

GÉRARD BERGERON

**FONCTIONNEMENT  
DE  
L'ÉTAT**

PRÉFACE DE RAYMOND ARON



*Publié avec le concours du C. N. R. S.*

**LIBRAIRIE ARMAND COLIN**

**GÉRARD BERGERON**

*Professeur de Science Politique à l'Université Laval (Québec)*

**FONCTIONNEMENT  
DE L'ÉTAT**

Dr 342 (27)

**PRÉFACE DE RAYMOND ARON**

*Membre de l'Institut*



SECONDE ÉDITION

**LIBRAIRIE ARMAND COLIN**

103, Boulevard Saint-Michel - Paris V<sup>e</sup>

# TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

PREFACE de Raymond Aron .....	VII
AVANT-PROPOS .....	1

## PREMIERE PARTIE

### ÉLÉMENTS D'UNE THÉORIE FONCTIONNELLE

#### Chap. I : La notion de « relations politiques »

1. Une « théorie politique » est une théorie de la politique, ou portant sur la politique .....	12
2. La « science politique » est une sociologie politique ....	13
A. De la difficulté de définir l'objet « politique » .....	15
3. Portée relative des réponses de la philosophie à ce sujet	15
4. Simple détermination sociologique des relations politiques	16
5. Distinction du politique et de la politique .....	18
6. Distinction de la politique au sens de « politics » d'une politique au sens de « policy » .....	19
7. Notions insuffisantes du politique par les concepts de pouvoir, d'autorité, de valeurs .....	20
8. Notions tautologiques du politique par les concepts d'Etat, de société civile, de Cité, de gouvernement .....	22
B. Les relations politiques sont des relations sociales qualifiées d'une certaine façon .....	25
9. Précisions sur l'usage de l'expression « relations sociales »	25
10. Richesse théorique du concept de « relations » .....	27
11. Les éléments constitutifs d'une relation sociale .....	28
12. Mêmes éléments dans la relation politique avec quelque chose en plus : le fait de l'appartenance obligatoire	29
13. Précisions sur la notion d'« appartenance obligatoire »	31
14. Notion globale de la « relation politique » .....	32

<b>Chap. II : La notion de « contrôle »</b>	
15. Le concept de « pouvoir » en science politique .....	35
16. Les trois tares du concept de « pouvoir » .....	36
A. <i>Elaboration du concept de « contrôle »</i> .....	41
17. Présentation du concept de « contrôle » : ses avantages, ses risques .....	41
18. Le terme de « contrôle » dans les diverses sciences sociales .....	45
19. Notion sémantique du « contrôle » .....	49
20. Elaboration sociologique du « contrôle » par le concept de « rôle » .....	54
21. Distinction du « contrôle » de la « contrainte » .....	63
22. Les termes de « contrôle » et de « contrainte » en cybernétique .....	68
23. Notion globale du « contrôle » .....	70
B. <i>Classification des contrôles</i> .....	73
24. Présentation d'une typologie par <i>espèces</i> et <i>modalités</i> des contrôles .....	73
25. Distinctions <i>spécifiques</i> des contrôles .....	75
26. Distinctions <i>modales</i> des contrôles .....	80

**Chap. III : La notion de « fonction »**

27. Liaison du concept de « fonction » avec ceux de « contrôle » et de « relation » .....	82
28. Avantages et risques de l'utilisation du concept de « fonction » .....	84
A. <i>La fonction et le fonctionnalisme</i> .....	86
29. Diverses acceptions scientifiques et courantes du terme de « fonction » .....	86
30. Notion minimale de la « fonction » .....	89
31. Confrontation de cette notion avec les postulats de l'analyse fonctionnaliste en anthropologie .....	91
32. Ampleur et ancienneté du courant fonctionnaliste en science .....	92
33. Critique du fonctionnalisme .....	94
34. L'invasion du structuralisme dans les sciences sociales .....	97
35. Primauté du concept de « fonction » sur celui de « structure » .....	100
36. Fonctionnalisme, structuralisme et la notion de « totalité » en science .....	102
37. Le concept d'« organisme » et l'organicisme .....	105
38. Extension et bilatéralité analogiques du concept d'« organisme » .....	107

39. Le mutuel renvoi fonction-organisme .....	109
40. L'organisme vu par le holisme .....	111
41. Les rapports parties-tout et figure-fond dans l'organisme .....	113
42. La dialectique de l'organisme et de son « environnement » .....	115
43. Holisme et fonctionnalisme .....	116
B. <i>Esquisse d'une typologie fonctionnelle</i> .....	118
44. Présentation d'une typologie fonctionnelle par <i>espèces</i> et <i>modalités</i> .....	118
45. Distinction <i>spécifique</i> des niveaux et contrôles « super-fonctionnels », « fonctionnels » et « infrafonctionnels » .....	120
46. Autres contrastes pour expliciter la distinction précédente .....	123
47. Totalités et globalité de l'organisme par l'étude de ses niveaux .....	127
48. Distinction <i>spécifique</i> des « eufonctions », « dysfonctions » et « disfonctions » .....	132
49. Distinction <i>modale</i> des « fonctions latentes » et des « fonctions manifestes » .....	135
50. Distinction <i>modale</i> de la « suppléance », du « dédoublement » et de la « déviation » de fonction .....	136
51. Considérations finales sur notre méthode .....	140

## DEUXIEME PARTIE

## PERSPECTIVE DE L'ÉTAT CONTROLEUR

**Chap. IV : « Séparation des pouvoirs »  
ou différenciation fonctionnelle**

52. Le paradoxe de la « séparation des pouvoirs » .....	144
53. Une question bien au-delà du vocabulaire .....	145
A. <i>Révisions diverses du principe et du vocabulaire de la « séparation des pouvoirs »</i> .....	147
54. Diverses réactions contre la division traditionnelle des trois pouvoirs .....	147
55. Présentations quaternaires des pouvoirs et « fonctions » .....	150
56. Inspiration plutôt relationniste que fonctionnaliste en science politique américaine .....	152
57. Les schémas fonctionnalistes de Lasswell .....	154
58. Le schéma fonctionnaliste-cybernétique d'Easton .....	156
59. Le fonctionnalisme de l'équipe d'Almond et Coleman .....	159
60. Remarques critiques sur les conditions d'un fonctionnalisme politique .....	162
B. <i>Retour aux sources « fonctionnalistes » : Locke et Montesquieu</i> .....	168
61. Le « fonctionnalisme » de Locke .....	168

62. Le « fonctionnalisme » de Montesquieu .....	175
63. L'époque de Montesquieu, son « fonctionnalisme » et « la nature des choses » .....	180
64. Les avatars doctrinaux et historiques de la « séparation des pouvoirs » .....	187
Chap. V : Les quatre fonctions politiques essentielles	
65. La question cruciale de la différenciation fonctionnelle en notre méthode .....	192
66. Pourquoi et en quoi privilégier le niveau fonctionnel ....	193
A. Les quatre fonctions contrôlantes du niveau fonctionnel ..	195
67. Différenciation fonctionnelle par processus et non par organes, buts, conséquences, etc .....	195
68. Présentation phénoménologique des quatre fonctions selon les deux degrés du contrôle : 1° de l'impérativité (gouvernement et législation) ; 2° de l'exécution (administration et juridiction) .....	197
69. Réalité et caractéristiques générales de la fonction gouvernementale .....	200
70. Différenciation du gouvernement et de la législation d'après leurs modes de fonctionnement .....	203
71. Position interfonctionnelle privilégiée du gouvernement au niveau fonctionnel .....	206
72. Similitudes comme fonctions d'exécution de l'administration et de la juridiction .....	209
73. Différenciation de l'administration et de la juridiction d'après leurs modes de fonctionnement .....	211
74. Le phénomène de la sanction comme contrôle de double exécution .....	215
B. Le niveau fonctionnel en figure sur le fond de l'organisme global .....	218
75. Agencement du niveau F en 4 contrôles fonctionnels ou fonctions contrôlantes (fonctionnalisations), 4 contrôles intrafonctionnels (intrafonctionnalisations) et 12 contrôles interfonctionnels (interfonctionnalisations) ....	218
76. Le niveau F privilégié en étant placé comme première figure sur le fond de l'organisme global .....	221
77. Détermination des trois niveaux et leur dialectisation en vue de nouveaux critères typologiques des régimes politiques .....	224
78. Représentations graphiques des rapports inter-niveaux .....	228
79. Classements des « matières » politiques superfonctionnelles et intrafonctionnelles selon les deux perspectives de l'Etat contrôleur et de l'Etat contrôlé .....	232
80. Combinaisons possibles des rapports figure-fond par réduction des trois niveaux de l'organisme étatique et par abstraction des deux perspectives de l'Etat contrôleur et de l'Etat contrôlé .....	234

## TROISIEME PARTIE

PERSPECTIVE DE L'ÉTAT CONTRÔLÉ  
INTRAFONCTIONNELLEMENT

Chap. VI : Les deux contrôles intrafonctionnels du premier degré	
81. Par inversion de la perspective de l'Etat contrôleur à l'Etat contrôlé, rétrécissement du champ de vision au seul niveau F .....	238
82. Rapport à l'interfonctionnalité et non à l'intrafonctionnalité des phénomènes de suppléance et de doublement de fonction .....	240
A. Le contrôle intragouvernemental .....	243
83. Caractères généraux du contrôle intragouvernemental et difficulté de l'observer .....	243
84. Le système de collégialité et la règle de l'unanimité ....	245
85. Degrés et types divers d'intrafonctionnalisation gouvernementale .....	248
86. Spécificité du contrôle intrafonctionnel de la fonction la plus politique .....	250
B. Le contrôle intralégislatif .....	252
87. Caractères généraux du contrôle intralégislatif .....	252
88. Le bicaméralisme comme forme de contrôle intralégislatif .....	255
89. La dualité majorité-opposition comme forme de contrôle intralégislatif .....	258
90. Degrés et types divers d'intrafonctionnalisation législative .....	259
91. Le cas spécial des commissions parlementaires dont le fonctionnement tient autant du contrôle intragouvernemental que du contrôle intralégislatif .....	261
Chap. VII : Les deux contrôles intrafonctionnels du second degré	
92. Différences des modèles d'intrafonctionnalisation du second degré d'avec ceux du premier .....	264
93. Position privilégiée de l'administration dans l'étude des quatre fonctions .....	267
A. Le contrôle intr'administratif .....	269
94. Caractères généraux du contrôle intr'administratif ....	269
95. Structure pyramidale du contrôle intr'administratif ....	271
96. Le contrôle intr'administratif dans les secteurs centralisé et décentralisé .....	272
97. La bureaucratie comme contrôle intr'administratif ....	276
98. La technocratie comme contrôle intr'administratif ....	279

B. <i>Le contrôle intrajuridictionnel</i> .....	283
99. Caractères généraux du contrôle intrajuridictionnel ....	283
100. Les procédures judiciaires et le principe d'opposition comme contrôles intrajuridictionnels .....	284
101. La hiérarchisation des instances comme contrôle intra- juridictionnel .....	286
102. De la magistrature comme technocratie .....	287
103. Du magistrat technocrate .....	289

## QUATRIEME PARTIE

PERSPECTIVE DE L'ÉTAT CONTRÔLÉ  
INTERFONCTIONNELLEMENT

## Chap. VIII : Les quatre contrôles interfonctionnels horizontaux

104. La « troisième dimension » des fonctions : leur interfonctionnalité .....	295
105. « Organes » et « contrôles » dans la détermination de l'interfonctionnalité .....	296
A. <i>Les deux contrôles interfonctionnels du premier degré</i> ....	299
106. La dialectisation générale des contrôles inter $G \leftrightarrow L$ ....	299
107. Les contrôles inter $G \rightarrow L$ au sujet de la composition et de la durée des <i>organes</i> législatifs .....	301
108. Les contrôles inter $G \rightarrow L$ par la participation gouverne- mentale au <i>fonctionnement</i> législatif .....	305
109. Les contrôles inter $G \rightarrow L$ comme affirmation de la primauté fonctionnelle du gouvernement .....	308
110. Les contrôles inter $G \leftarrow L$ au sujet de la composition et de la durée de l'organe gouvernemental .....	312
111. Les contrôles inter $G \leftarrow L$ en rapport au <i>fonctionnement</i> gouvernemental .....	315
112. Les contrôles inter $G \leftarrow L$ comme affirmation de la <i>supériorité fonctionnelle</i> de la législation .....	318
B. <i>Les deux contrôles interfonctionnels du second degré</i> ....	322
113. L'interfonctionnalité horizontale du second degré est beaucoup moins intense et importante que celle du premier .....	322
114. Le contrôle inter $A \rightarrow J$ comme affirmation de la <i>primauté</i> <i>fonctionnelle de l'administration</i> .....	323
115. Les deux lignes générales d'évolution affirmant cette primauté fonctionnelle .....	324
116. Le contrôle inter $A \leftarrow J$ comme affirmation de la <i>supériorité</i> <i>fonctionnelle</i> de la juridiction .....	326
117. Le contrôle juridictionnel de l'administration dans les systèmes d'unité de juridiction .....	328

118. Le contrôle juridictionnel de l'administration dans les systèmes de dualité de juridictions .....	330
119. Les deux « lois » des contrôles interfonctionnels hori- zontaux .....	334

## Chap. IX : Les quatre contrôles interfonctionnels verticaux

120. Différences entre les interfonctionnalités verticales et les horizontales .....	337
A. <i>Les deux contrôles verticaux mettant en cause les deux fonctions primordialement politiques</i> .....	341
121. Caractères généraux de l'interfonctionnalité $\begin{matrix} G \\ \downarrow \\ A \end{matrix}$ .....	341
122. Lignes générales du contrôle inter $\begin{matrix} G \\ \downarrow \\ A \end{matrix}$ .....	345
123. Renforcements du fonctionnement gouvernemental pour un meilleur contrôle inter $\begin{matrix} G \\ \downarrow \\ A \end{matrix}$ .....	348
124. Analogies et dissemblances entre les rapports inter $\begin{matrix} G \\ \downarrow \\ A \end{matrix}$ et les rapports inter $\begin{matrix} G \\ \uparrow \\ A \end{matrix}$ .....	351
125. Garanties statutaires de la fonction publique et le phéno- mène bureaucratique comme forme de contrôle inter $\begin{matrix} G \\ \uparrow \\ A \end{matrix}$ .....	353
126. Le phénomène technocratique comme forme de contrôle inter $\begin{matrix} G \\ \uparrow \\ A \end{matrix}$ .....	356
127. Débordement hors du niveau F de l'administration militaire .....	361
128. Le fait militaire ( $A' =$ l'armée) présenté comme inter- fonctionnalité $\begin{matrix} G \\ \uparrow \\ A' \end{matrix}$ .....	365
B. <i>Les deux contrôles verticaux mettant en cause les fonctions primordialement juridiques</i> .....	368
129. Analogies et différences entre les deux interfonctionnalités verticales .....	368
130. Le « juge lié » comme forme de l'interfonctionnalité $\begin{matrix} L \\ \downarrow \\ J \end{matrix}$ .....	371
131. Le « juge législateur » comme forme de l'interfonction- nalité $\begin{matrix} L \\ \downarrow \\ J \end{matrix}$ (et non pas l'inverse) .....	373

132. L'interprétation juridictionnelle comme amorce de l'interfonctionnalité $\begin{matrix} L \\ \uparrow \\ J \end{matrix}$ .....	374
133. Débordement hors du niveau F du phénomène de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois .....	378
134. Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois présentée comme interfonctionnalité $\begin{matrix} L \\ \uparrow \\ J \end{matrix}$ .....	381

#### Chap. X : Les quatre contrôles interfonctionnels obliques

135. Analogies et différences entre interfonctionnalité obliques et verticales .....	386
A. <i>Les deux contrôles obliques mettant en cause la fonction primordialement politique du premier degré et la fonction primordialement juridique du second</i> .....	388
136. La nomination des juges comme forme de contrôle inter $\begin{matrix} G \\ \searrow \\ J \end{matrix}$ .....	388
137. Diverses modalités occultes et officielles de contrôle inter $\begin{matrix} G \\ \searrow \\ J \end{matrix}$ .....	390
138. Les « actes de gouvernement » comme plaque tournante de la réversibilité des rapports inter $\begin{matrix} G \\ \searrow \\ J \end{matrix}$ .....	392
139. Médiation par le phénomène administratif de l'interfonctionnalité $\begin{matrix} G \\ \searrow \\ J \end{matrix}$ .....	397
140. Indépendance fonctionnelle des organes juridictionnels comme contrôle inter $\begin{matrix} G \\ \searrow \\ J \end{matrix}$ .....	402
B. <i>Les deux contrôles obliques mettant en cause la fonction primordialement juridique du premier degré et la fonction primordialement politique du second</i> .....	405
141. Analogies et différences entre les deux interfonctionnalités verticales .....	405
142. Une première ligne de contrôle <i>passif</i> inter $\begin{matrix} L \\ \swarrow \\ A \end{matrix}$ par la loi .....	407
143. Une seconde ligne de contrôle <i>actif</i> inter $\begin{matrix} L \\ \swarrow \\ A \end{matrix}$ par les organes législatifs .....	409
144. Le grand nombre des administrateurs comme facteur de contrôle inter $\begin{matrix} L \\ \swarrow \\ A \end{matrix}$ .....	411

145. L'exécution administrative comme présentant différentes modalités de contrôle inter $\begin{matrix} L \\ \swarrow \\ A \end{matrix}$ .....	413
146. La « loi » des contrôles interfonctionnels non horizontaux .....	415

#### CINQUIEME PARTIE

#### ÉQUILIBRE CENTRAL DE L'ORGANISME ÉTATIQUE

##### Chap. XI : Du graphique à la cybernétique

147. Topologie, théorie des graphes et cybernétique pour l'étude des réseaux du niveau F .....	420
A. <i>Du graphique...</i> .....	423
148. Différences entre nos représentations graphiques et les principes de la topologie et de la théorie des graphes .....	423
149. L'ordre fixe des fonctions politiques comme limite aux principes de la topologie et de la théorie des graphes .....	427
150. Graphiques représentant l'importance et la densité des rapports d'interfonctionnalité .....	431
151. Suggestions des principes d'isomorphisme, d'automorphisme, de liaisons cycliques pour l'étude des rapports interorganiques intra ou interfonctionnels .....	436
152. Autres suggestions : graphes signés et équilibre, totalité, connexité, complémentarité ; considérations finales ..	440
B. <i>...à la cybernétique</i> .....	444
153. Cybernétique et politique .....	444
154. Cybernétique et dialectique .....	446
155. Transposition générale du schéma fonctionnaliste en schéma cybernétique .....	448
156. Cybernétique et fonctionnalisme holistique .....	450
157. Les quatre notions fondamentales de l'information et de l'entropie, de la régulation et de la rétroaction .....	451
158. Risques et chances dans l'utilisation de la méthode cybernétique .....	455

##### Chap. XII : De l'équilibre à la dialectique

159. La question de la mesure dans les sciences de l'homme .....	459
160. Le facteur « temps », le couple « quantitatif-qualitatif » et la « mesure » des contrôles politiques .....	464
A. <i>De l'équilibre...</i> .....	469
161. Utilité de la notion de « champ » pour la recherche de l'équilibre .....	469

# TABLE ANALYTIQUE

162. Distinction du « champ » et du « niveau » .....	471		
163. Champ d'équilibre en politique .....	474		
164. La notion de « stationarité » comme équilibre d'un dynamisme de fonctionnement .....	477		
165. Le niveau F comme champ de l'équilibre <i>central</i> de l'organisme .....	478		
166. Equations du champ de l'équilibre du niveau F .....	480		
167. La notion d'homéostasie et d'équilibre homéostatique ....	487		
168. L'homéostat d'Ashby comme modèle mécanique du phénomène de l'homéostasie .....	489		
169. Le niveau F comme champ d'un équilibre de type <i>homéostasique</i> pour l'organisme .....	492		
170. Quelques montages en « feed-back » d'après le modèle de la machine homéostatique à 4 éléments .....	497		
<b>B. ...à la dialectique</b> .....	500		
171. Dialectique et théorisation .....	500		
172. Equilibre, contrôle et praxis .....	502		
173. Saisie dialectique des totalités infra et superfonctionnelles et de la totalisation fonctionnelle .....	504		
174. Retour à notre utilisation du procédé dialectique de la complémentarité .....	506		
175. Retour à notre utilisation des procédés dialectiques de l'implication, de l'ambiguïté, de la polarisation et de la réciprocité .....	508		
176. Considérations finales sur la dialectique .....	511		
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	513		
177. Non pas inventaire complet, mais large enquête pour la mise en place d'une théorisation fonctionnaliste .....	513		
178. Entre l'ancienne tradition philosophico-institutionnaliste et la récente tendance mathématico-behaviouriste, proposition de notre fonctionnalisme holistique, ou : théorisation de ce qui est un tout par un fonctionnement propre .....	516		
179. Ce qui est fait, ce qui reste à faire .....	520		
* **			
<b>NOTES DE RÉFÉRENCE</b> .....	525		
Table des abréviations .....	526		
Chap. I .....	527	Chap. VIII .....	599
» II .....	536	» IX .....	610
» III .....	548	» X .....	620
» IV .....	562	» XI .....	625
» V .....	577	» XII .....	637
» VI .....	584	Conclusion .....	649
» VII .....	592		
<b>TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES</b> .....			651

*CHARLES BETTELHEIM*

**L'Inde indépendante**

*HENRI BRUNSCHWIG*

**L'Avènement de l'Afrique noire**

*JEAN-BAPTISTE DUROSELLE*

**De Wilson à Roosevelt 1913-1945**

*MAURICE DUVERGER*

**Les Partis politiques**

*HENRI W. EHRMANN*

**La Politique du Patronat français 1936-1955**

*MARIO EINAUDI*

**Roosevelt et la révolution du New Deal**

*JACQUES ELLUL*

**La Technique ou l'Enjeu du siècle**

*JEAN GOTTMANN*

**Les Marchés des matières premières**

*ALFRED GROSSER*

**La Démocratie de Bonn 1949-1957**

**La IV<sup>e</sup> République et sa politique extérieure**

*J. M. JEANNENEY*

**Forces et faiblesses de l'économie française**

*PIERRE LAROQUE et divers auteurs*

**Succès et faiblesses de l'effort social français**

*ROGER LE TOURNEAU*

**L'Afrique du Nord musulmane 1920-1961**

*ROGER LÉVY*

**Regards sur l'Asie**

*P. RENOUVIN et J.-B. DUROSELLE*

**Introduction à l'histoire  
des relations internationales**

*ALFRED SAUVY*

**La Nature sociale**

*ADAM SCHAFF*

**Le Marxisme et l'Individu**

*ANDRÉ SIEGFRIED*

**Tableau des États-Unis**

**Tableau politique de la France de l'Ouest**

*MAURICE VAUSSARD*

**De Pétrarque à Mussolini**

*BERNARD VERNIER*

**L'Irak d'aujourd'hui**