

Jacques Chevallier

Science administrative

3^e édition refondue

THÉMIS

Science politique

puf

THÉMIS SCIENCE POLITIQUE

SOUS LA DIRECTION DE M. DUVERGER

JACQUES CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
Directeur du Centre d'études et de recherches
de science administrative (CERSA)-CNRS

Science administrative

DR 698

236 56 $\frac{1}{1}$



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Sommaire

AVANT-PROPOS	1
PARTIE PRÉLIMINAIRE	
LE CHAMP SCIENTIFIQUE	
CHAPITRE PREMIER. — Généalogie	9
1 / <i>Une double tradition</i>	10
1. La science de l'administration publique et le développement de l'État.	10
A / La construction de l'État absolutiste et la naissance d'une science appliquée de l'administration publique	10
B / La consolidation de l'État libéral et l'effacement de la science administrative.	13
C / L'avènement de l'État-providence et la renaissance de la science administrative.	15
2. Les sciences de l'organisation et le développement de la société industrielle.	19
A / Les précurseurs.	21
B / La théorie des organisations	25
C / La diffusion	27
2 / <i>Des conceptions opposées</i>	29
1. La conception juridique	29
2. La conception managériale.	31
A / Du management... ..	31
B / ... Au management public	34

3. La conception sociologique	37
A / De la sociologie des organisations	37
B / ... à la sociologie de l'administration	42
CHAPITRE II. — Une science sociale	44
1 / <i>La construction de l'objet</i>	44
1. Un point de vue spécifique	47
2. Une démarche interdisciplinaire	48
2 / <i>L'épistémologie</i>	51
1. L'abandon du pragmatisme	52
2. Le refus de la tentation normative	53
3. La décantation idéologique	55
4. Le dépassement de l'empirisme	57
3 / <i>La méthodologie</i>	58
1. Les techniques d'investigation	59
2. Les instruments d'analyse	60
3. Les cadres d'interprétation	61
A / Les théories	61
B / Les modèles	62
C / Les paradigmes	62
<i>Bibliographie générale</i>	64
PREMIÈRE PARTIE	
L'INSTITUTION ADMINISTRATIVE	
CHAPITRE PREMIER. — L'identité administrative	69
1 / <i>L'approche normative</i>	69
1. La vision classique	70
A / La primauté étatique	70
B / L'instrumentalité administrative	72
2. Ses insuffisances	74
A / Critique épistémologique	74
B / Critique pratique	75

2 / <i>L'approche sociologique</i>	78
1. Administration et État	78
A / L'État comme forme d'organisation politique	79
B / L'administration comme appareil d'État	87
C / L'administration dans l'État	90
2. L'administration en deçà et au-delà de l'État	94
A / La bureaucratisation du social	95
B / L'administration transnationale	96
CHAPITRE II. — L'identité sociale	99
1 / <i>Le statut institutionnel</i>	99
1. Morphologie	100
A / La spécification	100
B / La différenciation	101
C / L'unification	102
2. Topologie	103
A / L'administration dans l'espace social	103
B / L'administration dans l'édifice social	105
C / L'administration dans le tissu social	106
3. Dynamique	107
2 / <i>L'appartenance sociale</i>	108
1. L'osmose	109
A / L'analyse culturaliste	109
B / Le principe d'homothétie	111
C / Le jeu de la transversalité	112
2. La détermination	112
A / La détermination politique	113
B / La détermination économique	114
C / Les affinités électives	115
D / La structure libidinale	116
3. Le code	118
DEUXIÈME PARTIE	
L'ESPACE ADMINISTRATIF	
CHAPITRE PREMIER. — Constitution	123
1 / <i>L'émergence des fonctions administratives</i>	123
1. La logique communautaire	124
2. La division sociale	125

2 / Une faible différenciation	127
1. Des fonctions hégémoniques	127
A / Le type idéal	129
B / Les autres illustrations	130
2. Des fonctions dérivées	131
A / La société antique	131
B / La société féodale	133
3 / Le processus d'autonomisation	136
1. L'administration de l'État absolutiste	137
A / La crise du féodalisme	138
B / Le tournant	139
C / La monarchie absolue	140
2. L'administration de l'État libéral	145
A / La construction d'un appareil administratif	148
B / La délimitation des fonctions administratives	150
CHAPITRE II. — Dilatation.	156
1 / L'État-providence	157
1. Les facteurs	158
A / Le facteur économique	158
B / Le facteur politique	159
C / Le facteur idéologique	161
D / Le facteur juridique	163
2. Les domaines	164
A / Les politiques économiques	165
B / Les politiques sociales	169
C / Les politiques culturelles	173
3. Les méthodes	174
A / L'incitation	175
B / La réglementation	177
C / La gestion publique	180
2 / Le modèle socialiste	187
1. L'État totalitaire	187
A / L'omnipotence étatique	188
B / L'absorption de la société civile	190
2. La gestion administrative de la vie sociale	191
A / Les fondements	191
B / Les modalités	192

3 / Le contexte de développement	193
1. L'hégémonie administrative	195
A / La reproduction du modèle étatique	195
B / Les fonctions administratives	198
2. La fragilité administrative	202
A / La dépendance extérieure	202
B / La résistance du social	203
CHAPITRE III. — Redéfinition.	208
1 / Redéploiement	208
1. Le déclin de l'État-providence	209
A / L'inflexion des représentations	209
B / L'adaptation des politiques	218
C / Les nouveaux équilibres	233
2. L'implosion du modèle socialiste	236
A / L'effondrement du socialisme	236
B / La transition	238
C / Le cas de la Chine	239
3. L'ajustement structurel	240
2 / Déplacement	242
1. Le court-circuitage des espaces administratifs nationaux	242
A / De l'internationalisation	243
B / ... à la mondialisation	245
2. La consolidation des espaces administratifs transnationaux	248
A / Des espaces fonctionnels	249
B / Des espaces territoriaux	251

TROISIÈME PARTIE

LE POUVOIR ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER. — Le poids politique.	257
1 / Un statut subordonné	258
1. La subordination juridique	258
A / Le système de l'État de droit	259
B / Les limites de l'État de droit	260

2. La subordination politique	262
A / La direction politique	262
B / Le contrôle politique	265
2 / Une puissance réelle	267
1. L'emprise sur les choix politiques	268
A / Une emprise inégale	269
B / Une emprise variable	271
2. La relation à la politique	276
A / Le cloisonnement	276
B / La pénétration	280
C / L'osmose	284

CHAPITRE II. — La position sociale 286

1 / La stratification administrative	288
1. L'origine sociale des fonctionnaires	290
A / Le dualisme originaire	290
B / Une sélectivité sociale persistante	291
2. Les comportements des fonctionnaires	293
A / La différenciation	294
B / Les solidarités transversales	294
2 / L'élite administrative	296
1. Une position variable	297
A / Les ressources économiques	297
B / Les ressources idéologiques	301
2. Une hégémonie relative	303
A / La <i>Nomenklatura</i>	303
B / La caste administrative	305

QUATRIÈME PARTIE

L'APPAREIL ADMINISTRATIF

CHAPITRE PREMIER. — Le modèle bureaucratique 309

1 / L'organisation interne	310
1. La professionnalisation	311
A / Une activité permanente	311
B / Un métier	313
C / Une profession	319

2. La hiérarchie	324
A / L'organisation hiérarchique	324
B / L'autorité hiérarchique	328
3. L'unité	330
A / L'appareil central	331
B / Les relais périphériques	337

2 / Les relations avec les administrés 343

1. La distanciation	344
A / L'administration inaccessible	344
B / L'administration secrète	346
2. L'autorité	348
A / La juridicisation	348
B / La vision de l'administré comme « assujéti »	349

CHAPITRE II. — Les correctifs 351

1 / Les éléments de politisation 352

1. La contrainte politique	352
A / L'allégeance	352
B / Le loyalisme	353
2. Les îlots de politisation	354
A / La fonction publique locale	355
B / La haute administration	356

2 / La diffusion du pouvoir 360

1. Les relations informelles	361
A / Les manifestations	361
B / Les effets	362
2. Les hiérarchies parallèles	363
A / Le prestige	364
B / Le contrôle de sources d'incertitude	365
C / Le pouvoir professionnel	368

3 / La différenciation des structures 369

1. Les monopoles internes	370
A / Le cloisonnement des services	371
B / Les rivalités corporatives	374
2. L'enracinement périphérique	381
A / La décentration	382
B / La segmentation	388

4 / La diversification des relations avec les administrés	397
1. La relation à l'administration	397
2. La relation au public	399
3. L'interaction	400
CHAPITRE III. — Les inflexions	402
1 / La transformation des rapports internes	406
1. Les facteurs de changement	407
A / La pression syndicale	407
B / La diffusion des préceptes managériaux	409
2. La participation	410
A / Les procédés	410
B / Les limites	414
3. La gestion des ressources humaines	418
A / Les implications	419
B / Les obstacles	420
2 / L'éclatement des structures	421
1. Le polycentrisme	422
A / Le mouvement d'émancipation	422
B / Le mouvement de territorialisation	426
C / Le mouvement de fragmentation	431
2. Les limites	433
A / Les dispositifs d'encadrement	433
B / Les vecteurs de recentralisation	436
3 / Un nouveau modèle de relations	438
1. La participation	439
A / L'ouverture au milieu	439
B / La dérive de la participation	441
2. La transparence	443
A / L'effort de rapprochement	443
B / Le clair-obscur	446
3. La qualité	448
A / La « qualité totale »	449
B / La démarche qualité	450
4. La citoyenneté	451

CINQUIÈME PARTIE
L'ACTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER. — L'agenda administratif	457
1 / L'agenda institutionnel	458
1. Le système de communication	459
A / Les dispositifs de médiation	459
B / Les stratégies de débordement	461
2. La filière inversée	462
A / La rhétorique des besoins	463
B / Le conditionnement de la demande	464
2 / L'agenda conjoncturel	465
1. Les problèmes	466
A / Expression	466
B / Construction	468
2. Les enjeux	469
A / Les enjeux sociopolitiques	470
B / Les enjeux administratifs	477
CHAPITRE II. — Les politiques	481
1 / Une rationalité hypothétique	482
1. L'effort de rationalisation	482
A / Réduire l'incertitude	483
B / Renforcer la cohérence	487
C / Améliorer la pertinence	492
2. Les limites	497
A / L'illusion de la cohérence	497
B / L'illusion du choix optimal	499
2 / La logique politique	503
1. Le système décisionnel	503
A / Composantes	504
B / Structuration	509
2. Le processus décisionnel	514
A / L'éclatement	515
B / Le déroulement	517

3. Les choix	522
A / Stabilité/innovation	523
B / Compromis/sélection	525
CHAPITRE III. — L'effectuation	528
1 / La mise en œuvre	529
1. La dynamique de l'action	529
A / Action sans décision	530
B / Action sans exécution	532
2. La gestion des politiques	532
A / L'efficacité	533
B / L'efficience	536
3. Les contrôles	544
A / Les contrôles classiques	545
B / Le contrôle de gestion	546
2 / Les résultats	547
1. L'évaluation	548
A / La démarche évaluative	548
B / La fonction évaluative	550
C / Les méthodes évaluatives	553
2. Les effets	555
3. L'impact	557
SIXIÈME PARTIE	
L'IDÉOLOGIE ADMINISTRATIVE	
CHAPITRE PREMIER. — Le contenu	563
1 / La légitimité médiatisée	564
1. La médiation étatique	565
A / Le mythe étatique	565
B / La mythologie administrative	567
2. La médiation nationale	570
A / Le mythe national	571
B / Le dogme de la subordination aux élus	572

2 / La légitimité professionnelle	573
1. La structure	573
A / La rhétorique de l'apolitisme	574
B / La rhétorique de la compétence	575
2. Les variantes	576
A / Neutralité/engagement	577
B / Régularité/efficacité	579
C / Isolement/participation	582
CHAPITRE II. — La diffusion	586
1 / Les destinataires	587
1. La socialisation des fonctionnaires	587
A / Sélectivité	589
B / Acculturation	590
2. La socialisation des administrés	591
A / La socialisation politique	592
B / L'apprentissage administratif	593
2 / Les vecteurs	594
1. Discours/pratiques	594
2. Les signes	597
3. Le droit	599
A / L'idéologie à l'appui du droit	600
B / Le droit à l'appui de l'idéologie	601
3 / Les effets	603
1. L'intériorisation par les fonctionnaires	603
A / Le processus de reproduction	603
B / Les variantes	604
2. L'intériorisation par les administrés	606
A / L'ambivalence des attitudes	607
B / Le contraste des perceptions	608
INDEX ALPHABÉTIQUE DES AUTEURS	613
INDEX ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES	621

La pluridisciplinarité « science-carrefour », la science administrative suppose la mobilisation des savoirs multiples produits par les sciences sociales sur le phénomène administratif.