection des dirigeants par le biais de contrats, l'irrévocabilité de leurs membres, les pouvoirs conférés au conseil d'administration, etc.

Entre ces deux catégories se situe le paysage le plus éclaté des organisations agencifiées dont l'essor n'est pas indexé sur une vague de réforme administrative mais relève plus d'un processus graduel, itératif et souvent ancien. Il s'agit d'organisations qui prennent en charge (ou, le plus souvent, prennent part à) des politiques publiques très variées de l'État, structurent ainsi un domaine particulier de politique publique mais endossent des fonctions très diverses (production et prestations de services, expertise, police et contrôle, financement, mutualisation de moyens, etc.[2]). Ces agences disposent généralement d'un statut légal et d'une plus grande autonomie mais déclinée selon des degrés et sur des dimensions variés : la redevabilité à l'égard des ministres, la gestion du budget, la gestion des personnels, la mise en œuvre des politiques publiques, etc.

Si le format « agences » reflète de multiples réalités empiriques, il est néanmoins paré de nombreuses vertus, prêtées à l'une ou l'autre de ses deux composantes dans les productions doctrinales (professionnelles mais aussi académiques) qui les promeuvent.

D'une part, il a été largement montré combien le *New Public Management* était porteur d'un plaidoyer pour la fragmentation des bureaucraties verticales par création de petites unités administratives autonomes[3]. L'éloge de la spécialisation y repose sur les bénéfices qu'on lui accorde. La spécialisation permettrait de renforcer l'efficacité d'une politique en en confiant la mise en œuvre et le suivi à une organisation exclusivement consacrée à cette tâche. Elle assurerait donc la sauvegarde d'objectifs de politiques publiques, ce que certains auteurs théorisent en termes « d'engagement crédible ». Corrélativement, la création d'une agence dédiée serait aussi une manière de produire une expertise *ad hoc* sur un secteur ou un problème public particulier. L'émergence de nouvelles expertises est particulièrement attachée aux agences dans le domaine des « risques » au sens large (sanitaires, alimentaires, nucléaires, environnementaux, etc.) : l'accent y est mis sur la séparation entre *risk assessment* (l'expertise) et *risk management* (la gestion, la politique elle-même). De même, en matière de politique économique, la libéralisation des industries de réseau anciennement monopolistiques (électricité, gaz, télécommunications, poste, chemins de fer) a entraîné la mise en place d'un contrôle des marchés et de la concurrence par des autorités de régulation. L'indépendance des banques centrales constitue une autre illustration emblématique du tournant opéré dans la doctrine économique. Toutefois, la contribution d'Élodie Lemaire, dans ce numéro, montre que la spécialisation peut être défendue dans d'autres secteurs de politiques publiques, en l'occurrence dans l'organisation des politiques policières.

1. David Levi-Faur, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), 2005, p. 12-32.
2. Conseil d'État, *Les agences…*, *op. cit.* ; Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 183-194.
3. Christopher Hood, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 69 (1), 1991, p. 3-19 ; Patrick Dunleavy, « From Old Public Administration to New Public Management », *Public Money & Management*, 14 (3), 1994, p. 9-16.

D'autre part, l'éloge de l'autonomie est également faite au nom d'une mise à distance du politique. Dans les justifications proposées, l'agence est censée prévenir et « protéger le peuple » des comportements électoralistes supposés « versatiles » et parfois « démagogiques » des gouvernants (« du politique »), qu'on entend ainsi priver de leurs capacités d'intervention sur la marche quotidienne et la politique suivies par les services ainsi « agencifiés ». Grâce à « l'agence », on sanctuariserait certains choix et orientations de politiques publiques. Portées par une nouvelle vision organisationnelle inspirée de théories économiques des organisations, ces réformes réactivent donc l'idée que bon nombre d'enjeux doivent être soustraits à l'influence des calculs politiques de court terme, aux cycles électoraux comme à l'influence des groupes d'intérêt : avec l'agence, ils seraient défendus au nom de politiques publiques de long terme, plus cohérentes sur la durée, plus orientées vers le service de l'intérêt général et censément au service de la garantie de droits[1]. Sur la base d'une méfiance à l'égard du politique, l'agencification est alors promue comme une nouvelle étape dans la dépolitisation d'organisations administratives, certains enjeux étant ainsi confiés à des experts ou à des technocrates.

Cette justification par la dépolitisation fait évidemment l'objet de nombreuses critiques[2]. L'agencification est souvent dénoncée comme une technocratisation du politique et un affaiblissement préjudiciable de la souveraineté populaire. C'est par exemple l'argument du politiste américain Alasdair Roberts qui présente les agences comme l'imposition d'une « logique de la discipline »[3] encastrant des choix économiques éminemment politiques dans les formes organisationnelles autonomisées et donc soustraites au regard démocratique. Ces enjeux sont au cœur de la contribution de Benjamin Lemoine sur la création de l'AFT qui montre toutes les limites de l'argument de la dépolitisation.

Notons aussi, que, de manière plus prosaïque, d'autres motifs ont pu servir de justification à la mise en agence : dérogeant aux contraintes réglementaires qui pèsent sur les structures internes aux ministères, les agences peuvent offrir plus de flexibilité dans la conservation voire l'augmentation de moyens budgétaires, mais aussi dans le recrutement de personnels sous contrat de droit privé.

Politiques des fusions

À partir des années 2000, ce ne sont plus les agences mais les fusions (*mergers*) qui apparaissent constitutives d'une dynamique homogène de transformations des structures des États. Les fusions sont décrites comme participant d'un mouvement global de réforme que ces auteurs baptisent « post-*NPM* » ou « gouvernement intégré » (*whole-of-government approach*)[4]. À leurs yeux, il y aurait bien un ensemble d'initiatives destinées à renforcer la

1. Finn Kydland, Edward Prescott, « Rules Rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, 85, 1977, p. 473-490.
2. Bruno Jobert, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », dans Pierre Favre *et al.* (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273-286 ; Yves Steiner, « *The Dark Side of the Force*. De l'usage du politique dans la théorie économique de la banque centrale indépendante », *Critique internationale*, 22, 2004, p. 49-61 ; Matthew Flinders, Jim Buller, « Depoliticization, Democracy and Arena Shifting », dans T. Christensen, P. Lægreid (eds), *Autonomy and Regulation…*, *op. cit.*, p. 53-80.
3. Alasdair Roberts, *The Logic of Discipline, Global Capitalism and the Architecture of Government*, New York, Oxford University Press, 2010.
4. Christopher Pollitt, « Joined-up Government : A Survey », *Political Studies Review*, 1 (1), 2003, p. 34-49 ; Tom Christensen, Per Lægreid, « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform », *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, p. 1057-1064.

coordination, le pilotage centralisé et l'intégration gouvernementale, en bref une politique organisationnelle réactive, visant à contrecarrer les excès des réformes *NPM* et de la fragmentation induite[1]. Les exemples de ce que certains décrivent comme une « *merger mania* »[2] sont observés en Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Canada, Pays-Bas, Finlande, Norvège et Suède. Ces fusions sont présentées comme des dynamiques de transformation organisationnelle allant dans le sens de processus de réintégration verticale ou horizontale de dispositifs mettant l'accent sur l'interministérialité et le renforcement des formes de coopération[3].

Le programme « *joined-up government* », lancé en 1999 par le gouvernement travailliste de Tony Blair à partir du livre blanc sur la modernisation de l'administration (*White Paper, Modernising Government*), est un premier exemple de réforme administrative valorisant les fusions et les enjeux d'intégration. Le programme de « gouvernement intégré » propose de prendre en charge des problèmes publics « diaboliques » (*wicked issues*) tels que l'exclusion sociale, le renouvellement urbain, ou la consommation de drogues dont la résolution appelle des traitements intersectoriels[4]. La réforme se traduit par la création d'unités interministérielles (*policy action teams*) en charge de certains enjeux dits *cross-cutting*, le développement de séminaires et de réseaux interministériels, des mesures d'intégration horizontale par le biais de fusions ou à travers le développement des technologies numériques et, enfin, un accent particulier mis sur les guichets des politiques publiques (*policy delivery*) avec le souci d'intégrer les services d'accueil sous la forme de « guichet unique » (*one-stop shop*). À la même période, les gouvernements canadiens promeuvent le « management horizontal »[5], dans un contexte de réorganisations drastiques placées sous le signe des économies budgétaires. Ces politiques ne témoignent pas seulement du souci de la coordination. Elles renvoient aussi à des politiques systématiques de réorganisation par fusion d'organisations publiques à grande échelle : en témoignent celles conduites dans le secteur hospitalier[6] et dans les secteurs des politiques sociales aux États-Unis, les fusions du service de l'emploi et de l'agence des indemnités (*benefits agency*) lancées par les travaillistes britanniques (qui a abouti à la création d'un guichet unique de l'emploi appelé Jobcentre Plus[7]), ou encore à la fusion en Norvège des ministères du Travail (DOL) et de l'Assurance nationale (NIA) au sein d'un nouveau ministère pour l'Emploi et la Sécurité sociale (NAV)[8]. Ces réorganisations, présentées comme une « seconde génération de réforme », ont donné lieu à des labellisations

1. Tom Christensen, Per Lægreid, « Theoretical Approaches and Research Questions », dans Tom Christensen, Per Lægreid (eds), *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*, Hampshire, Ashgate, 2007, p. 1-16.
2. Martin Kitchener, Linda Gask, « NPM Merger Mania : Lessons from an Early Case », *Public Management Review*, 5 (1), 2003, p. 19-44.
3. Tom Ling, « Delivering Joined-up Government in the UK : Dimensions, Issues and Problems », *Public Administration*, 80 (4), 2002, p. 615-642.
4. T. Christensen, P. Lægreid, « The Whole-of-Government Approach… », *op. cit.* ; Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, Gerry Stoker, *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*, Basingstoke, Palgrave, 2002 ; Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
5. Herman Bakvis, Luc Juillet, *The Horizontal Challenge. Line Departments, Central Agencies and Leadership*, Ottawa, Canada School of Public Service, 2004.
6. Martin Kitchener, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields : The Case of Academic Health Center Mergers », *Organization Studies*, 23 (3), 2002, p. 391-420.
7. Jay Wiggan, « Reforming the United Kingdom's Public Employment and Social Security Agencies », *International Review of Administrative Sciences*, 73, 2007, p. 409-424.
8. Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Lægreid, « Reform of the Employment and Welfare Administrations : The Challenges of Co-Ordinating Diverse Public Organizations », *International Review of Administrative Sciences*, 73, 2007, p. 389-408.

concurrentes, sous l'expression *joined-up government*, à partir de l'expérience britannique, « post-*NPM* » ou « gouvernement intégré » (*whole-of-government*)[1].

Bien que l'État en France ait été nettement moins systématiquement affecté que les pays anglo-saxons par le mouvement de spécialisation par agencification, on y observe pourtant aussi une multiplication de réformes organisationnelles favorisant des dynamiques d'intégration organisationnelle dans les années 2000, et spécialement une vague de fusions lancée en 2007 dans le cadre de la RGPP. L'ANPE et l'ASSEDIC ont été fusionnés pour créer Pôle emploi[2] ; la Direction générale des impôts (DGI) et la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ont fusionné pour créer la Direction générale des finances publiques (DGFIP)[3] ; des universités ont, elles aussi, été conduites à fusionner[4].

Là encore, de même que la forme « agence » est devenue un mythe rationnel sous l'effet des savoirs professionnels ou académiques qui la légitiment, la « fusion » est constituée comme un autre standard organisationnel paré de plusieurs vertus. La première est la promesse d'économies d'échelle, d'économies budgétaires, de diminution des coûts de transaction et d'amélioration de l'efficience. Les fusions sont perçues comme des réorganisations qui permettent de supprimer les doublons et les chevauchements et qui facilitent la possibilité de mutualiser des fonctions, notamment les fonctions transversales dites supports[5]. Vues comme un moyen d'améliorer l'efficience, elles sont censées permettre d'abaisser le coût du service rendu à qualité censément égale grâce aux « guichets uniques » (*one stop shop*). La mise en place de grands réseaux techniques est également associée à cette forme intégrée d'organisations, de même que la professionnalisation des fonctions support. Un autre bénéfice associé en termes d'efficience est la possibilité anticipée, dans le cadre de la création de grands ministères ou de méta-organisations, de déplacer et de « réallouer » plus facilement les agents parce que les nouvelles entités fusionnées offriront de plus grandes marges de manœuvre et créeront un plus vaste marché des ressources humaines, ce qui peut être un enjeu important dans un contexte de restriction budgétaire. Les auteurs comme Andrew Dunsire, Christopher Hood, Meg Huby ou Martin Kitchener insistent toutefois sur la fragilité des preuves empiriques relatives aux économies d'échelle censées être réalisées à la faveur de ces réformes. Une des difficultés méthodologiques ici est d'isoler et de mesurer l'effet des fusions en termes d'amélioration de l'efficience. Elles sont en effet fréquemment entreprises dans un contexte simultanément marqué par une réduction des moyens ou des missions des organismes publics.

La deuxième justification des fusions est inverse à celle des agences : là où les agences spécialisent et renforcent l'efficacité en raison d'une division plus étroite des fonctions, les formes fusionnées sont légitimées, au contraire, parce qu'elles sont supposées favoriser la prise en charge de problèmes publics inédits, souvent aggravés par les logiques de spécialisation, qui génèrent des effets de fragmentation et de fonctionnements en silos. Les fusions sont souvent justifiées par un processus d'intégration permettant une « remise en

1. T. Christensen, P. Lægreid, « The Whole-of-Government Approach… », art. cité.
2. Sur Pôle emploi, cf. Jean-Marie Pillon, « Les rendements du chômage : mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi », thèse de doctorat en sociologie, Nanterre, Université Paris Ouest-Nanterre La Défense, 2014.
3. Alexis Spire, « Les ambivalences de la démarche participative dans l'administration : le cas de la fusion au sein de la Direction générale des finances publiques (2007-2012) », *Sociologie du travail*, 57 (1), 2015, p. 20-38.
4. Christine Musselin, Maël Dif-Pradalier, « Quand la fusion s'impose : la (re)naissance de l'université de Strasbourg », *Revue française de sociologie*, 55 (2), 2014, p. 285-318.
5. C. Hood *et al.*, « Scale Economies and Iron Laws… », art. cité ; M. Kitchener, L. Gask, « NPM Merger Mania… », art. cité.

transversalité », c'est-à-dire l'articulation de politiques publiques jugées trop autonomes. Pour cette raison, certains travaux assimilent les fusions à un processus de déspécialisation. Cette lecture est contestable. Non seulement les fusions et la spécialisation ne s'opposent pas, mais elles constituent aussi deux formes de rationalisation qui peuvent au contraire marcher de pair : les multiples fusions entreprises dans le cadre de la réforme de l'État s'accompagnent de la création de nouvelles agences autonomisant de nouvelles fonctions (création d'une agence des achats de l'État, d'une agence nationale des titres sécurisés, d'une agence de paiement unique des aides agricoles, etc.). Les agences nouvellement créées le sont par fusion de différents services jusque-là épars. L'argument du rapprochement des « métiers » est d'ailleurs fréquemment invoqué dans les fusions (comme en témoignent les cas du « pôle emploi » ou de la DGFIP en France). Cet argument n'exclut pas la découverte, chemin faisant, du caractère très hypothétique des synergies censées apparaître (des métiers censés être « proches » les uns des autres s'avérant en définitive différents).

L'article de Frédéric Pierru et Christine Rolland et celui de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, réunis dans ce numéro, se font l'écho de ces enjeux et des croyances associées aux fusions. Les analyses des deux réformes, création des ARS et transformation de l'État territorial, lancées toutes deux dans le cadre de la RGPP, témoignent de l'influence de cette vague idéologique de réorganisations par fusion dans le contexte français. Toutefois, leurs auteurs proposent de montrer les mécanismes complexes qui traversent ces politiques des fusions et remettent ainsi en cause les lectures trop univoques parfois proposées par une partie de la littérature internationale.

Les théories existantes et leurs limites : entre choix trop rationnel et multiplicité des facteurs de réorganisation

Ces deux formats organisationnels illustrent la prégnance des politiques d'organisation et les multiples manières que les dirigeants politiques ont de « manipuler la machinerie administrative » au nom de croyances variées. Comment ces investissements sur la division du travail étatique ont-ils été théorisés dans la littérature et quelle place la dimension politique occupe-t-elle dans leur développement ? De manière schématique, on peut dire que l'étude des processus d'agencification est dominée par des approches abondamment centrées sur des théories inspirées du choix rationnel, tandis que les processus de fusion sont étudiés à travers des perspectives beaucoup plus syncrétiques qui imposent, un peu mécaniquement, la thèse d'un nouveau paradigme de réformes administratives centré sur le « gouvernement intégré ».

L'agencification et les théories rationnelles de la délégation

L'analyse des réorganisations publiques centrée sur la création d'agences a été particulièrement développée dans de multiples travaux nord-américains focalisés sur la « politique des choix structurels » et marqués par le *rational choice*. Ces travaux soulignent que la création ou la transformation d'une organisation publique n'est pas principalement guidée par des choix d'efficacité ou d'efficience, mais qu'elle est un acte éminemment politique. Celui-ci renvoie cependant à des rationalités que les auteurs de ce courant – très marqués par les théories économiques du principal-agent ou par la théorie des coûts de transaction – n'analysent pas exactement de la même manière selon les enjeux qu'ils voient prédominer. Deux sous-courants peuvent être, schématiquement, distingués. D'un côté, autour des travaux

fondateurs de Terry M. Moe, dominent les enjeux de contrôle[1]. La création et le *design* d'agences fédérales aux États-Unis sont enchâssés dans les contraintes de la séparation des pouvoirs : celle-ci entraîne des compromis politiques multiples entre parties prenantes autour de l'enjeu central du contrôle de ces organisations dont le pouvoir est délégué et assis sur l'expertise. Les conflits entre l'exécutif présidentiel et le Congrès sont évidemment cardinaux. T. M. Moe y ajoute deux ingrédients. Premièrement, le poids de l'incertitude électorale conduit les gouvernants en place à renforcer l'autonomie de l'institution qu'ils viennent de créer (ou de réformer) pour empêcher (ou rendre plus coûteuse) la remise en cause par la majorité suivante des orientations d'action publique auxquelles ils sont attachés. Deuxièmement, les groupes d'intérêt directement concernés par les agences et leurs politiques ne cessent de chercher à influencer le *design* des agences en alimentant les efforts du Congrès pour les soustraire au contrôle exercé par l'exécutif présidentiel. T. M. Moe considère donc que les *designs* des agences fédérales sont toujours « imparfaits » parce que sous influence, l'efficacité devenant de ce fait un objectif de second rang dans la mise en forme des structures étatiques. Centrale aux États-Unis, cette approche y alimente de nombreuses recherches récentes sur le développement des agences fédérales, particulièrement centrées sur les degrés d'autonomisation des agences et les enjeux de contrôle indexés sur une série de facteurs politiques (majorité, coalition, couleur politique, etc.)[2].

D'un autre côté, des auteurs comme Gary J. Miller, dans la mouvance des travaux de Douglas North et Barry Weingast[3], accordent plus de poids à un autre enjeu cardinal : le souci politique de l'engagement crédible dans le cadre de contraintes électorales qui rendent temporellement « inconsistants » car « changeants » les engagements des gouvernants sur des objectifs de politiques publiques[4]. Cette rationalité repose sur le fait de confier une politique publique, par exemple défendue en campagne électorale, à une organisation spécialisée nouvellement créée et autonomisée, afin de maximiser les chances que cette fonction soit bien réalisée, sur la base d'une expertise professionnalisée fiable et, aussi, d'afficher symboliquement sa prise en charge. La délégation de cette tâche à une organisation dédiée offrira également des garanties de durabilité de la mesure, au-delà des possibles alternances manifestant à nouveau le souci de se protéger de l'incertitude et de l'influence politique. Cette théorisation en termes d'« engagement crédible » a connu un vif succès parce qu'elle a été mobilisée dans les recherches sur la montée en puissance de l'État régulateur[5] et l'essor et la

1. Terry M. Moe, « The Politics of Bureaucratic Structure », dans John E. Chubb, Paul E. Peterson (eds), *Can the Government Govern ?*, Washington, The Brookings Institution, 1989, p. 267-329 ; *id.*, « The Politics of Structural Choice : Toward a Theory of Public Bureaucracy », dans Oliver E. Williamson (ed.), *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 116-153.
2. John D. Huber, Charles R. Shipan, *Deliberate Discretion ? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; David E. Lewis, *Presidents and the Politics of Agency Design. Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
3. Douglas C. North, Barry R. Weingast, « Constitutions and Commitment : The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England », *Journal of Economic History*, 49 (4), 1989, p. 803-832. La notion de « *credible commitment* » est empruntée à Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.
4. Gary J. Miller, « Above Politics : Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 2000, p. 289-328 ; Gary J. Miller, Andrew B. Whitford, *Above Politics. Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*, New York, Cambridge University Press, 2016.
5. Giandomenico Majone, « Independent Agencies and the Delegation Problem : Theoretical and Normative Dimensions », dans Bernard Steuenberg, Frans van Vught (eds), *Political Institutions and Public Policy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1997, p. 57-78.

diffusion des agences indépendantes de régulation[1]. Face à l'interventionnisme politique jugé discrétionnaire des autorités gouvernementales, ces travaux défendent l'idée que l'agencification serait guidée par le souci des gouvernants de « se lier les mains » pour mettre les décisions de politiques publiques à l'abri des contingences électorales et garantir une certaine stabilité et prévisibilité de la politique menée.

Ces perspectives sont intéressantes : d'une part, parce qu'elles jettent les bases d'une véritable théorie du politique autour de plusieurs concepts (contrôle, incertitude, engagement crédible) ; d'autre part, parce qu'elles font l'effort d'identifier et de caractériser des rationalités véritablement politiques dans les choix de structure. Pour autant, elles sont aussi critiquables sur plusieurs points essentiels. Sans surprise compte tenu de leur lien avec les théories économiques des institutions, elles privilégient *ex ante* des comportements politiques très univoques, optimisateurs et indexés sur les préférences, forcément stables, des seuls dirigeants politiques. Leurs décisions, trop souvent considérées comme un moment unique de décision, semblent totalement informées par la théorie de l'agence et portées par une vision claire, rationnelle et très instrumentale de la forme organisationnelle qu'ils fabriquent. Tout se passe comme si les gouvernants accordaient une attention extrême et hyper-rationnelle aux moindres détails des organisations administratives dont ils endossent la création ou la réforme. En prolongement, ces travaux survalorisent aussi la rationalité des formes organisationnelles au prix de deux oublis majeurs. D'une part, celles-ci ne sont pas intrinsèquement rationnelles mais construites, diffusées et légitimées, par leurs promoteurs, comme des « mythes rationnels » ou des « modèles culturels »[2]. D'autre part, en dépit de l'importance de cet enjeu, l'autonomie et l'indépendance des agences sont plus souvent présumées que réelles et mesurées, les (rares) mesures quantitatives déployées souffrant souvent d'un formalisme excessif. La troisième critique porte sur la déconnexion des contextes et des environnements historiques, institutionnels mais aussi interorganisationnels. Les choix de mise en agence apparaissent finalement peu encastrés dans les univers bureaucratiques, dont de multiples travaux ont pourtant montré qu'ils influençaient fortement les choix des acteurs politiques[3] et qu'ils constituaient des contraintes institutionnelles fortes. L'État est avant tout un ensemble d'organisations segmentées qui sont autant d'institutions, caractérisées par des règles coûteuses à remettre en cause, par de nombreux acteurs veto et par des normes et des valeurs qui influencent les réorganisations. Ces approches sous-estiment notoirement les multiples interactions au cœur de la fabrication d'un nouveau format de division du travail et les conflits de pouvoir – sur les nouveaux périmètres et sur les hiérarchies – dont ces formats résultent. Plusieurs recherches – y compris relevant du même paradigme de choix rationnel – soulignent à quel point les travaux sur les processus de mise en agence ont surpondéré les forces politiques au détriment des jeux bureaucratiques internes[4]. Dans sa généalogie de la réforme

1. Fabrizio Gilardi, « Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies : A Comparative Empirical Analysis », *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 2002, p. 873-893 ; Jorgen G. Christensen, Kutsal Yesilkagit, « Delegation and Specialization in Regulatory Administration : A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands », dans T. Christensen, P. Lægreid (eds), *Autonomy and Regulation…*, *op. cit.*, p. 203-234.
2. Frank Dobbin, « Cultural Models of Organization : The Social Construction of Rational Organizing Principles », dans Diana Crane, *The Sociology of Culture. Emerging Theoretical Perspectives*, Cambridge, Blackwell, 1995, p. 117-141.
3. On pense bien sûr ici aux travaux sur la « *bureaucratic politics* » portés par le travail séminal de Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown & Cie, 1971.
4. George A. Krause, Kenneth J. Meier, « The Scientific Study of Bureaucracy : An Overview », dans George A. Krause, Kenneth J. Meier (eds), *Politics, Policy, and Organizations. Frontiers in the Scientific Study of Bureau-*

Next Steps en 1988 débouchant sur la mise en agences des directions ministérielles, Oliver James montre par exemple que les réformateurs ne sont pas les membres de l'exécutif politique mais des groupes de hauts fonctionnaires de Whitehall associés à des consultants dont il décrit la logique de « *bureau-shaping* » : ces hauts fonctionnaires souhaitent renforcer l'autonomie des départements ministériels en les transformant en agences chargées de l'exécution des politiques publiques pour mieux se consacrer aux activités « nobles » et « politiques » de conception, de pilotage et de contrôle de l'action publique qui les mettent au contact des acteurs politiques. Cette division du travail conduit à déléguer le « sale boulot » de mise en œuvre des politiques publiques à des organisations spécialisées. Une dernière critique relative aux travaux sur l'agencification est qu'ils survalorisent l'enjeu de délégation et d'autonomisation au détriment d'analyses des enjeux liés à la spécialisation. Pourtant, les recherches plus sectorielles portant sur les agences dans le domaine de la santé[1] ou dans le domaine économique et bancaire[2] associent avant tout la création d'une agence dédiée à la production d'une expertise sur un problème public particulier. Une série de travaux récents sur les processus d'agencification insistent d'ailleurs particulièrement, à partir de l'ouvrage séminal de Daniel Carpenter[3], sur l'importance cruciale de cette expertise spécialisée dans les stratégies développées par les agences pour construire et maintenir leur « réputation » (c'est-à-dire, selon Carpenter, la croyance symbolique savamment entretenue auprès des acteurs politiques, des ministères, des organismes de contrôles, des groupes d'intérêt et du public) dans le caractère unique des capacités, des savoirs, des obligations et de la mission de l'agence[4].

La politique des fusions : un tournant historique en quête d'une théorie

Par contraste, les travaux sur les fusions d'organisations publiques apparaissent moins univoques dans leur cadre théorique et oscillent entre des approches passant en revue une large série de facteurs et un argument historique univoque qui en fait des mesures de réaction à la fragmentation provoquée par la vague néomanagériale d'agencification, selon un raisonnement fonctionnaliste implicite. Le contraste entre les explications avancées de l'agencification et celle des fusions est frappant. Alors que les premières sont théoriquement très élaborées et mettent l'accent sur la variable politique et l'enjeu de la délégation, les secondes privilégient *a contrario* un espace d'explications beaucoup plus diversifiées, qui restent aussi, parfois, proches des justifications données aux fusions. L'examen de la littérature académique sur les fusions ne trompe pas. Elle contient d'abord de nombreuses études de cas qui privilégient des cadres théoriques éclectiques : Karen M. Hult insiste sur les conflits de pouvoir interorganisationnels[5] ; Tom Christensen et *al.* articulent une perspective centrée sur les décideurs à une approche culturaliste qui souligne les oppositions institutionnelles, sans

cracy, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2003, p. 15 ; Amy B. Zegart, *Flawed by Design. The Evolution of CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

1. Daniel Benamouzig, Julien Besançon, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005, p. 301-322.
2. Martin Marcussen « Institutional Transformation ? The Scientization of Central Banking as a Case Study », dans T. Christensen, P. Lægreid (eds), *Autonomy and Regulation…*, *op. cit.*, p. 81-109.
3. Daniel Carpenter, *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
4. Moshe Maor, « A Scientific Standard and an Agency's Legal Independence : Which of These Reputation Protection Mechanisms is Less Susceptible to Political Moves ? », *Public Administration*, 85 (4), 2007, p. 961-978.
5. Karen Hult, *Agency Merger and Bureaucratic Redesign*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

omettre l'influence de l'environnement[1] ; Martin Kitchener privilégie la construction et la diffusion de mythes rationnels et le rôle d'agents de changement dans le secteur de la santé[2]. John Halligan[3] ou Glyn Davis *et al.* identifient la co-influence de plusieurs facteurs – le renforcement du contrôle sur l'appareil gouvernemental, des changements de priorité dans les orientations de politiques publiques, le souci de réaliser des économies d'échelle en réduisant les doublons –, tout en indiquant qu'il sera pratiquement impossible de désagréger les rationalités à l'œuvre.

> « Il est difficile, voire impossible, de désagréger de manière adéquate les motifs qui inspirent tout changement de la machinerie organisationnelle [parce que les dirigeants politiques] pensent avec des rationalités mixtes et mêlées plutôt qu'en se référant aux cases nettes et différenciées d'une typologie des choix de structures. »[4]

De même, Christopher Pollitt identifie-t-il six motifs aux réorganisations dont la dimension symbolique est loin d'être absente : marquer un changement dans l'intensité des engagements ; créer une impression de dynamisme réformateur ; s'adapter à des changements de l'environnement ; réaliser des économies, être plus efficace ou mieux se coordonner ; prendre en charge de nouvelles fonctions gouvernementales et de nouvelles politiques publiques ; répondre à des problèmes rencontrés par l'exécutif politique[5]. Si cette profusion d'explications proposées dans les travaux n'est pas, en soi, problématique, elle reflète une première difficulté : les recherches empiriques, pourtant abondantes, sont peu nombreuses à caractériser précisément et à pondérer les mécanismes à l'œuvre dans les fusions. Les rationalités sont trop souvent identifiées *ex ante* et finalement peu analysées en contexte, dans leur épaisseur. Or, elles ne résultent pas de lois universelles des organisations. Produites dans et par des pratiques sociales, inscrites historiquement en contexte, elles méritent d'être examinées en lien avec les transformations de la sphère politique, du monde des professions et des *managers*, des experts et des luttes intra-étatiques.

En tout état de cause, la politique des choix de fusion de structures ne semble pas facile à théoriser sur un mode systématique ni aisément conceptualisable. Il est, dès lors, symptomatique qu'un certain nombre de travaux préfèrent analyser les fusions comme des reflets de processus plus larges de transformation des États dont les auteurs soulignent qu'ils seraient caractérisés par un tournant historique : changement de modes de régulation des États et avènement du « *Schumpeterian Workfare State* » post-fordiste cher à Bob Jessop[6] ; mouvement général d'intégration verticale et horizontale[7] ; développement de formes inédites de

1. T. Christensen *et al.*, « Reform of the Employment… », art. cité.
2. M. Kitchener, « Mobilizing the Logic of Managerialism… », art. cité.
3. John Halligan, « Reorganising Australian Government Departments 1987 », *Canberra Bulletin of Public Administration*, 52, 1987, p. 40-47, et « Coordination of Welfare through a Large Integrated Organization : The Australian Department of Human Services », *Public Management Review*, 17 (7), 2015, p. 1002-1020.
4. « *It is difficult, and perhaps impossible, to accurately desegregate the motives which inspire any given machinery change [because political leaders] think across categories rather than within the neat boxes necessary for a viable typology of machinery decision* » (G. Davis *et al.*, « What Drives Machinery… », art. cité).
5. C. Pollitt, *Manipulating the Machine…*, *op. cit.*, p. 128.
6. J. Wiggan, « Reforming the United Kingdom's Public Employment… », art. cité.
7. Cette analyse est proposée dans le domaine de la santé, cf. Robert G. Evans, « Incomplete Vertical Integration in the Health Care Industry : Pseudomarkets and Pseudopolicies », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 468, 1983, p. 60-87 ; W. Richard Scott, Martin Ruef, Peter J. Mendel, Carol A. Caronna, *Institutional Change and Healthcare Organizations. From Professional Dominance to Managed Care*, Chicago, The University of Chicago Press, 2000. Dans ce numéro, cf. l'article de Frédéric Pierru et Christine Rolland.

coopération interministérielle dans les États, telles que le « gouvernement intégré » ou la « gouvernance holistique »[1].

Ces travaux soulèvent toutefois une seconde difficulté sous la forme d'un paradoxe. Pendant longtemps, les fusions ont été interprétées sans en historiciser la signification, comme des formes ordinaires de jeu sur la division du travail bureaucratique, dans le cadre de cycles de désagrégation puis de ré-agrégation de structures. Par opposition, dans les années 2000, comme on l'a mentionné, le regard porté sur les fusions a évolué. Pour plusieurs auteurs[2], le « gouvernement intégré » (*whole-of-government approach*) relève bien d'une nouvelle politique de réforme de l'État, postérieure aux réformes inspirées du New Public Management (et même parfois construites en réaction à ces dernières), qui se focalise sur de nouveaux enjeux : renforcement de la coordination, attention à des problèmes publics transversaux, intégration gouvernementale. Or, à y regarder de plus près, la temporalité de ces réorganisations par fusion semble contredire l'hypothèse du caractère réactif de ces fusions. C'est implicitement la thèse soutenue par Martin Kitchener et Linda Gask dans une analyse des réformes hospitalières. S'ils confirment bien l'idée d'un modèle organisationnel en vogue, ils se gardent bien d'opposer les fusions aux réformes néomanagériales et parlent, au contraire, de « *NPM Merger Mania* » en soulignant la convergence des fusions avec les instruments néomanagériaux : même emprunt aux recettes du secteur privé ; même focale sur la réduction des coûts et des effectifs[3]. Dans le même secteur de la santé, Richard W. Scott, Martin Ruef *et al.* analysent les fusions comme une manifestation d'un mouvement d'intégration qui se développe parallèlement à des changements qui vont dans le sens de l'introduction de logiques marchandes ou de privatisation. Analysant les transformations de l'État néozélandais, Martin Lodge et Derek Gill contestent également l'idée d'un tournant en soulignant la continuité de certains thèmes avec les principes du *NPM* (les économies budgétaires) et relèvent aussi que la fragmentation du secteur public (liée au développement d'établissements et d'entreprises publiques) est bien antérieure aux années 1980[4]. D'une part, donc, les processus de spécialisation/intégration semblent constituer un mouvement de fond de longue durée qui a plus à voir avec les transformations de long terme de l'État qu'avec les à-coups des réformes des années 1980-2000. C'est à cette échelle qu'il faut réfléchir aux fusions et les analyser. Mais il est essentiel de le faire, d'autre part, en identifiant avec précision les mécanismes à l'œuvre, faute de quoi on prêterait à l'idée d'un tournant post-*NPM* un pouvoir explicatif universel qu'il ne peut avoir.

Manipuler les formes organisationnelles de l'État : une sociologie politique des politiques de l'organisation en quatre dimensions

Les quatre contributions rassemblées dans ce numéro ont en commun d'insister sur l'importance des processus politiques dans la transformation des formes d'organisations publiques. Mais, à distance d'approches qui proposent des visions univoques et

1. C. Pollitt, « Joined-up Government… », art. cité ; T. Christensen, P. Lægreid, « The Whole-of-Government Approach… », art. cité ; Perri 6 *et al., Towards Holistic Governance…, op. cit.*
2. T. Christensen, P. Lægreid, « The Whole-of-Government Approach… », art. cité ; C. Pollitt, « Joined-up Government… », art. cité.
3. M. Kitchener, L. Gask, « NPM Merger Mania… », art. cité ; M. Kitchener, « Mobilizing the Logic of Managerialism… », art. cité.
4. Martin Lodge, Derek Gill, « Toward a New Era of Administrative Reform ? The Myth of Post-*NPM* in New Zealand », *Governance*, 24 (1), 2011, p. 141-166.

désincarnées du politique, le dossier s'efforce de restituer l'épaisseur et la diversité des jeux et usages politiques associés aux manipulations des architectures étatiques. Celles-ci ne résultent pas de la rationalité univoque d'un acteur politique maximisant la crédibilité de son engagement ou cherchant à réduire l'incertitude électorale en déléguant une politique à une organisation indépendante. Conformément aux analyses sociologiques des réorganisations publiques[1], nos explorations empiriques montrent, premièrement, que les logiques politiques à l'œuvre sont plus diversifiées que la politique des choix de structures ne le laisse penser et qu'elles sont aussi encastrées dans les champs politiques et bureaucratiques qui leur confèrent des enjeux et des natures différentes. Elles suggèrent aussi que l'organisation réformée n'est pas aussi rationnellement dessinée que ne le disent les théories de la délégation ou de l'intégration. Une sociologie des politiques de l'organisation suppose donc de démêler les différentes mobilisations politiques à l'œuvre dans les réorganisations. Elle requiert également de prendre la mesure de leurs effets sur les structures fabriquées qui, au cœur de dynamiques contradictoires qui les façonnent, apparaissent éminemment « incomplètes », « imparfaites » et « ambiguës ». Les enquêtes proposées dans ce numéro s'efforcent, enfin, de tirer profit des travaux existants mais aussi de leurs limites. Les contributions discutent ainsi des processus de spécialisation sans les restreindre au seul mouvement d'agencification (Benjamin Lemoine et France Trésor, l'agence de la dette publique) mais en tenant compte de leurs formes ordinaires (dans les commissariats, Élodie Lemaire). De même, elles examinent les réorganisations par fusion en proposant de restituer et de pondérer les mécanismes à travers lesquelles elles sont construites (Philippe Bezes et Patrick Le Lidec), mais aussi en les réinscrivant dans les transformations de l'État par intégration à une échelle plus macroscopique (Frédéric Pierru et Christine Rolland).

Les quatre dimensions politiques des politiques de l'organisation

Ce numéro spécial défend la thèse que les politiques de l'organisation sont mieux comprises et analysées lorsqu'elles sont placées au cœur de la variété des engagements politiques qui y prévalent et des multiples usages des formes organisationnelles. Le politique qui traverse les politiques constitutives de réorganisation n'est pas fait d'une seule rationalité. Il est pris dans un ensemble de relations (avec le champ électoral, l'appareil bureaucratique, les clientèles des politiques publiques, les experts porteurs de savoirs, etc.) qui définissent des enjeux de pouvoir distincts. Saisir cette variété des investissements politiques dans les réorganisations permet de restituer la complexité et les ambiguïtés, voire les tensions, au cœur des réformes de structures et aussi de mieux comprendre comment se nouent des coalitions réformatrices autour des nouvelles architectures étatiques.

En s'appuyant sur les théories examinées plus haut et sur les facteurs variés identifiés dans les études de cas, il est possible, un peu systématiquement, de distinguer quatre logiques à l'œuvre en opposant deux dimensions : la nature des enjeux (cognitifs ou matériels) et l'ampleur des processus engagés (restreinte/confinée ou large/publicisée). Analytiquement distingués (cf. le tableau 1), ces quatre types de manipulation des architectures étatiques ne sont pas exclusifs les uns des autres mais souvent coprésents. Les caractériser permet toutefois de replacer les acteurs politiques dans des configurations où ils sont en permanente interaction avec d'autres groupes : hauts fonctionnaires des différents segments bureaucratiques

1. Nils Brunsson, Johan P. Olsen, *The Reforming Organization*, Abingdon, Routledge, 1993 ; C. Musselin, M. Dif-Pradalier, « Quand la fusion s'impose… », art. cité.

concernés ; experts assurant la promotion d'un standard organisationnel ; groupes d'intérêt cherchant à influencer les choix de structures, publics électoraux visés, etc.

Tableau 1. Les formes variées de politiques de l'organisation

Nature des enjeux	*Étendue des processus politiques*	
	Restreinte et confinée	Large et publicisée
Idéelle et cognitive	Enjeux d'expertise liés aux politiques publiques (*Policy*)	Dimension partisane et symbolique (*Politics*)
Matérielle	Concurrence et luttes de pouvoir entre organisations (*Power*)	Dimension constituante et redistributive (*Governance*)

La *première* manifestation du politique dans les réorganisations ancre les réformes de structures dans l'espace de la compétition électorale, mais pense cette articulation sur la base de rationalités moins sophistiquées que les anticipations élaborées des décideurs de la théorie des choix de structures. Il faut en effet d'abord s'interroger sur la nature de l'attention que les exécutifs politiques accordent aux réorganisations. Qu'ils se soient indéniablement engagés dans des politiques de l'organisation considérées comme une technique de gouvernement parmi d'autres ne dit rien de l'intensité de leur implication. Or, les enjeux de ces réorganisations – qui concernent les arcanes des administrations – sont tout sauf attractifs pour les citoyens, même s'ils sont *a contrario* extrêmement saillants aux yeux des fonctionnaires et des groupes d'intérêts en contact direct avec ces administrations. Bien qu'il existe quelques gains associés à l'affichage d'une posture réformatrice, ceci en fait des objets à faible résonance électorale, *a priori* peu investis par les élus confrontés à des agendas saturés et sommés d'arbitrer entre de multiples enjeux à plus forte visibilité électorale. Pourtant, les enjeux liés à la compétition pour le pouvoir n'en sont pas pour autant absents. Analysant au niveau macro la création des portefeuilles ministériels et les fusions de ministères au sein de Whitehall de 1971 à 1984, Christopher Hood, Meg Huby et Andrew Dunsire défendent par exemple l'idée que les fusions de portefeuilles ministériels relèvent du modèle bien connu de la politique de cour (*court politics*) : pour eux, la création d'un grand ministère sert d'abord à rétribuer symboliquement un parti allié ou une personnalité en fonction de son poids électoral ou de l'importance de son soutien[1].

En continuité avec cet argument, dans leur contribution à ce dossier thématique, Philippe Bezes et Patrick Le Lidec montrent que la reconfiguration des administrations territoriales de l'État est fortement indexée sur le poids politique et la mobilisation différentiels des ministres : les grandeurs politiques sont ainsi des variables clés de compréhension des résultats des réformes. Sur une base différente mais complémentaire, les engagements politiques dans les réorganisations peuvent aussi être interprétées comme témoignant d'une réactivité symbolique aux problèmes publics qui occupent une place importante sur l'agenda gouvernemental et/ou à des enjeux qui apparaissent compter dans l'opinion. La création d'une nouvelle entité peut relever d'un enjeu d'affichage destiné à manifester publiquement l'attention prêtée par les autorités à un problème public et à attester de sa volonté de « faire des choses »[2]. Cette

1. C. Hood, « Scale Economies and Iron Laws… », art. cité.
2. Brandice Cane-Wrone, « Administrative Politics and the Public Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, 39 (1), 2009, p. 25-37.

dimension symbolique est bien mise en évidence par Benjamin Lemoine lorsqu'il analyse la création de l'AFT comme un signal politique adressé aux investisseurs et aux marchés financiers. De même, Élodie Lemaire montre-t-elle combien la création de petites unités spécialisées dans les commissariats de police reflète la hiérarchie des problèmes publics légitimes et l'affichage des priorités gouvernementales (les infractions liées à l'automobile, les violences conjugales, etc.). Dans ce cas, le *stop and go* réorganisateur peut être indexé sur les cycles électoraux, chaque majorité au pouvoir se montrant soucieuse d'afficher ses priorités en matière de lutte contre les délinquances par la création de structures dédiées. La création des ARS étudiée par Frédéric Pierru et Christine Rolland illustre aussi cette manifestation du politique. La fusion est présentée comme une réponse à des enjeux de santé, électoralement saillants dans la campagne du président Sarkozy : la maîtrise des dépenses de santé, la lutte contre les déserts médicaux, l'amélioration de l'accès aux soins. Par ailleurs, le poids politique de la ministre de la Santé, Roselyne Bachelot, jouera sur l'adoption d'une réorganisation sur laquelle elle gardera une haute main au point de la détacher du dispositif RGPP. Dans tous ces cas, la politique de l'organisation revêt une forte dimension symbolique qu'il est possible d'analyser en termes de construction d'images et de signaux adressés à « l'opinion » ou à des publics plus spécifiques.

La *deuxième* modalité d'implication politique dans les réorganisations relève de ce qu'on pourrait appeler la politique de la gouvernance. Les réorganisations peuvent être analysées, on l'a dit, comme des politiques constituantes. Pour Harold Seidman, les changements de structures administratives constituent « *an instrument of politics, position and power* »[1]. Les décisions en matière de division du travail et les transformations des périmètres administratifs qu'elles induisent ont de puissants effets de redistribution de l'autorité et du pouvoir. Elles changent l'insertion des organisations dans les systèmes administratifs, transforment les chaînes hiérarchiques et la distribution des responsabilités, justifient la désignation de nouveaux responsables et influencent la circulation de l'information ainsi que les modes de coordination et de contrôle[2]. Ce faisant, elles modifient les modalités d'exercice du pouvoir politique.

Élodie Lemaire le démontre, en étudiant les processus de spécialisation dans la police. La démultiplication d'unités spécialisées reflète autant qu'elle affecte les modes de gouvernement policier. Leur création constitue un moyen pour les commissaires non seulement de prouver leur loyauté politique, mais aussi de gouverner autrement dans le commissariat : les brigades dédiées réduisent en effet l'autonomie des policiers et favorisent leur contrôle en segmentant l'activité en petites tâches plus facilement mesurables et donc contrôlables. Les enjeux de contrôle de la gestion de la dette sont également au cœur de la contribution de Benjamin Lemoine. Les controverses autour du réglage de la « distance au politique », dans le choix du *design* de l'AFT, reflètent la saillance des enjeux de pilotage et de contrôle. Le processus de création de l'Agence est traversé d'anticipations et de conflits autour de ce que sera la gouvernance politique de l'organisation selon les règles institutionnelles (et la plus ou moins grande proximité au ministère des Finances) qui la définiront, tout comme le degré de mise en marché des pratiques et normes de gestion de la dette. L'article de Frédéric Pierru et Christine Rolland sur la création des ARS place les enjeux de redistribution du pouvoir et de régulation du « système de santé » français au cœur de la réorganisation par fusion. Si

1. Harold Seidman, *Politics, Position and Power. The Dynamics of Federal Organization*, New York, Oxford University Press, 1975.
2. James D. Thompson, *Organizations in Action*, New York, Mc Graw-Hill Book Company, 1967 ; M. Egeberg, « The Impact of Bureaucratic Structure… », art. cité.

un consensus se dégage sur le projet de création des ARS, des visions différentes des modalités d'« intégration » portées par plusieurs acteurs (professionnels, administratifs et politiques appartenant à l'État, à l'Assurance-maladie, aux associations et aux médecins libéraux) sont en concurrence pour la « définition du bon gouvernement sectoriel » et des formes de professionnalisme qui doivent y prévaloir. La réforme de l'administration territoriale de l'État soulève des enjeux comparables : dans leur contribution, Philippe Bezes et Patrick Le Lidec soulignent l'importance des rivalités pour le contrôle des services territoriaux de l'État, enjeu saillant de la fusion des services déconcentrés aux niveaux régional et départemental. L'originalité de l'article est ici de montrer qu'à rebours des nombreux travaux qui mettent l'accent sur les enjeux de rétribution, et qui conduisent les gouvernants à multiplier les organisations et leurs échelons, les hommes politiques peuvent aussi avoir intérêt à réduire drastiquement le nombre de leurs interlocuteurs, condition pour que le politique puisse avoir une prise réelle sur l'action publique à travers des interactions répétées avec un petit nombre de hauts fonctionnaires. La fusion sert des objectifs de « pyramidage » de l'organisation : elle offre au pouvoir exécutif le bénéfice d'un pilotage rênes courtes, d'une hiérarchie rationalisée, centrée sur un nombre plus réduit de collaborateurs de confiance.

Troisième déclinaison des manifestations du politique, les enjeux de politiques publiques ne sont, bien sûr, pas absents des motifs au cœur des réorganisations. Peu visibles au premier abord, ils exigent, pour être identifiés, un travail empirique d'exploration. Cette investigation est d'autant plus importante que la littérature sur la politique des choix de structure a plutôt négligé la dimension du *policy* dans la caractérisation du *politics*. En effet, la focale placée sur les formats organisationnels conduit à prêter plus d'attention aux règles, aux découpages et aux arrangements institutionnels qu'à la substance des enjeux de politiques nichées dans les réorganisations. L'intérêt d'une perspective de sociologie politique est d'inciter à les explorer et à les mettre au jour. Un certain nombre de travaux viennent en appui de l'exploration de cette dimension. Dans des contributions consacrées à la création de méga ministères en Australie[1] ou à des réorganisations dans les systèmes dits de Westminster (Grande-Bretagne, Canada, Australie)[2], les auteurs mettent en évidence une modalité, parmi trois, de l'influence politique sur les réorganisations de structure : la modification de la division du travail permet de rehiérarchiser les priorités de politiques publiques en redistribuant le pouvoir et en favorisant la remise en cause de l'organisation des clientèles. L'intervention sur la division du travail se double ainsi de choix, plus ou moins discrets, d'orientations de politiques. Dans leur travail sur la création d'agences de sécurité sanitaire (l'Établissement français des greffes, l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé), Daniel Benamouzig et Julien Besançon montrent que leur essor en France correspond à une reprise en main, par l'administration centrale, d'activités jusqu'alors déléguées à des acteurs privés ou du tiers secteur. Ce renforcement de la présence de l'État par l'agencification est aussi porteur de savoirs et de visions nouvelles de l'action publique, traduisant des déplacements et des conflits de juridiction. Pour François Buton et Frédéric Pierru, la mise en place de nouvelles agences permet d'acclimater, d'abord aux marges de l'État, puis d'institutionnaliser et de bureaucratiser un savoir de gouvernement d'origine nord-américaine : l'épidémiologie de terrain, assez mal vue de l'administration centrale[3]. Sur

1. John Halligan, « Reorganising Australian Government Departments 1987 », *Canberra Bulletin of Public Administration*, 52, 1987, p. 40-47.
2. G. Davis *et al.*, « What Drives Machinery… », art. cité.
3. François Buton, Frédéric Pierru, « Instituer la police des risques sanitaires : mise en circulation de l'épidémiologie appliquée et agencification de l'État sanitaire », *Gouvernement et action publique*, 4, 2012, p. 67-90.

un sujet proche, dans ses recherches sur la création d'agences de sécurité sanitaire des aliments (SSA) en France (l'AFSSA) et en Grande-Bretagne (la Food Standards Agency), Thomas Alam montre comment le secteur de la SSA était historiquement un sous-secteur des politiques alimentaires, porté par une configuration d'acteurs et d'institutions « faibles » et traité au sein du ministère de l'Agriculture[1]. Avec la crise de la vache folle, des entrepreneurs du ministère de la Santé, les « *Kouchner boys* » (Martin Hirsch ou Didier Tabuteau), se servent de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), comme d'une ressource pour subvertir l'état des rapports de force existant, déplacer les juridictions et réorienter l'action publique. La création de l'AFSSA en 1998, dont le ministère de la Santé est cotutelle, marque une réorientation de la politique de sécurité sanitaire, désormais reformulée en des termes qui donnent une place plus importante aux associations de consommateurs et aux professionnels de santé. De la même façon, les fusions peuvent véhiculer des orientations de politiques. Dans son exploration de la création du ministère du travail et des pensions par fusion du UK Employment Service et de la Benefit Agency, Jay Wiggan montre bien que celle-ci fait partie d'une stratégie néolibérale de réorientation de la politique de l'emploi et de la sécurité sociale : elle est destinée à soutenir l'introduction de logiques d'« activation » sur le marché du travail, à destination des demandeurs d'emploi traditionnels et des utilisateurs économiquement inactifs des services de sécurité sociale[2]. Les réorganisations non seulement affectent la manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques, mais elles en façonnent aussi souvent les objectifs et les instruments en imposant de nouvelles catégorisations de l'organisation du travail, du découpage des tâches, des expertises à mobiliser et des spécialités valorisées et légitimes.

Chaque contribution du numéro illustre l'importance des enjeux de politique publique enchâssés dans les réformes de structure. Benjamin Lemoine montre comment la création de l'AFT affecte les contenus de la politique d'émission de la dette dans le sens d'une certaine orthodoxie financière et d'une focalisation sur la liquidité de la dette de même qu'elle installe durablement un rapport normalisé entre l'État et les marchés financiers *via* la médiation des techniciens de l'AFT. Pour Élodie Lemaire, la spécialisation est également associée à la croyance dans l'efficacité des petites brigades pour cibler des délits toujours plus différenciés (actes discriminatoires, vols avec violence, etc.). De leur côté, Frédéric Pierru et Christine Rolland associent la dynamique d'intégration et la création des ARS à deux ré-orientations significatives des politiques de santé : la montée en puissance d'une conception gestionnaire des politiques de santé, autour de la notion de « gestion du risque », mais aussi la valorisation de certaines spécialités médicales (la biomédecine ou l'épidémiologie), plus compatibles que d'autres avec la dynamique d'intégration et avec les deux catégorisations du système qu'elle porte en elle : une rationalisation industrielle ; l'accent mis sur la continuité des soins au-delà du système. Les enjeux spécifiques de politiques publiques sectorielles sont un peu moins présents dans l'article de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, puisque la réforme par fusion de l'administration territoriale de l'État est d'abord, dans son initiative, une politique constituante et transversale de réforme administrative. En tant que telle, elle traduit cependant une réorientation significative du contenu des politiques de réforme en redonnant la priorité aux enjeux d'intégration, de transversalité interministérielle et de coordination par rapport aux dynamiques néomanagériales antérieures, liées à la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui renforçaient les silos ministériels et distillaient une forme discrète

1. Thomas Alam, « La vache folle et les vétérinaires : récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments », *Revue d'études en agriculture et environnement*, 90 (4), 2010, p. 373-398.
2. J. Wiggan, « Reforming the United Kingdom's Public Employment… », art. cité, p. 410.

d'agencification[1]. Par ailleurs, les nouvelles organisations régionales créées par fusion (la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL, la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi, DIRECCTE, etc.) sont, tout comme les ARS, traversées d'enjeux de politiques publiques, en quelque sorte « encapsulés » dans les négociations liées aux nouvelles frontières de l'État territorial. Les DREAL sont bien sûr la traduction locale du projet de grand ministère du Développement durable, notion ambiguë et plurivoque mais qui souligne la volonté politique de prendre en compte des enjeux environnementaux inédits (réchauffement climatique, biodiversité, taxe carbone) qui exigent de dépasser les cloisonnements des administrations sectorielles traditionnellement en concurrence sur ces sujets (Équipement, Écologie, Industrie)[2]. Leur création reflète ces priorités, même si elle ne signifie évidemment pas que les nombreuses politiques publiques portées par ces entités vont toutes être réorientées[3].

La dernière dimension au cœur des politiques de l'organisation est certainement la plus classique. Elle correspond aux luttes de pouvoir et de juridiction qui constituent le cœur des fonctionnements bureaucratiques ordinaires. Décrites par James Q. Wilson comme des logiques de concurrence (*turf wars*)[4] entre segments bureaucratiques, elles forment la trame de ce que Graham T. Allison appelle la « *bureaucratic politics* » au sein d'un État vu comme un « conglomérat de grandes organisations et d'acteurs politiques qui diffèrent considérablement quant à ce que le gouvernement doit faire »[5]. Dès lors, intervenir sur la division du travail étatique – c'est-à-dire déplacer les frontières formelles des organisations – ne peut qu'exacerber les phénomènes de concurrence et de luttes de juridiction entre composantes en raison des multiples effets de ces restructurations : sur la dépendance des organisations administratives à leur environnement, sur la position qu'elles occupent dans les hiérarchies, sur les identités de leurs agents, etc. Ce que certains sociologues appellent le travail institutionnel (*institutional work*)[6] est donc ici, appliqué aux politiques de l'organisation, indissociablement un travail sur les frontières (*boundary work*)[7]. Sous cet angle, les processus qui accentuent la spécialisation (l'agencification) et ceux qui favorisent l'intégration (les fusions) génèrent des conflits de pouvoir différents. Il est plus facile de spécialiser que de fusionner en raison des effets opposés que ces réformes produisent sur le marché des postes. Même si elle peut induire une dévalorisation discrète de certaines positions, la segmentation des organisations est plus facile à pratiquer car elle élargit le marché des postes de responsabilités. *A contrario*, les fusions provoquent une raréfaction et une revalorisation des postes de responsabilité, intensifiant l'acuité de la concurrence pour leur occupation entre acteurs individuels

1. Dominique Linhardt, Fabian Muniesa, « Du ministère à l'agence : étude d'un processus d'altération politique », *Politix*, 23 (95), 2011, p. 73-102.
2. Pierre Lascoumes, Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, Emmanuel Martinais, *Le développement durable, nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF, 2014.
3. Sur ce point, cf. P. Lascoumes *et al.*, *ibid.*, p. 161-175 ; ainsi que François-Mathieu Poupeau, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement & action publique*, 2 (2), 2013, p. 249-277.
4. James Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they Do it*, New York, Basic Books, 1989.
5. Graham T. Allison, Morton H. Halperin, « Bureaucratic Politics : A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, 24, 1972, p. 40-79, dont p. 43 ; G. T. Allison, *Essence of Decision...*, *op. cit.*
6. T. B. Lawrence *et al.* (eds), *Institutional Work...*, *op. cit.*
7. J. D. Thompson, *Organizations in Action...*, *op. cit.* ; Filipe M. Santos, Kathleen M. Eisenhardt, « Organizational Boundaries and Theories of Organization », *Organization Science*, 16 (5), 2005, p. 491-508 ; Ch. Zietsma, Th. B. Lawrence, « Institutional Work... », art. cité.

ou collectifs (entre corps en particulier). L'article d'Élodie Lemaire illustre la relative facilité avec laquelle une politique de spécialisation est entreprise, liés à la multiplication des brigades spécialisées dans les commissariats de police : « la spécialisation, écrit-elle, est un capital positif dans l'ordre des grandeurs policières », car les petites unités permettent d'échapper au modèle du généraliste et d'accéder aux services et aux activités d'enquête, autrefois réservés aux gradés et aux officiers. De même, Benjamin Lemoine montre combien la spécialisation du service de la dette alliée à l'absence de détachement réel de l'agence vis-à-vis de l'appareil d'État est présentée comme une « modernisation » à mettre au « crédit de l'État » que les hauts fonctionnaires de l'agence défendent d'autant plus que l'affichage « agence » peut améliorer leurs performances dans la vente des emprunts publics tout en maintenant, voire en renforçant leurs capacités politiques en interne.

Au contraire, une partie de la littérature relative aux fusions ou à la mise en place de structures de coordination en souligne les difficultés. Celles-ci suscitent des luttes de pouvoir interorganisationnelles plus ou moins intenses pour s'en assurer le contrôle[1] parce qu'elles affectent un très grand nombre de dimensions : le degré d'intégration entre les unités fusionnées et les niveaux hiérarchiques, la nature des interdépendances entre ces unités (verticale et/ou horizontale) et leur symétrie, le degré et la nature des conflits internes, les « grandeurs » des services fusionnés qui sont réévaluées, les liens noués, l'environnement et les réseaux de clientèles, etc. Plus le champ institutionnel est dense plus le remodelage des tracés et des frontières alimentent les conflits et la défense des juridictions : les négociations constitutives de la *bureaucratic politics* jouent à plein[2]. Frédéric Pierru et Christine Rolland mettent en évidence, à cet égard, les luttes entre deux conceptions concurrentes des ARS, État *versus* Assurance-maladie, l'une politique et déconcentrée, l'autre technocratique et centralisée. La REATE qu'analysent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec correspond à un cas archétypique de fusions à très haute densité institutionnelle tant les ministères impliqués sont nombreux, tous disposant historiquement d'ancrage territorial, à des niveaux et à des degrés d'institutionnalisation variables selon leur ancienneté. Lorsqu'on assiste non à une seule fusion mais à une série d'appariements entre plusieurs entités, les nombreuses luttes de pouvoir – pour défendre les frontières existantes ou obtenir de nouveaux découpages dans lesquels sont préservées position ou autonomie – débouchent sur de multiples transactions et marchandages.

L'encastrement institutionnel des politiques de l'organisation

L'ensemble des contributions présentées dans le numéro met l'accent sur les différentes dimensions *politiques* de ce que nous avons appelé les politiques de l'organisation, renvoyant aux usages que les gouvernants font des formats organisationnels et à la manière dont ces formats constituent pour eux des ressources mais aussi des contraintes. Les quatre contributions partagent toutefois un autre point de vue : les transformations de la division du travail constituent des phénomènes organisationnels passionnants à étudier, à condition de le faire « en contexte » au cœur des dynamiques institutionnelles – politique, administrative, professionnelle et sociale – qui les traversent autant qu'elles les façonnent et leur donnent leurs significations. Autrement dit, les réorganisations et les investissements politiques qui les fondent ne surviennent pas dans un vide institutionnel. Elles interviennent au sein

1. K. M. Hult, *Agency Merger…*, *op. cit.*, p. 13-32.
2. G. Allison, M. Halperin, « Bureaucratic Politics… », *op. cit.*

d'univers institutionnels dépositaires de manières de penser l'organisation (des catégories, des symboles, des idéologies, des modes de fonctionnement, etc.) et de la structurer (des normes, des ressources, une certaine distribution du pouvoir, des points veto, etc.). Ces univers exercent donc en retour des contraintes sur les entreprises de réorganisation en favorisant ou, au contraire, en freinant, en tout cas en influençant, les initiatives de transformation des structures.

Cette dimension institutionnaliste, somme toute classique, soulève bien sûr la question du changement. Que remettent en cause les nouvelles divisions du travail ? Jusqu'où traduisent-elles ou reproduisent-elles le poids des relations de pouvoir existantes, des institutions administratives historiques ? Jusqu'où déplacent-elles les équilibres de pouvoir stabilisés dans les périodes antérieures ? La création des ARS est-elle une transformation totale de l'organisation du système de santé français ? En replaçant le préfet au centre du dispositif, la nouvelle organisation de l'État territorial n'est-elle qu'une réactivation d'une logique historique ancienne ? La création de l'AFT remet-elle radicalement en cause les manières de financer la dette française ? Les brigades spécialisées dans les commissariats constituent-elles une modalité classique d'organisation de la police ou traduisent-elles une évolution contemporaine inédite ? Chacune des contributions du numéro propose une réflexion sur la portée et sur les limites des transformations qui affectent le segment d'administration française étudié. Benjamin Lemoine souligne ainsi le poids de la configuration institutionnelle française dans l'appropriation du standard organisationnel « agence de la dette » et dans le réglage spécifique, hexagonal, de la « distance au politique ». De même, Élodie Lemaire insiste sur la spécificité contemporaine de la spécialisation dans les commissariats en liant le développement aux réformes néomanagériales centrées sur la performance qui se déroulent par ailleurs. Frédéric Pierru et Christine Rolland montrent les limites du processus d'intégration qu'ils étudient, suggérant ainsi que certains niveaux d'administration sont plus exposés et moins résistants aux réorganisations que d'autres. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec explorent, pour leur part, les conditions et les limites du changement institutionnel d'un État territorial à la française particulièrement dense et défendu.

Plus largement, toutefois, les quatre contributions reflètent le caractère enchâssé ou encastré des formes de division du travail dans les institutions étatiques. La sociologie des politiques de la division du travail que propose ce numéro fait voir à quel point les architectures administratives sont totalement interdépendantes de nombreuses autres structurations des organisations publiques : les orientations et objectifs qui émanent du système politique et des réformes nationales que portent les gouvernants ; les hiérarchies et formes de loyauté politique ; les politiques publiques qui informent l'activité des structures ; les groupements qui font les administrations publiques (corps, groupes professionnels, etc.) mais aussi l'espace des positions, des mobilités et des carrières que ces architectures définissent en partie. Les investissements de forme sur les structures étatiques entrent en interaction avec de multiples autres pratiques, significations, idées et intérêts. Pour le dire d'une formule, l'*organisation* (la division des tâches, des fonctions et des périmètres) est plongée dans les différentes composantes (politique, professionnelle, sociale) de l'*institution*.

Cet encastrement se traduit par au moins deux points communs aux différentes contributions. La perspective historique, tout d'abord, est décisive pour inscrire les réorganisations étudiées dans le temps long du changement institutionnel : les lents processus d'intégration du système de santé ou de transformation de l'État territorial en France ; le processus historique de mise en marché de la dette française ; la temporalité longue des réformes de la

police et des transformations du management policier depuis les années 1980. L'intrication de plusieurs dynamiques au cœur des politiques de l'organisation, restituant ainsi un feuilleté institutionnel complexe, est la seconde propriété commune aux contributions.

Élodie Lemaire montre bien que les réformes débouchant sur la création d'unités spécialisées dans la police ne peut être analysée indépendamment des effets de la réforme des corps et des carrières ainsi que de la transformation de la hiérarchie des problèmes publics liée à la circulation d'une nouvelle doctrine de sécurité, ces trois dimensions étant étroitement intriquées. De la même façon, Benjamin Lemoine souligne à quel point la mise en place de l'AFT doit être saisie à la croisée de reconfigurations internationales (dans un contexte d'internationalisation des économies, de concurrence accrue pour attirer les capitaux où la gestion de la dette a déjà été externalisée à des agences dans plusieurs pays, conformément aux orientations défendues par des organisations internationales), de circulations transnationales de standards organisationnels (la forme agence) et dans une configuration nationale particulière, marquée par le poids particulier et la volonté de la direction du Trésor de conserver cette activité dans son giron. Frédéric Pierru et Christine Rolland mettent également en évidence cet encastrement des processus de réorganisation, la création des ARS étant littéralement façonnée par les concurrences entre organisations (État *versus* Assurance-maladie) comme par les multiples dynamiques (notamment professionnelles mais aussi bureaucratiques) qui structurent le champ de la santé. Enfin, la contribution de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec replace les changements organisationnels à la croisée de quatre mécanismes : des mécanismes externes à l'administration, tels que la diffusion des idées et leurs modalités d'appropriation par les élites politiques ; des mécanismes internes à l'administration, les changements de forme organisationnelle étant défendus par des entrepreneurs institutionnels porteurs de scripts réformateurs, et façonnés par les luttes de juridiction et les jeux de négociations entre institutions[1].

Philippe Bezes et Patrick Le Lidec

Philippe Bezes est directeur de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris (CNRS-UMR 8239). Il a dirigé, avec Patrick Le Lidec, le projet MUTORG-ADMI (Les mutations organisationnelles de l'administration française : hiérarchies, division du travail et coordination), financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre du programme Gouverner et administrer. Il est l'auteur de *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009 ; et le codirecteur (avec Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews) de *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016. Ses recherches portent sur la sociologie historique des politiques de réforme administrative et de l'État ainsi que sur l'analyse des processus de transformation des bureaucraties publiques en France et en perspective comparative (Centre d'études européennes, Sciences Po, 28 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris, <philippe.bezes@sciencespo.fr>.)

Patrick Le Lidec est chargé de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris (CNRS-UMR 8239). Il a codirigé avec Philippe Bezes le projet MUTORG-ADMI (Les mutations organisationnelles de l'administration française : hiérarchies, division du travail et coordination), financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) dans le cadre du programme Gouverner et administrer.

1. Les auteurs remercient les évaluateur.e.s anonymes de la revue pour leurs suggestions et leurs remarques stimulantes ainsi que les contributeurs du numéro pour les riches échanges sur les articles et sur l'introduction.

Il est également membre du Comité pour l'histoire préfectorale auprès du ministère de l'Intérieur. Il a récemment publié (avec Didier Demazière) *Les mondes du travail politique. Sociologie des élus et de leurs entourages*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014. Il s'intéresse notamment aux transformations de l'architecture territoriale et de la gouvernance locale (Centre d'études européennes, Sciences Po, 28 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris, <patrick.lelidec@sciencespo.fr>.)