

Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et l'exercice du pouvoir politique

The Sociologist and Sociology in Public Administration and in the Exercise of Political Power

Guy ROCHER

Volume 12, numéro 2, octobre 1980

Réflexions sur la sociologie

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/001648ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/001648ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (imprimé)

1492-1375 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

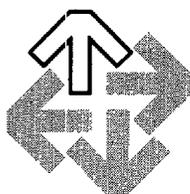
Citer cet article

ROCHER, G. (1980). Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et l'exercice du pouvoir politique. *Sociologie et sociétés*, 12(2), 45–64. <https://doi.org/10.7202/001648ar>

Résumé de l'article

Le sociologue n'est pas encore très familier avec la participation à l'administration publique. Après les brillants travaux de Tocqueville et Weber, les sociologues contemporains ont tardé à étudier les bureaucraties publiques. Ils entrent actuellement dans ce champ d'étude, mais d'une manière encore incohérente et fragmentaire. Si l'étude de la bureaucratie publique leur pose peu de défis intellectuels, la participation à la vie interne de la fonction publique leur en pose de plus sérieux. Mais c'est surtout la participation à l'exercice du pouvoir politique qui trouve le sociologue démuné. Le pouvoir s'exerce par l'intermédiaire d'une pratique normative pour laquelle le sociologue est peu préparé. Il lui manque en particulier une grille d'analyse systématique et critique du droit, pour ne pas se retrouver sans défense à la remorque des juristes et des autres administrateurs.

Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et l'exercice du pouvoir politique



GUY ROCHER

Les sociologues ont eu, moins que les économistes, les démographes, les juristes, l'occasion de connaître la vie interne de l'administration publique. Ils n'ont pas été très nombreux à entrer dans l'administration publique, à y faire carrière ou encore à y faire des stages prolongés. C'est de l'extérieur qu'ils ont vu fonctionner l'administration publique, soit par des contacts qu'ils ont pu avoir avec des fonctionnaires, soit par la participation à des comités ou à des commissions d'étude ou d'enquête. Mais c'est autre chose que de vivre au sein de la fonction publique, d'y travailler et de se consacrer entièrement à l'administration publique.

De même, peu de sociologues ont participé à l'exercice effectif du pouvoir politique. En comparaison avec les juristes, qui s'en sont fait une sorte de spécialité, et les économistes, pour qui le pouvoir est souvent à la fois un laboratoire et une tentation. Paradoxalement, ce sont les politologues qui, à cet égard, ressemblent le plus aux sociologues : spécialistes du pouvoir et de l'administration publique, on ne les y voit que peu s'y exercer.

Pourtant, la participation à la vie de la fonction publique et à la prise de décision politique constitue, pour le sociologue, une expérience privilégiée. Il y a là, en effet, un laboratoire d'observations et un lieu d'observation participante d'une grande richesse et d'une grande variété de contenu.

C'est dans une telle expérience que le présent article puise sa principale substance. Il est moins le produit de lectures que d'observations, il est plus de nature empirique que théorique. On peut le considérer comme une sorte de résumé du «journal de bord» qu'un sociologue aurait tenu au cours d'une trentaine de mois de participation à la prise de décision politique et à la vie de la fonction publique québécoise.

Cet article n'a donc pas la prétention de l'universalité : le champ d'observation, sur lequel il est fondé, se restreint principalement au gouvernement du Québec. Il n'a pas non plus la prétention d'être ni validé selon les canons de la méthode scientifique (par exemple, sous la forme d'une observation participante rigoureuse, telle que définie en particulier par John Lofland¹) ni systématique dans sa présentation conceptuelle ou théorique : il est le fruit d'une observation à chaud, non encore totalement décantée.

Nous présenterons quelques observations successivement sur le fonctionnement de l'administration publique ou de la bureaucratie publique, sur quelques problèmes de l'exercice du pouvoir politique, enfin sur le sociologue et la sociologie dans l'un et l'autre contexte.

1. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : UNE SOUS-CULTURE ET UN MINI-SYSTÈME SOCIAL

La première chose qui frappe le sociologue, c'est combien l'administration publique a une vie sociale interne, propre à elle-même ; elle a non seulement sa culture particulière mais elle constitue une sorte de mini-système social. Il s'agit en effet d'une petite société hautement hiérarchisée, dans laquelle les pouvoirs sont inégalement répartis, qui est aussi divisée par cantons, ou districts, ou fiefs (comme je le montrerai un peu plus loin), qui a une sorte de droit ou même de système juridique qui lui est propre. Alexis de Tocqueville fut le premier sociologue à mettre en lumière la stabilité de l'administration publique française depuis l'Ancien Régime, à travers la Révolution, jusqu'à la société moderne du XIX^e siècle ; il démontra en même temps le rôle actif et même politiquement révolutionnaire de l'administration publique française durant cette période². C'est, cependant, Max Weber qui a décrit avec le plus de minutie la mini-société de la bureaucratie, ses règles de fonctionnement, ses caractères, ses impératifs et son évolution³. Récemment, un nombre croissant d'auteurs ont raffiné ou modifié l'analyse de Tocqueville ou le modèle de Weber. Ainsi, l'étude des bureaucraties publiques est en train de devenir un champ d'observation et d'analyse que les sociologues se partagent avec les politologues⁴.

1. John Lofland, *Analyzing Social Settings*, Belmont, Californie, Wadsworth Publishing Company, Inc., 1971, 136 p.

2. Alexis de Tocqueville, *l'Ancien Régime et la révolution*, publié originalement en 1856. Édition revue et corrigée par J.-P. Mayer, Paris, Gallimard, « Idées », 1967, 376 p.

3. Max Weber, *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, trad. anglaise de *Wirtschaft und Gesellschaft*, New York, Bedminster Press, 1968, 3 vol., 1469 p. En particulier le vol. 3, chap. XI.

4. Nous ne pouvons manquer de mentionner ici l'excellente présentation analytique et critique que Peta Sheriff a récemment publiée de la littérature sociologique sur les bureaucraties pu-

En ce qui concerne tout d'abord la culture de la fonction publique, il y a une valeur dans l'éthos de la fonction publique qui n'est guère mise en lumière dans les descriptions qu'ont données les sociologues de la bureaucratie publique. Par fonction et par vocation, les fonctionnaires administrent quotidiennement des fonds publics, ils sont eux-mêmes payés par les fonds publics, ils en dépensent ou ils en allouent. Tous les fonctionnaires ne sont pas directement responsables de la gestion de fonds publics, mais même ceux qui ne le sont pas directement baignent dans un milieu où cette gestion est constamment devant les yeux de tout le monde et constamment prise en compte. Le respect des fonds publics, la bonne administration de ces fonds, l'efficacité de la distribution des fonds publics constituent des valeurs privilégiées et constamment rappelées dans la vie quotidienne de la fonction publique. Cela ne signifie pas nécessairement que les fonds publics soient tous et toujours très bien administrés ni qu'ils soient dépensés d'une manière toujours très efficace ni très appropriée. Mais il y a, autour de cette gestion, une sorte de mythologie de la vertu, de la perfection, de la compétence, qui imprègne toute la fonction publique.

Cette valeur se manifeste souvent d'une manière plus négative que positive dans le discours quotidien. Ainsi, les fonctionnaires ont une grande réputation à reconnaître que des fonds publics puissent être administrés par des non-fonctionnaires. Ils ont l'assurance que tous ceux qui ne partagent pas l'éthos de la fonction publique ne peuvent que vouloir profiter des fonds publics pour leurs intérêts personnels ou privés. Il existe une sorte de consensus tacite des fonctionnaires autour de la croyance qu'eux seuls ont le désintéressement complet suffisant pour se voir confier la gestion et la dépense des fonds publics. Par exemple, si l'État crée une corporation ou un organisme semi-public ou mixte, doté d'autonomie dans l'administration et l'allocation de fonds publics, et que cet organisme soit composé majoritairement ou exclusivement de non-fonctionnaires, ce corps sera toujours considéré d'un œil soupçonneux par les fonctionnaires qui ne seront tranquilles que lorsqu'on l'aura finalement intégré à la fonction publique.

Il y a dans cette attitude un mélange de protection du statut du fonctionnaire, dont la fonction est précisément d'administrer les fonds publics, fonction qui le caractérise et qui à ses yeux devrait aussi le singulariser, et de loyauté à l'endroit d'un État, qui est à la fois son employeur et le gouvernement national. C'est peut-être à cette attitude que se relie la résistance des fonction-

bliques : Peta Sheriff, «Sociology of Public Bureaucracies, 1965-1975», *la Sociologie contemporaine*, 24, 2, 1976, 175 p. Parmi les grands ouvrages contemporains qui ont marqué de leur influence ce champ d'étude de la sociologie, mentionnons en particulier : Michel Crozier, *le Phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 413 p. ; Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Londres, Weidenfeld et Nicolson, 1969, 292 p. ; Ezra N. Suleiman, *Politics, Power, and Bureaucracy in France : The Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1974, 440 p. En ce qui concerne le Canada, deux études sont importantes : John Porter, *The Vertical Mosaic*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, 626 p. ; Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, MacMillan of Canada, 1973, 372 p. Pour le Québec : Patrice Garant, *Essai sur le service public au Québec. Élaboration d'une théorie générale et d'un droit moderne des services publics (Droit administratif) au Québec*, thèse de doctorat, miméographiée, 1966, 503 p. ; Patrice Garant, *la Fonction publique canadienne et québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1973, 463 p. ; Édouard Cloutier et Daniel Latouche (sous la direction de), *le Système politique québécois*, Montréal, Hurtubise H.M.H., 1979, 555 p.

naires à la régionalisation de leurs pouvoirs et de la gestion des fonds publics. L'attitude négative des fonctionnaires à l'endroit des non-fonctionnaires qui administrent des fonds publics se retrouve aussi à l'endroit de fonctionnaires qui ne sont pas dans le lieu du pouvoir central. Les fonctionnaires en région sont perçus comme étant un peu moins fonctionnaires que ceux qui sont au cœur du gouvernement. Aux yeux de ces derniers, les fonctionnaires en région sont pollués par leurs contacts avec les non-fonctionnaires et par la défense d'intérêts régionaux. Ils croient donc qu'il est toujours dangereux de leur attribuer la responsabilité d'allouer des fonds publics, car ils le feront un peu à la manière de ceux qui ne sont pas fonctionnaires et ils subiront plus fortement leur influence que ceux qui sont au lieu central du pouvoir. La tendance à la centralisation ne s'exerce donc pas seulement à l'encontre de ceux qui ne sont pas dans la fonction publique, mais aussi à l'encontre de ceux qui sont dans la fonction publique, mais en région.

* * *

Depuis Max Weber, on a beaucoup insisté sur la rationalité dans la fonction publique et sur la fonction publique comme organisation de la rationalité. Bien que cela puisse paraître paradoxal, je crois qu'on n'a pas suffisamment souligné qu'en même temps qu'elle a ce caractère de rationalité, la fonction publique comporte plusieurs éléments de la société féodale. Tout d'abord, sa hiérarchie très stricte en fait une société qui n'est pas véritablement démocratique. C'est une société où la loyauté à l'endroit du supérieur est hautement valorisée et constamment rappelée. D'ailleurs, le sort futur et la carrière du fonctionnaire dépendent non seulement de sa loyauté à l'endroit de son supérieur mais aussi bien souvent du succès ou de l'insuccès de son supérieur. Pour le fonctionnaire, s'attacher à un haut fonctionnaire qui échoue, qui est mis de côté, constitue un grave handicap de carrière. Il y a donc une sorte de relation de dépendance personnalisée entre le supérieur et l'inférieur, qui rappelle celle qui existait entre le seigneur et ses sujets.

Il y a évidemment une importante différence entre la société féodale pure et l'administration publique dans la mesure où celle-ci permet la mobilité verticale. On n'est plus, comme cela fut le cas il n'y a pas bien longtemps encore, héritier d'une charge ou propriétaire d'une charge. Mais il faut bien reconnaître que cette mobilité verticale comporte de très importantes limites. Seule une minorité de fonctionnaires accède à des postes de pouvoir ou d'autorité considérable. La très grande majorité des fonctionnaires plafonne à un niveau plus ou moins élevé, à des postes intermédiaires ou à des postes inférieurs. Certains peuvent continuer à faire des efforts pour aller au-delà; la plupart finissent assez rapidement par accepter le niveau d'autorité et de responsabilités auquel ils ont accédé et s'y installent finalement d'une manière définitive. Ce sont ceux-ci qui doivent développer, pour assurer leur stabilité et leur sécurité, des rapports de loyauté personnalisés avec leur supérieur.

Dans un article assez retentissant, dans lequel il faisait état des observations qu'il avait faites personnellement dans la fonction publique, Jerry Jacobs en venait à la conclusion que le modèle wébérien de la bureaucratie ne se retrou-

vait pas dans les faits. Le modèle wébérien, concluait-il, existe, mais dans l'ordre abstrait des principes, des normes. Ce que l'on vit dans la réalité, c'est une façade de la bureaucratie wébérienne, ce qu'il appelait la «bureaucratie symbolique» qui simule le modèle wébérien sans le pratiquer vraiment⁵. Je ne crois pas personnellement qu'il y ait un tel écart entre le modèle wébérien et la bureaucratie vécue, mais le modèle de Weber ne prend sûrement pas assez en compte les éléments féodalistes qui se mêlent à la rationalité et qui l'épousent tout en la contredisant.

* * *

Ce qui donne encore un caractère plus féodal à la société de l'administration publique, c'est sa division en principautés ou en baronies, très sourcilieuses de leurs privilèges, de leur autonomie, et très ombrageuses devant toute intervention «extérieure» (bien qu'interne au gouvernement). Les conflits à l'intérieur de la fonction publique, entre des ministères ou entre des directions à l'intérieur d'un ministère, comptent parmi les conflits les plus longs, les plus violents et les plus difficiles à résoudre que la sociologie puisse observer.

Et le caractère féodal de ces conflits s'accroît encore du fait que ce sont des conflits de «territoire». On se dispute un même «champ» d'activité, les uns tentant de garder sur lui la juridiction qu'ils exerçaient déjà, tandis que les autres cherchent à conquérir des territoires nouveaux.

Ainsi, des ministères entiers peuvent être paralysés pendant longtemps à cause de conflits de territoires entre deux directions générales à l'intérieur du même ministère. Entre des ministères, de longs conflits perdurent et les changements d'hommes politiques n'y font rien. Au début d'un nouveau régime, des ministres, arrivant l'esprit neuf et avec l'intention de laisser leur nom en faisant un certain nombre de changements ou en mettant en marche certaines politiques, s'entendent entre eux pour dire qu'ils ne doivent pas tomber dans les conflits et les luttes partisans qui opposent les fonctionnaires de leurs ministères respectifs. Revoyez-les trois mois, six mois plus tard; ils ont épousé les luttes de leurs fonctionnaires, ils s'arrachent des lambeaux de territoires, leurs disputes rejaillissent jusqu'au conseil des ministres ou au bureau du premier ministre. Et pendant ce temps, les réformes rêvées, les changements longuement préparés dans l'opposition tournent au vinaigre, ne servant souvent qu'à jeter de l'huile sur de vieux conflits qui ne demandaient qu'à retrouver un regain de vie. Par exemple, des fonctionnaires qui ont subi au cours des dernières années un ministre trop faible, retrouvent une vigueur nouvelle s'ils ont à la tête de leur ministère un ministre ambitieux, décidé, tenace, susceptible de faire triompher une cause pour laquelle ils se battent depuis si longtemps et qu'ils considèrent presque sacrée. On comprend alors pourquoi de nouvelles politiques tardent à être entérinées par le gouvernement, pourquoi elles s'enlisent et finissent par être oubliées des nouveaux hommes politiques. En réa-

5. Jerry Jacobs, «Symbolic Bureaucracy: A Case Study of a Social Welfare Agency», *Social Forces*, 47, 4, juin 1969, 413-423.

lité, elles ne sont pas oubliées, elles peuvent être même très actives mais elles sont devenues l'enjeu d'un conflit qui ne trouve plus son arbitre, soit parce que le premier ministre ne veut pas ou ne peut pas le régler, soit parce qu'on tente de le régler en dehors de l'intervention du premier ministre mais sans succès.

De tels conflits ne sont généralement pas le fait de quelques personnes. Ils se répandent comme tache d'huile à l'intérieur d'un ministère, d'une direction générale, d'un organisme public ou parapublic. Les fonctionnaires subalternes sont tenus de s'associer à la cause de leur supérieur, on compte sur leur loyauté, on s'efforce d'éviter les « trahisons ». Car un fonctionnaire peut subir longtemps l'ostracisme de ses supérieurs et de ses collègues s'il n'a pas suivi la ligne de ce qu'on peut appeler sa coterie ou son parti.

Les conflits peuvent porter sur une grande variété de sujets. Ils peuvent être amorcés par la concurrence pour des fonds entre deux directions générales d'un ministère ou entre deux ministères; ils peuvent tourner autour de la juridiction que l'on veut se reconnaître à l'endroit de certaines clientèles de la population que deux ministères veulent également desservir; ils peuvent être suscités par un nouveau projet de loi ou un projet de règlement qui concerne d'autres ministères qui s'y opposent ou qui veulent y apporter des modifications que le proposeur ne veut pas reconnaître, etc.

Tous ces conflits sont évidemment menés au nom d'une plus grande efficacité administrative, d'une intervention plus heureuse du gouvernement auprès de certaines clientèles, de la recherche d'intérêts collectifs ou communs dans la société. On n'invoquera évidemment jamais les ambitions de tel ou tel directeur ou de tel ou tel sous-ministre; on laissera dans l'ombre les intérêts de carrière que peuvent avoir des fonctionnaires à poursuivre certains débats et à gagner certaines causes. Chacun sait bien que ces données sont non seulement réelles mais parfois primordiales, mais il y a un certain consensus à ne pas les mentionner et à justifier les conflits par des considérations d'ordre général et désintéressé.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'il y a très souvent des arguments valables des deux côtés, car il ne faut pas minimiser l'intelligence des fonctionnaires, pas plus d'ailleurs que leur astuce à bien présenter leur point de vue. C'est d'ailleurs ce qui rend souvent la tâche difficile, voire parfois impossible, pour un ou des arbitres qui tentent de trancher une question et de trouver une solution définitive à un conflit.

* * *

Un autre important conflit qui sévit d'une manière permanente dans la fonction publique oppose ce qu'on peut appeler le personnel politique qui entoure chaque ministre et les fonctionnaires. Un ministre a droit de s'entourer de quelques personnes qui ne sont pas de la fonction publique: son chef de cabinet, son attaché de presse, ses conseillers politiques, les responsables de sa correspondance et de ses rendez-vous. Dans notre pays, ces fonctions sont souvent occupées par des jeunes, qui ont milité dans le parti politique au

pouvoir et qui ont, pour une raison ou une autre, gagné la confiance du ministre. Sauf exception, ils sont cependant ignorants des règles administratives et des impératifs de la gestion publique. Comme ils sont très près du ministre, souvent plus que tout autre fonctionnaire, y compris parfois le sous-ministre, ils peuvent facilement ou arracher au ministre un mandat pour régler des questions ou s'en faire donner un par le ministre qui lui-même n'est pas trop bien informé de l'organisation et du fonctionnement de son ministère.

On voit alors des membres du cabinet politique intervenir dans les dossiers de fonctionnaires, leur enlever des dossiers ou leur donner des directives, parfois des ukazes, sans prendre soin de passer par les lignes d'autorité qui sont si importantes dans la mentalité des fonctionnaires.

Le conflit éclate alors entre ceux qui disent interpréter la pensée politique du ministre et ceux qui représentent les règles administratives courantes. De tels conflits sont le pain quotidien de la vie d'une administration publique. Ils sont plus ou moins virulents selon les ministères, selon l'attitude du ministre, selon sa connaissance de la fonction publique et des rouages du gouvernement, selon la personnalité des membres des cabinets politiques. Certains ministères peuvent être complètement sclérosés par une lutte quotidienne entre des membres du cabinet politique qui font le travail ou prétendent faire le travail des fonctionnaires et des fonctionnaires qui bloquent la machine pour empêcher ces interventions jugées soit trop politiques, soit maladroites, soit incompétentes.

De part et d'autre, inutile de dire que les jugements peuvent être sévères. Les fonctionnaires regardent souvent avec hauteur les cabinets politiques, constitués de jeunes militants qui manquent d'expérience, qui se préoccupent trop exclusivement de l'image du ministre et pas suffisamment de ses actions à l'intérieur du ministère et qui prétendent changer le monde avec des idées que les fonctionnaires jugent simplistes ou simplettes et confuses ou simplement erronées. De leur côté, les conseillers politiques vont dire des fonctionnaires qu'ils sont encroutés, routinisés, qu'ils manquent d'initiative et d'imagination pour se renouveler. Ils peuvent aller jusqu'à mettre en cause leur loyauté à l'endroit du gouvernement, surtout lorsqu'il s'agit de hauts fonctionnaires ayant été nommés par un gouvernement précédent d'orientation politique différente⁶.

2. QUELQUES PROBLÈMES DANS L'EXERCICE DU POUVOIR POLITIQUE

On exagère facilement le pouvoir réel de l'État moderne. On confond l'extension de la juridiction de l'État à laquelle on a récemment assisté et le pouvoir réel dont celui-ci peut se voir investi. Parce qu'on demande beaucoup et de plus en plus à l'État, cela ne veut pas dire qu'on lui accorde ou qu'il s'accorde des pouvoirs toujours plus étendus. Le contraire se produit plutôt,

6. Ce genre de conflit a été bien analysé pour la France par Ezra Suleiman, « Sur les limites de la mentalité bureaucratique : conflits des rôles entre cabinets ministériels et directeurs », *Sociologie du travail*, 14, 4, octobre-décembre 1972, 388-409.

aussi paradoxal que cela puisse paraître. Plus on demande à l'État d'intervenir, plus celui-ci rencontre d'obstacles et de limites à son action.

Cela, du moins, dans les sociétés industrielles avancées de type libéral. La même analyse ne vaudrait pas dans les pays socialistes où l'État s'est généralement constitué en pouvoir totalitaire. À telle enseigne que certaines observations d'Althusser et de Poulantzas sur les appareils idéologiques d'État me paraissent plus valables pour les sociétés socialistes — surtout l'U.R.S.S. et certaines républiques socialistes, la Chine et les nouvelles sociétés socialistes asiatiques (Cambodge, Vietnam) — que pour les sociétés industrielles avancées libérales.

Les limites au pouvoir de l'État sont à la fois externes et internes au gouvernement. Parmi les limites externes, la première et la plus imposante est le nombre et la qualité des pressions de différentes sources qui s'exercent sur l'État, les hommes politiques, les hauts et moyens fonctionnaires. Il est archi-rare qu'un gouvernement ait devant lui un projet qui soit en même temps bien pensé, bien préparé, aisément réalisable et auquel personne ne s'oppose. Presqu'à tout coup, un nouveau projet rencontre des objections soit de la part du groupe ou du secteur de population concerné, soit de la part d'un autre qui se dit ou se croit lésé ou craint de l'être par ce qu'on accorde à d'autres.

Hommes politiques et fonctionnaires sont donc toujours appelés à trancher des débats difficiles opposant des intérêts, des points de vue, des projets, des aspirations divergents, sinon contraires. D'où, très souvent, de longues périodes d'hésitation, d'indécision, la succession de délais, caractéristiques du pouvoir politique. Ce qui fait de celui-ci moins l'initiateur de mouvements nouveaux, le générateur d'entreprises novatrices que l'arbitre souvent hésitant et indécis des nombreux débats qui l'entourent sans cesse. Il arrive même que l'État organise et encourage un débat qui, à son gré, ne s'est pas suffisamment poursuivi, pour s'assurer que tous les arguments pour et contre ont été exprimés.

Le caractère pluraliste que l'on reconnaît à la société libérale contemporaine se reflète ainsi dans une certaine réduction du pouvoir réel de l'État, par suite des pressions toujours croissantes et généralement divergentes, sinon contraires, dont il est perpétuellement l'objet. Il en résulte une lenteur et des délais dans la prise de décision, par suite des débats qui opposent de puissants intervenants et qui trouvent leur écho dans la presse, et finalement trop souvent une certaine aboulie du pouvoir politique.

Une seconde source de limitation du pouvoir de l'État moderne, c'est le plafonnement des ressources matérielles et humaines dont peut disposer un État. Cela peut paraître assez invraisemblable quand on considère la taille gargantuesque des budgets de l'État moderne et le nombre apparemment pléthorique de ses fonctionnaires. Pourtant, ce qu'on demande à l'État de faire est souvent irréaliste parce qu'il lui faudrait disposer de ressources financières ou humaines, ou les deux, qu'il n'a tout simplement pas. Ou encore, ceux-là même qui demandent à l'État d'intervenir opposeront une vive résistance à ce qu'il se procure — par l'impôt et la taxation, en particulier, ou les emprunts — les fonds publics nécessaires.

Mais, aussi étonnant que cela soit, ce sont les limitations internes à l'État qui sont les plus sérieuses contraintes à l'exercice du pouvoir politique. Une des plus impérieuses est le fait qu'un gouvernement a un très faible pouvoir d'innovation, parce que les fonds dont il dispose sont presque tous attribués à l'avance par suite de décisions antérieures. Sur un budget de plusieurs milliards de dollars, un gouvernement ne dispose d'une marge de manœuvre que de quelques dizaines ou d'à peine une centaine de millions de dollars pour l'innovation. Et encore, dans les bonnes années ! Ce qui existe demande de continuer ; les programmes de dépenses ne peuvent pas varier d'une année à l'autre sans une levée de boucliers de la part des « clientèles » déjà desservies. On n'abolit pas du jour au lendemain une société d'État, une direction générale, un ensemble de subventions, des travaux publics déjà engagés, des institutions d'enseignement, de santé ou de bien-être.

L'inflation, qui fait le malheur de bien des citoyens, apporte chaque année un petit surplus de fonds dans les coffres de l'État. Et c'est en particulier ce surplus qui fait la marge entre le *statu quo* et l'innovation, c'est-à-dire entre ce qu'un gouvernement doit poursuivre parce qu'il l'a déjà entrepris et les nouveaux programmes ou projets qu'il peut mettre en chantier.

Il y a, dans les classeurs de tout gouvernement moderne, de nombreux plans et projets qui y jaunissent, faute des ressources nécessaires à leur réalisation, ou en attendant que des ressources déjà allouées à certaines activités soient redistribuées vers de nouvelles, ou encore que de nouvelles ressources deviennent disponibles. L'imagination des hommes d'État, des fonctionnaires et de ceux qui les inspirent, déborde largement le possible et le réalisable. Le « manque d'imagination » qu'on leur reproche assez souvent, surtout aux fonctionnaires, est parfois d'autant plus ironique que la mise à exécution des projets, dus à l'imagination des fonctionnaires et qui dorment dans les tiroirs gouvernementaux, entraînerait, de la part précisément des mêmes critiques, des hauts cris soit de dépenses exorbitantes, soit d'intervention étatique exagérée.

Une seconde limitation interne à l'action gouvernementale, ce sont les freins nombreux que les hommes politiques appliquent ou sentent le besoin d'appliquer à l'innovation. La carrière au pouvoir des hommes politiques est rarement longue. Ils en sont terriblement conscients. Ils sont alors quotidiennement partagés entre le désir d'en profiter pour réaliser quelque chose de marquant, auquel leur nom sera attaché, et l'espoir de se maintenir au pouvoir encore un peu plus longtemps. Il arrive que ce désir et cet espoir se rencontrent dans un intérêt commun, mais il arrive plus souvent encore que les projets à réaliser suscitent une telle résistance dans divers quartiers de la population que les répercussions électorales négatives qui risquent d'en découler dépassent le crédit que l'homme politique peut en escompter. Comme on le répète couramment dans les gouvernements parlementaires, les hommes politiques qui détiennent le pouvoir cherchent plus naturellement à le garder qu'à le remettre aux mains de ceux qu'ils définissent nécessairement comme leurs adversaires.

Il est d'observation courante que la liberté d'innovation connaît des courbes complexes au cours de la vie d'un gouvernement parlementaire. Il y a deux périodes de pointe élevée : celle qui suit une élection, lorsqu'un nouveau gou-

vernement prend le pouvoir avec des projets dans ses cartons et des promesses électorales à remplir; celle qui précède une élection, dans le cas d'un gouvernement qui veut entreprendre une campagne électorale avec des projets déposés, annoncés, qui témoignent de son intention de «faire quelque chose» sans délai, dès après sa ré-élection. Il y a ainsi des temps chauds et des temps froids (ou tièdes) dans la vie des gouvernements parlementaires, qui font changer rapidement l'intérêt, la motivation et l'attention des hommes politiques. Les fonctionnaires expérimentés, ceux qui ne sont pas arrivés dans la dernière fournée, ont appris à s'accommoder de ces cycles, d'en tirer parti et d'attendre ou de ne pas manquer — selon l'heure — l'occasion propice de faire progresser un dossier qui leur tient à cœur ou d'en faire incinérer un autre qui leur déplaît.

Ceci amène à souligner une autre limitation du pouvoir de l'État : c'est la mobilité des hommes politiques. Même lorsqu'un parti politique ou une formation se maintient au pouvoir pendant plusieurs années, les ministres sont souvent mutés d'un ministère à un autre, et cela pour une grande diversité de raisons que je laisse ici de côté. Certains ministères peuvent avoir été dirigés par plusieurs ministres successifs en un court laps de temps. Une telle mobilité est plus souvent qu'autrement désastreuse pour la vie d'un ministère. Elle entraîne la démobilisation des fonctionnaires, une dévalorisation à leurs propres yeux et aux yeux des autres ministères de la qualité de ce qu'ils font (puisqu'on peut si facilement en changer le ministre), le sommeil de l'imagination dans le ronron des activités routinières, finalement la sclérose générale du ministère.

Les fonctionnaires sont très sensibles à ce qu'ils appellent «la volonté politique». Ce dont ils ont généralement à se plaindre le plus, c'est qu'elle n'existe pas, ou ne se manifeste pas, ou s'exprime d'une manière incohérente. Autant ils peuvent travailler avec entrain lorsqu'elle est claire, autant ils se dépriment lorsqu'elle est absente ou qu'elle s'exprime mal. La «volonté politique» manque lorsque le ou les ministres n'ont pas une vue claire de ce qu'ils veulent, ou hésitent et tardent à prendre une (ou des) décision(s), ou se succèdent à trop courte échéance, ou sont tout simplement incompetents.

De plus, chaque changement de ministre suppose une période d'initiation du nouveau titulaire, période plus ou moins longue selon les connaissances que possède déjà le nouveau ministre, la rapidité avec laquelle il absorbe les nombreux dossiers qui l'attendent, son intérêt pour son nouveau ministère, le temps qu'il pense ou espère y passer, etc. Durant cette période d'initiation, le temps des hauts fonctionnaires peut être partiellement absorbé par cette tâche et le ministère connaît une ère d'expectative souvent malsaine pour le moral des fonctionnaires. Et pendant ce temps, le pouvoir ne s'exerce pas, ou seulement au compte-gouttes.

À moins qu'un groupe de fonctionnaires ne profite du vide du pouvoir pour saisir l'occasion longtemps attendue pour prendre quelques initiatives personnelles. Ceci peut parfois avoir pour effet de ranimer le moral des fonctionnaires subalternes; mais cela peut aussi entraîner une «vendetta» de fonctionnaires et une «nuit de longs couteaux».

Les traditions établies dans l'administration publique, les rituels et les routines qui y règnent constituent encore d'autres entraves au pouvoir politique. Y compris la tradition des vieux conflits non résolus que nous évoquons plus haut. Parlant pour la France, Jean-François Kesler décrit la situation dans les termes suivants : « L'action gouvernementale peut être limitée par les structures et les traditions administratives. Chaque ministère, chaque direction a tendance à mener sa propre politique, qui survit aux ministres et aux directeurs. Chaque service tend à maintenir ou accroître son empire, et les ministres peuvent être conduits à épouser les conflits entre services (oppositions entre ministère du budget et ministères « dépensiers » ; contestation de la tutelle préfectorale par certains chefs de services extérieurs, ou de la tutelle diplomatique par certains attachés spécialisés ; contentieux entre la police nationale et la gendarmerie nationale, etc.). Aux conflits entre services, s'ajoutent les conflits catégoriels à l'intérieur des services⁷. »

Cette description vaut parfaitement pour le Québec, sans qu'on ait à y changer un seul iota. Ajoutons que « les structures et les traditions administratives » sont généralement mal connues d'un nouveau ministre (même souvent de ministres chevronnés), à moins que celui-ci soit lui-même un ancien fonctionnaire. Les heurts et les malentendus entre un ministre et son corps de fonctionnaires trouvent souvent leur source principale dans cette ignorance. Il en résulte assez souvent une démobilitation des fonctionnaires, un ralentissement du fonctionnement du ministère et une paralysie de sa faculté d'adaptation et d'innovation.

* * *

Dans la vie quotidienne d'un gouvernement, on s'arrache deux biens rares : l'argent, d'une part, le temps des décideurs, de l'autre. Et le plus rare des deux, c'est probablement le temps des décideurs plus que l'argent. Citons quelques cas. Le conseil des ministres est en bien des matières (en trop de matières) l'ultime instance de décision. Vers lui afflue sans répit un flot considérable et ininterrompu de mémoires, de projets de loi, de projets de règlements, de propositions de nominations, de décrets, etc. Beaucoup trop, d'ailleurs. Au cours des dernières années, les lois et règlements n'ont cessé d'alourdir la charge des décisions qui pèsent sur le conseil des ministres. La tendance des ministres — du moins au Québec — n'a pas été de s'attribuer des pouvoirs personnels plus étendus, mais plutôt de recourir toujours davantage à l'accord de leurs collègues du conseil des ministres. Par exemple, au lieu de faire eux-mêmes certaines nominations et d'en prendre ensuite la responsabilité, ils s'obligent — par loi ou par règlement — à les soumettre au conseil des ministres. La procédure est alors beaucoup plus longue, plus laborieuse. Dans certains cas, elle retarde, considérablement et souvent indûment, la bonne marche des affaires de l'État.

7. Jean-François Kesler, *Sociologie des fonctionnaires*, Paris, Presses universitaires de France, « Que sais-je ? », 1980, 127 p., page 117.

Car et c'est là que le problème se pose, le conseil des ministres ne siège que quelques heures par semaine; ses réunions étant toujours trop courtes pour l'ordre du jour qu'il doit abattre, des décisions doivent chaque fois être reportées. Le temps du conseil des ministres est donc une matière très rare. Les ministres et les sous-ministres doivent alors sans cesse négocier une place à l'ordre du jour du conseil des ministres; et une fois qu'une question est à l'ordre du jour, il faut s'assurer jusqu'à la dernière minute avant la réunion qu'elle ne sera pas éliminée, ou déjà inscrite pour report, dans la version « finale » de l'ordre du jour. Inutile de souligner que les ministres et leurs collaborateurs n'ont pas une égale aptitude ni un même poids dans ces négociations : celui qui, par exemple, a eu le malheur de se présenter au conseil des ministres quelques fois avec des dossiers incomplets, mal justifiés, ou qui n'a pas su les bien défendre, verra son crédit dangereusement à la baisse lorsqu'il voudra obtenir une autre période de 15, 30 ou 60 minutes du conseil des ministres.

La même observation vaut pour le conseil du trésor, qui se réunit aussi hebdomadairement et qui trouve chaque semaine devant lui des dossiers encore plus nombreux, plus volumineux et plus complexes que le conseil des ministres. Cet organisme n'a pas seulement le pouvoir d'accepter toutes les dépenses du gouvernement, mais c'est lui qui adopte et sanctionne tous les plans de réorganisation administrative à l'intérieur du gouvernement et tout plan d'organisation d'une nouvelle institution gouvernementale.

On pourrait encore parler du comité législatif, chargé de revoir en dernière analyse tout nouveau projet de loi ou tout amendement à une loi existante, avant qu'il ne soit présenté à l'assemblée nationale. C'est ce comité qui a la responsabilité de s'assurer que le projet de loi n'est pas entaché d'erreurs juridiques qui risqueraient, par exemple, de le faire déclarer *ultra vires* ou anticonstitutionnel.

Devant chacun de ces corps, un homme politique ou un haut fonctionnaire est appelé à un moment ou l'autre à défendre ses projets, ses programmes, ses initiatives. Il devra alors être un bon plaideur, savoir faire ressortir les arguments susceptibles d'emporter l'adhésion, mettre une sourdine à ce qui peut nuire. Mais avant même de plaider son projet, il lui faut d'abord plaider le temps nécessaire à la présentation de son projet. Il doit convaincre le président de chacun de ces corps, ses adjoints, des hommes politiques et des fonctionnaires, de l'urgence de son projet, de son opportunité politique ou administrative, de sa « faisabilité » à court terme, etc. Car il est toujours en concurrence avec d'autres ministres ou d'autres hauts fonctionnaires qui ont, eux aussi, des projets à présenter, qui veulent le faire dans des délais généralement courts et qui cherchent aussi à obtenir une part de temps de chacun de ces corps.

Les contraintes imposées par le temps limité dont disposent les organismes décideurs et les décideurs eux-mêmes sont d'importantes limites à l'exercice du pouvoir politique. Ajoutées à toutes celles que nous avons énumérées plus haut, elles constituent une enfilade d'obstacles que les hommes politiques et les fonctionnaires doivent sans cesse surmonter pour arriver finalement à la prise de décision. Quand on parle de la « lourdeur » de l'appareil gouvernemental, c'est à de tels obstacles — et à d'autres aussi, sans doute — que l'on songe. Bien

sûr, l'État moderne jouit théoriquement et en principe de pouvoirs étendus. Mais l'enflade d'obstacles dont nous venons de parler fait, qu'en pratique, l'État voit son pouvoir limité et de l'extérieur et de l'intérieur; l'action qu'il peut exercer est généralement lente de sorte que le temps qui passe règle une partie des problèmes à résoudre sans que l'État intervienne, ou du moins sans que son intervention soit autre chose qu'une confirmation de solutions déjà trouvées ou d'actions déjà en marche. Pis encore : la situation a évolué entre temps, rendant la solution longuement élaborée au sein de l'État anachronique, inappropriée et finalement inapplicable.

Selon le point de vue éthique que l'on adopte, on peut se réjouir de ce que le citoyen soit à l'abri d'interventions gouvernementales abusives et pléthoriques, ou regretter qu'une aussi puissante machinerie soit si lente à se bouger pour le bien de la ou des collectivités, dans cette sorte de borborygme que devient le pouvoir politique des sociétés contemporaines.

3. QUELQUES DÉFIS POSÉS AU SOCIOLOGUE ET À LA SOCIOLOGIE

Au terme des observations qui précèdent, posons finalement la question : où logent le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et dans l'exercice du pouvoir politique ? Quelles sont les difficultés qu'ils y rencontrent, les défis qu'ils risquent d'avoir à y relever ?

L'interrogation n'a pas le même sens dans le cas de l'administration publique et dans l'exercice du pouvoir politique. Voyons successivement l'un et l'autre.

* * *

L'administration publique ne pose pas au sociologue de défi intellectuel ou existentiel majeur. J'entends par là que le sociologue se sent généralement à l'aise soit au sein de la fonction publique, soit quand il en entreprend l'étude. Le fait qu'il y trouve une mini-société, une organisation bien structurée, une sous-culture très élaborée lui offre un vaste champ d'observation, pour lequel il est particulièrement bien préparé. Il y retrouve ses notions familières quotidiennement illustrées : normes, éthos, contrôle social, socialisation, stratification, mobilité, conflits, développement et sous-développement, etc. Il n'aura donc pas, au sein de la fonction publique, de grande surprise, de sujet d'étonnement comme peut en réserver un univers moins structuré et moins clos. Il y trouvera de nombreux sujets de recherche, mais peu de sujets qui offrent le suspense du mystère.

On peut alors s'étonner que les sociologues n'aient pas étudié davantage et plus tôt la fonction publique. Ils le font maintenant de plus en plus, mais comme le souligne Peta Sheriff en faisant la revue de cette littérature, c'est un champ de recherche qui se développe d'une manière encore très fragmentaire : absence d'échanges entre les différentes traditions nationales et approche trop

exclusivement utilitaire (Peta Sheriff l'appelle « opportuniste ») de la part des chercheurs⁸. L'abondance des études récentes montre que le sujet se prête bien à l'analyse sociologique; mais, malgré l'apport systématique de Max Weber, l'analyse sociologique contemporaine de ce domaine n'a pas encore connu un développement ordonné et cohérent.

Il y a, je crois, à ce fait une résistance d'origine idéologique chez les sociologues. La fonction publique, comme le droit, ne paraît pas au premier regard être un agent actif de changement social. On est plutôt porté à la considérer comme un agent de résistance au changement, un frein à l'innovation. De plus, on l'associe — non sans raison — aux intérêts de la bourgeoisie ou d'une classe dominante, auxquels elle est identifiée par son niveau d'éducation, sa profession, son revenu. L'écart de classe et donc de culture entre la bureaucratie et la clientèle populaire a d'ailleurs été étudié et est maintenant assez bien connu⁹.

Il y a donc là un premier défi à relever pour le sociologue : se distancier d'un préjugé courant et accepter de le remettre en question, non point nécessairement pour l'infirmier mais tout simplement pour le mettre entre parenthèses.

Le second défi est celui de l'état encore précaire et très incomplet des recherches sociologiques sur ce sujet. Nous l'avons déjà souligné à la suite d'autres, Peta Sheriff en particulier : la sociologie a tardé à s'intéresser à ce sujet d'étude — à l'exception des brillants précurseurs, de Tocqueville et Weber, qui n'ont pas trouvé tout de suite des émules de leur œuvre. Le sociologue qui aborde l'étude de la bureaucratie publique, soit de l'intérieur soit par l'extérieur, n'a pas devant lui une vaste littérature sur laquelle prendre appui, ni un ensemble théorique bien structuré. Il lui faut donc faire des choix entre différents thèmes de recherche qui sont assez mal reliés les uns aux autres. Étudiera-t-il le fonctionnement interne de la bureaucratie? Ou reliera-t-il celle-ci à la culture et à l'organisation de la société environnante? Ou entreprendra-t-il plutôt de mesurer et jauger la part de pouvoir politique qui revient à la bureaucratie dans l'État moderne, de décrire le cycle récurrent de sa participation réelle à la prise de décision et de sa mise à l'écart? Ou tentera-t-il plutôt de retracer la carrière personnelle des fonctionnaires de différents niveaux d'autorité? Autant de décisions qui auront une grande influence sur le cours ultérieur d'une recherche sur la bureaucratie publique.

Mais le principal défi que rencontre le sociologue est celui de réussir à trouver sa place, définir son rôle dans la vie interne et le fonctionnement de la bureaucratie publique. Tout d'abord, en qualité de chercheur, s'il se trouve dans une direction de recherche. L'administration publique reconnaît, plus qu'auparavant, la nécessité et l'utilité de la recherche sociologique, mais généralement d'une manière plutôt vague, imprécise, sans trop savoir quoi lui demander et

8. Peta Sheriff, *op. cit.*, p. 100.

9. Voir en particulier à ce sujet : Gideon Sjoberg, Richard A. Brymer, Buford Farris, « Bureaucracy and the lower class », *Sociology and Social Research*, 50, 3, 1966, 325-337; Jack W. Hopkins, « Socio-Backgrounds of Peruvian Government Executives », *Revue internationale des sciences administratives*, 23, 3, 1967, 231-250.

quoi attendre d'elle. Le sociologue doit donc contribuer lui-même à la formulation des problèmes qu'il est susceptible d'étudier. En second lieu, la recherche sociologique empirique requiert souvent beaucoup de temps, généralement plus que la recherche économique ou juridique. Or, dans un gouvernement, tout le monde est toujours pressé et voudrait le résultat d'une étude dès après l'avoir commandée. Le sociologue est souvent plus contraint par les limites de temps que ses collègues chercheurs des autres disciplines.

Enfin, le produit de la recherche sociologique ne se prête pas à son usage aussi immédiat et aussi évident par les administrateurs et les hommes politiques que celui de la recherche économique, juridique, démographique. Il existe, d'une manière générale, un grave problème de sous-utilisation de la recherche scientifique (peut-être surtout celle des sciences humaines) dans l'administration publique : de nombreuses décisions se prennent sans que les auteurs de décisions sachent qu'ils ont à leur disposition des recherches appropriées. Mais c'est encore plus vrai dans le cas de la sociologie que pour toute autre recherche : les auteurs de décisions savent moins encore lire et utiliser la recherche sociologique que les recherches en droit, en démographie ou en économie.

S'il est plutôt un administrateur qu'un chercheur, le sociologue a d'autres problèmes de statut et surtout d'identité. Il lui faut alors accepter que sa formation sociologique ne soit pas utilisée comme telle dans les tâches quotidiennes qu'il accomplit. Elle peut, elle doit lui servir d'optique, de grille d'analyse, de mode de réflexion. Mais cela ne s'apprend ni dans les salles de cours ni dans les livres. C'est dans ses ressources personnelles, sa capacité d'adaptation intellectuelle et ce qu'on pourrait appeler dans le sens le plus général du terme sa « culture sociologique » qu'il doit puiser. Personne ne l'aidera spécifiquement à cela, il ne peut compter que sur lui-même. Cette solitude professionnelle du sociologue dans la bureaucratie constitue probablement, au bout du compte, son plus difficile défi.

* * *

Mais l'exercice du pouvoir pose au sociologue des problèmes d'adaptation intellectuelle et professionnelle bien plus difficiles que la bureaucratie publique.

Le pouvoir s'exerce selon des modalités auxquelles le sociologue n'est généralement pas rompu et qu'il n'a guère pratiquées. Par exemple, les sociologues — comme un certain nombre de professeurs d'université — se sont mis à l'école des procédures des assemblées délibérantes. Les réunions de Département, de faculté, les débats des diverses instances universitaires sont menés sous l'autorité du « Code Morin ». Qui ne connaît au moins les rudiments de ce « Code » est bien démuné pour participer activement et efficacement à ces délibérations et aux décisions qui y sont prises. Arrivant dans un gouvernement comme fonctionnaire, le sociologue universitaire aura la surprise de constater qu'il n'utilisera plus jamais son « Code Morin ». Seuls les hommes politiques doivent connaître les procédures de l'Assemblée nationale et de ses commissions, qui ne relèvent d'ailleurs pas du « Code Morin ». Aucune autre instance de décision ou de délibération ne suit quelque code de procédure que ce soit. Toutes

les discussions auxquelles il participera comme fonctionnaire suivent une procédure extrêmement simple et libre de tout formalisme, ou plus exactement, aucune procédure réelle. Et c'est par et à travers ces discussions et parfois de nombreuses et longues négociations que se préparent les instruments d'exercice du pouvoir.

Mais, si les organismes qui préparent les décisions ne travaillent pas d'une manière formaliste, le produit fini qui sort de leurs travaux est très formalisé. Et c'est devant cet objet en fabrication que le sociologue va le plus manquer d'expérience et de connaissances.

Le pouvoir ne s'exerce en effet qu'en de biens rares occasions *directement* sur les personnes, les choses, les biens, les groupes. Il s'exerce généralement par l'intermédiaire d'un filtre, d'un prisme, qui est l'ensemble de l'appareil législatif, réglementaire et normatif par lequel le gouvernement exprime ses décisions, ses orientations, exerce son autorité ou son leadership. L'exercice du pouvoir consiste donc soit à préparer, sanctionner ou faire sanctionner cet appareil normatif, soit à l'appliquer. D'une manière ou de l'autre, c'est par l'intermédiaire et à l'intérieur de normes et de règles que s'exerce quotidiennement l'autorité gouvernementale.

Les normes et règles ne sont pas toutes de même nature. Les lois sont votées par les représentants élus du peuple. Les règlements sont édictés par le conseil des ministres, en vertu de pouvoirs qu'une loi ou des lois lui confèrent explicitement. Les décrets du conseil des ministres sont toutes les décisions prises par celui-ci à l'intérieur des pouvoirs qui lui sont dévolus par la constitution, les lois, la tradition. Des ministres peuvent avoir le pouvoir individuel de faire des décrets dans la juridiction de leur ministère. En général, les ministres procèdent plutôt par directives ministérielles qu'ils adressent à leurs fonctionnaires. Leurs sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires peuvent aussi jouir de ce pouvoir d'émettre des directives dans des champs délimités de juridiction.

Tout cela est formalisé, requiert une procédure, exige souvent l'avis de juristes, soit pour préparer les documents, soit pour les reviser, soit pour s'assurer que l'organisme ou la personne qui exerce une compétence a véritablement le pouvoir juridique de le faire. On dit, par exemple, qu'un certain nombre de règlements passés par un conseil des ministres sont *ultra vires* : le conseil des ministres recourt très souvent à son pouvoir réglementaire et il arrive qu'il déborde les limites que la loi qu'il invoque lui ont posées.

La distribution, l'allocation, la perception des fonds publics se font également en vertu de décisions du conseil des ministres, du conseil du trésor, de directives ministérielles. Des critères sont établis pour l'allocation et la distribution des fonds, des normes et des règles sont édictées que les fonctionnaires qui dépensent l'argent doivent suivre, tandis que d'autres fonctionnaires ont la responsabilité de contrôler la gestion des premiers, avant que les dépenses soient faites, puis après. Il en va de même pour toutes les sociétés d'État, les organismes semi ou para-publics qui bénéficient de fonds publics.

Le sociologue a suffisamment étudié l'organisation sociale pour savoir ce que signifie un ordre normatif, des règles de comportement, le contrôle social.

Mais il n'a généralement que très peu pratiqué l'exercice des normes, des règles, des lois. Il n'a pas souvent fait l'expérience de l'intervention normative, réglementaire, législative, juridique. C'est là une grille à la fois de lecture de la société et d'action sur la société qui ne lui est pas familière. Règle générale, les sociologues sont ignorants de l'univers des lois, règlements, décrets ; ils y sont même assez fortement allergiques.

La loi, les règlements, l'appareil juridique sont, à leurs yeux, ce qu'il y a de plus sclérosé dans la société. Ne sont-ils pas en dehors du vrai changement, sinon à l'inverse de celui-ci ? Et les sociologues préfèrent s'intéresser au « vrai » changement plutôt qu'à tout ce qui traîne derrière ! Ici encore un certain préjugé idéologique joue contre la préparation du sociologue à l'exercice du pouvoir politique.

L'initiation à cet univers de la pratique normative est longue, laborieuse et souvent frustrante. Plus le sociologue la poursuit, plus il a le sentiment de s'éloigner dangereusement de sa formation de base, de son optique « professionnelle » particulière. Il a la tentation de s'identifier au juriste, ou pire encore de jouer au juriste, ce qu'il n'est pas, ne sera pas et ne doit pas être. Qu'il demeure un sociologue, qu'il contribue à ce titre et selon son mode propre à l'exercice du pouvoir, voilà ce qu'on attend de lui — les juristes surtout !

Mais c'est ici qu'il rencontre l'obstacle principal. La sociologie n'a pas encore développé une grille d'analyse à la fois systématique et critique du droit. Ceci, parce qu'elle a étrangement négligé cette institution, pourtant si fondamentale, de la société en général et des sociétés contemporaines en particulier. Outre Tocqueville et Weber, les seuls sociologues — parmi les contemporains — à avoir construit une grille d'analyse critique du droit, sont des sociologues d'inspiration marxiste ou marxienne¹⁰. Le sociologue, non marxiste autant que marxiste, puisera dans ces travaux de nombreux éléments d'analyse critique du droit des sociétés industrielles avancées. Ce qui est cependant gênant, outre les problèmes internes à l'analyse marxiste (ou à ce type d'analyse marxiste) du droit, c'est que presque tous les pays socialistes ont plus que les autres abusé du droit, qu'ils ont tordu et soumis à des fins politiques le droit pénal, que le droit administratif y est devenu pléthorique et qu'il protège la classe bureaucratique comme le droit des sociétés capitalistes a favorisé la classe bourgeoise. Bref, on ne trouve pas, dans ces pays, les fruits qu'on aurait pu attendre de la critique du

10. Parmi les travaux des sociologues marxistes du droit, le plus ancien et peut-être encore le plus important est l'ouvrage de Karl Renner qui fut publié en 1904, révisé par l'auteur en 1929 et traduit en anglais en 1949 : Karl Renner, *The Institutions of Private Law and their Social Functions*, traduit de l'allemand par Agnes Schwarzschild, introduction et notes d'Otto Kahn-Freund, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1949, 307 p. Mentionnons en second lieu un ouvrage publié d'abord en russe en 1924, traduit en allemand en 1929, en anglais en 1951, finalement en français en 1970 : Evgeny B. Pasukanis, *la Théorie générale du droit et le marxisme*, Paris, Études et documentation internationales, 1970, 173 p. Parmi les ouvrages marxistes plus récents, notons : Nicos Poulantzas, *Nature et droit des choses. Essai sur la dialectique du fait et de la valeur*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1965, 364 p. ; Bernard Edelman, *le Droit saisi par la photographie (Éléments pour une théorie marxiste du droit)*, Paris, François Maspero, 1973, 142 p. ; Michael E. Tigar (assisté de Madeleine R. Lévy) *Law and the Rise of Capitalism*, New York, Monthly Review Press, 1977, 346 p.

droit que semble comporter l'œuvre de Marx et Engels¹¹. Quant à la sociologie critique du droit — non nécessairement marxienne, mais s'inspirant de la sociologie des conflits, par exemple — elle n'offre encore que des aperçus fragmentaires, qui ne sont d'ailleurs pas dépourvus d'intérêt, loin de là, mais on n'y trouve pas la perspective d'ensemble dont on aurait besoin, surtout dans une carrière de fonctionnaire-administrateur¹².

Les retards de la sociologie du droit présentent un grand handicap pour le sociologue engagé dans l'exercice du pouvoir politique. Car il se retrouve trop souvent sans défense à la remorque des juristes, des économistes, des administrateurs, démuné d'instruments intellectuels appropriés pour faire le tri qui s'impose quotidiennement dans l'exercice du pouvoir, entre la reproduction et l'innovation, le conformisme et l'imagination, la régression, le *statu quo* et l'invention. Ce tri, il faut le faire surtout à travers des textes normatifs — lois, règlements, décrets, directives — au langage suave, apparemment naïf et comme sans prise sur le réel. Mais c'est là le discours du pouvoir, et c'est un discours que le sociologue n'a pas appris à décrypter, décoder, interpréter et critiquer. Comme c'est par et à travers ce discours que s'exerce le pouvoir — du moins pour une large part — le sociologue risque de se retrouver très souvent dans une position de marginalité ou de périphérie plutôt que de centralité dans la pratique quotidienne du pouvoir. C'est probablement là le plus grand défi que lui impose la participation à l'exercice du pouvoir : réussir à pratiquer le discours du pouvoir en y apportant la contribution analytique et critique particulière qui peut être celle du sociologue et de la sociologie.

Par exemple, on attendrait du sociologue qu'il sache dire les limites de l'efficacité du discours normatif : quand on est au pouvoir ou près du pouvoir, on attribue à la pratique législative, réglementaire, normative une efficacité probablement bien supérieure à celle que la vie réelle lui accorde. On attendrait encore du sociologue qu'il sache débusquer tout ce que la pratique normative comporte de profondément conservateur, d'inspiration *law and order* : comment le démontrer si on n'a pas une certaine habitude de la lecture et de l'interprétation du discours normatif des lois, règlements et décrets ? Il est constant que les lois et règlements soient faits pour protéger des intérêts particuliers : rares sont les projets de loi, plus rares encore les règlements et décrets qui poursuivent l'intérêt de la nation ou du pays tout entier. Comment discerner ces intérêts particuliers, en cerner les limites et les potentiels conflictuels si on ne sait bien lire ces lois, règlements et décrets ? Les hommes au pouvoir sont la plupart du temps en train de répondre à des crises, d'éteindre des volcans potentiels ou en éruption plus ou moins violente. Eux-mêmes et leurs conseillers

11. Voir notamment les récents articles de Bernard Edelman, sociologue et juriste marxiste. En particulier : « Édouard Kouznetsov, un législateur clandestin », *le Débat*, n° 2, juin 1980, 122-125. Commentant un « Projet de statut pour les détenus politiques en Union soviétique », Bernard Edelman écrit : « En lisant ce texte, en étudiant ce projet tout à fait désuet aux yeux d'un juriste occidental, un voile s'est déchiré, et j'ai pris conscience d'un fait assez extraordinaire. Le droit soviétique n'est ni « socialiste » ni « bourgeois », il est *archaïque* ; le droit soviétique est un *droit d'Ancien Régime* qui nous raconte une histoire révolue depuis deux siècles ».

12. Voir en particulier : Charles E. Reardon et Robert M. Rich (sous la direction de), *The Sociology of Law. A Conflict Perspective*, Toronto, Butterworths, 1978, 475 p. ; William J. Chambliss et Robert B. Seidman, *Law, Order, and Power*, Menlo Park, Calif., Addison-Wesley Publishing Co., 1971, 533 p.

ont pris l'habitude de percevoir la société sous l'angle d'une sorte de « volcanologie sociale », c'est-à-dire d'une appréciation de la dangerosité relative des différents « volcans », des potentiels de crise que recèle le paysage social. Un sociologue devrait savoir départager la perspective du « court terme », qui est presque toujours celle que risque d'entraîner cette volcanologie sociale, d'une perspective à plus long terme que l'on attend des hommes d'État, qu'ils soient politiques ou bureaucrates.

Ces quelques exemples ne veulent qu'illustrer le rôle qu'est susceptible de jouer le sociologue dans l'exercice du pouvoir, si sa sociologie lui fournit des outils d'analyse auxquels il peut avoir rapidement recours, même dans la tension, les pressions, la hâte, la fuite en avant qui sont le pain quotidien de la vie politique. La pénurie et la pauvreté de cet appareillage analytique et critique seront la plus grande frustration et le défi principal du sociologue qui s'engage, pour une part plus ou moins importante, dans la pratique du pouvoir politique.

* * *

RÉSUMÉ

Le sociologue n'est pas encore très familier avec la participation à l'administration publique. Après les brillants travaux de Tocqueville et Weber, les sociologues contemporains ont tardé à étudier les bureaucraties publiques. Ils entrent actuellement dans ce champ d'étude, mais d'une manière encore incohérente et fragmentaire. Si l'étude de la bureaucratie publique leur pose peu de défis intellectuels, la participation à la vie interne de la fonction publique leur en pose de plus sérieux. Mais c'est surtout la participation à l'exercice du pouvoir politique qui trouve le sociologue démuni. Le pouvoir s'exerce par l'intermédiaire d'une pratique normative pour laquelle le sociologue est peu préparé. Il lui manque en particulier une grille d'analyse systématique et critique du droit, pour ne pas se retrouver sans défense à la remorque des juristes et des autres administrateurs.

* * *

SUMMARY

Sociologists are not yet very familiar with participating in public administration. After the brilliant work of Tocqueville and Weber, contemporary sociologists have been slow to study public bureaucracies. They are now beginning to enter the field, but in a way that is still incoherent and fragmentary. If the study of public bureaucracy presents them little in the way of intellectual challenge, participation in the internal life of the civil service has been a more serious challenge. However, it is in participating in the exercise of political power itself that the sociologist finds himself particularly unprepared. Power is exercised by means of applying norms, a practice for which the sociologist has little preparation. He particularly lacks a framework for the systematic and critical analysis of law, which he must acquire if he is to meet jurists and other administrators on an equal footing.

* * *

RESUMEN

El sociólogo no está aún muy familiarizado con la participación en la administración pública. Desde los brillantes trabajos de Tocqueville y Weber, los sociólogos contemporáneos han tardado en estudiar las burocracias públicas. Actualmente, entran en ese campo de estudio pero de una manera aún incoherente y fragmentaria.

Si bien el estudio de la burocracia pública no les provoca grandes desafíos intelectuales, la participación en la vida interna de la función pública sí se los provoca. Pero es sobretudo la participación en el ejercicio del poder político que encuentra al sociólogo desprevenido. El poder se ejerce a través de una práctica normativa para la cual el sociólogo está poco preparado. Le falta particularmente una base de análisis sistemática y crítica del derecho, para no encontrarse sin defensa y al remolque de los juristas y de otros administradores.

* * *