SCIENCE ADMINISTRATIVE

SCIENCE POLITIQUE III ET DROIT PUBLIC III

Pr. Célestin TCHEJIP KAPTCHOUANG
Dr Emmanuel Alain ATANGANA

INTRODUCTION GENERALE :

L'expression « science administrative » remonte semble-t-il, au 19ème siècle, la discipline et l'enseignement qu'elle désigne sont à la fois plus anciens et plus récents. Ils sont datés car on trouve à la science administrative des précurseurs qui remontent au 18ème siècle ; ils sont plus récents, néanmoins, en raison de ce que ni l'objet, ni la visée, ni les méthodes de la science administrative ne sont demeurés identiques à eux-mêmes depuis cette époque, ils ont connu de nombreuses mues à travers le temps et l'espace.

Entre l'antique « science de la police », parfois considérée comme l'ancêtre de la science administrative actuelle, mais essentiellement pragmatique, et cette discipline nouvelle qui réclame aujourd'hui son autonomie et revendique le statut de science sociale à part entière, la filiation n'est qu'indirecte et la continuité plus apparente que réelle, compte tenu des ruptures et des continuités qui ont affecté l'évolution de ce champ de savoir. Il en est ainsi parce que le type de connaissance poursuivi et le regard porté sur l'administration, d'une part, la notion même d'administration, d'autre part, n'ont cessé d'évoluer, oscillant entre conceptions différentes, sinon opposées. De fait, la science administrative offre à l'heure actuelle l'image contrastée d'une discipline en plein essor et qui, pourtant, n'est pas encore parvenue à définir clairement son objet, sa visée et ses méthodes. Cet essor, dont témoigne la floraison d'ouvrages, de colloques, de rencontres internationales placés sous le signe de la science administrative, et qui tient à l'intérêt croissant que

suscitent les problèmes d'administration dans une perspective tant pratique que théorique, se manifeste notamment par l'extension progressive de son champ géographique : née en Europe à l'époque de la formation de l'État moderne, la science administrative s'est acclimatée, ensuite, avec des caractéristiques un peu différentes, aux États-Unis, avant de s'implanter dans l'ancien bloc socialiste et enfin dans les pays du Tiers-Monde.

Pendant longtemps, la connaissance de l'administration a été conçue comme une connaissance pratique, concrète, utile à l'administrateur désireux de remplir efficacement sa tâche ; la science administrative se ramenait alors à « l'art de bien administrer ». L'idée d'une connaissance désintéressée, théorique, « scientifique » en somme, de l'administration, est apparue beaucoup plus récemment ; et la rupture épistémologique qu'elle suppose par rapport à l'attitude antérieure reste entravée par la prégnance des réflexes et modes de pensée anciens, enracinés dans une tradition séculaire.

Parallèlement, le domaine d'investigation de la science administrative s'est élargi et différencié, l'attention se portant non plus seulement sur l'administration publique mais aussi sur les formes d'administration extra-étatique ; mais cette évolution n'a pas fait disparaître la conception d'une science administrative exclusivement centrée sur l'administration étatique. Sous ce rapport, une confusion relative entoure aujourd'hui encore la définition de l'objet, de la visée, des méthodes en science administrative, dont le processus de maturation n'est pas totalement achevé. Cette effervescence, qui dénote d'une incontestable vitalité et permet un enrichissement constant, a toutefois pour contrepartie l'éclatement de la science administrative, divisée en courants multiples, écartelée entre des conceptions opposées. Longtemps assimilée à l'art de bien administrer, et considérée comme une science appliquée regroupant l'ensemble des connaissances concrètes nécessaires à l'administrateur, la science administrative tend aujourd'hui à se définir comme une science sociale poursuivant la connaissance désintéressée et théorique des phénomènes administratifs, sans que toute trace de la conception antérieure ait été pour autant effacée. De même, son domaine d'investigation s'est différencié,

l'administration publique ne retenant plus seule l'attention et subissant la concurrence d'un objet d'étude à la fois proche et différent : l'organisation.

Nous ne pouvons par conséquent comprendre les problèmes qu'elle rencontre ni rendre compte de ses principales pistes de recherche sans avoir au préalable retracé les phases de la constitution progressive de ce champ scientifique nouveau. C'est une approche doublement génétique qui est donc proposée ici : - il s'agit d'abord d'explorer la genèse de la science administrative, qui n'est pas sortie toute armée du cerveau de quelque fondateur mais est apparue lorsque certaines conditions - institutionnelles, idéologiques, épistémologiques... se sont trouvées réunies (**première partie**) ; il conviendra ensuite d'élucider la genèse et le devenir des formes administratives elles-mêmes, à travers lesquels on pense pouvoir mieux cerner l'essence des phénomènes administratifs (**deuxième partie**).

PREMIÈRE PARTIE : LA CONSTITUTION DU CHAMP SCIENTIFIQUE

La science administrative offre aujourd'hui le visage d'un ensemble de discours éclatés, stratifiés dans le temps et juxtaposés dans l'espace plutôt que assemblés ou réunis en un projet global et articulés autour d'un questionnement majeur revêtue d'une cohérence. Cette situation conduit les chercheurs à se poser la question légitime de savoir ce qui autorise à parler d'une science mais aussi tout simplement de science. Il n'est pas facile, en effet, de saisir ce qu'il y a a priori de commun entre le discours des juristes sur l'Etat, celui des fonctionnaires sur leur pratique quotidienne, celui des sociologues sur la bureaucratie, ou encore celui des managers sur les techniques décisionnelles. Pourtant, ces discours représentent chacun, à leur façon, une partie du savoir sur les phénomènes administratifs. Pouvons-nous déceler entre leurs énoncés respectifs un minimum de rapports permettant d'affirmer qu'ils appartiennent à un même ordre de connaissance et de donner corps à l'hypothèse de l'unité de la science administrative ? Cette démarche consisterait à faire un procès ou s'essayer à une « archéologie » de la science administrative. En réalité,

l'élargissement du champ scientifique recouvert par la science administrative, s'il se révèle, à terme, positif, se traduit pour l'instant par la coexistence en son sein de courants parallèles qui s'ignorent et se développent de façon autonome ; de sorte qu'une des tâches les plus urgentes de la science administrative devrait consister à fédérer les approches et à unifier son objet. Nous nous attèlerons modestement à montrer que le caractère hétérogène des discours sur l'administration, qui appréhendent la réalité à des niveaux différents et avec des visées variables, n'exclue pas l'unité, et que finalement, sur cette base mouvante, ondoyante et riche, peut prendre corps, un savoir scientifique rigoureux et sérieux, construisant son objet propre ou spécifique à la fois par intégration et par élimination, et veillant à respecter des normes épistémologiques minimales.

CHAPITRE 1 : LA CONSTRUCTION D'UNE SCIENCE AUTOUR DE L'HARMONISATION DES DISCOURS ÉCLATÉS

La science administrative actuelle est **composite** et **compartimentée** : **composite** en raison de l'hétérogénéité des contributions successives qui l'ont constituée ; **compartimentée** parce que les courants qui la traversent abordent l'étude de l'administration avec des préoccupations trop différentes pour pouvoir se fondre spontanément en une discipline intégrée. L'impression d'éclatement qui en découle semble encore accentuée par la multiplicité des contextes nationaux dans lesquels la science administrative s'est développée, et qui lui ont imprimé des orientations variables eu égard aux traditions et des contextes spécifiques à chaque pays. Cette discipline se trouve ainsi partagée ou écartelée entre une approche assez largement « juridicisée » des phénomènes administratifs, axée sur l'étude de l'administration publique, surtout vivace en Europe, et une approche plus intégrative, inspirée par les recherches sur des entreprises aux Etats-Unis sur les organisations et fortement

imprégnée des conceptions en vigueur outre-Atlantique. On ne peut par conséquent opposer une science administrative européenne à une science administrative américaine, en ce sens que, par le jeu des emprunts réciproques, l'écart qui les séparait initialement a été en partie comblé. Il reste que, tant en ce qui concerne l'objet assigné à la science administrative que l'approche choisie ou privilégiée, l'accord est loin d'être réalisé, plusieurs discours différents et parfois incompatibles, continuant de s'affronter.

Section I : La diversité ou la pluralité des objets

A travers les âges, les analystes ont développé deux types de recherches différentes par leur objet en science administrative. Un premier courant, apparu très tôt en Europe, porte sur l'administration publique, qui constitue un domaine d'investigation bien délimité. Le second courant, dont l'émergence est beaucoup plus récente, regroupe les recherches construites autour de la thématique de l'organisation. Ces deux conceptions ont été éprouvées par le temps. L'on admet dorénavant que la science administrative traite de l'étude scientifique des phénomènes administratifs tels qu'ils se présentent et se manifestent au sein de toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées.

Paragraphe 1 : L'étude de l'administration publique

Dans les pays d'Europe à forte tradition administrative, l'administration publique est définie au sens de Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK comme « *l'ensemble des moyens humains et matériels chargés sous l'autorité des gouvernants d'assurer l'exécution des lois et le fonctionnement des services publics au bénéfice des citoyens* », in La science administrative, Coll. « Que sais-je ? », Paris, PUF, 1985, a pendant longtemps concentré sur elle l'attention des praticiens et théoriciens. Ce quasi-monopole, qui puise son explication par

rapport à l'environnement politique et idéologique (le jacobinisme et la tendance à la concentration de tous les regards sur ce qui est publique et centralisé) pèse encore sur la science administrative européenne. Les Etats-Unis ne se sont pas totalement écartés de cette vision, qui sous l'appellation de *Public Administration*, a connu un essor fluorescent

entre la fin de la 1ère et le début de la seconde guerre mondiale.

A- L'étude de l'administration publique en Europe

Les origines de la science administrative européenne sont liées à un contexte politique précis, qui correspond à la phase de la construction de l'Etat-nation caractérisée par le renforcement de la puissance étatique et la formation d'une administration moderne.

Au cours de la première période, marquée par la prégnance de l'Etat absolutiste qui s'évertue à faire disparaître les derniers vestiges des institutions féodales, on voit se constituer une science appliquée de l'administration publique. Elle vise à recenser les textes de droit positif, à décrire les structures administratives et leur fonctionnement, à proposer enfin d'éventuelles améliorations.

Lorsque, à l'absolutisme monarchique succède l'Etat libéral, assimilé à l'Etat de droit, on observe un renversement des priorités : les controverses constitutionnelles occultent les problèmes administratifs qui ne suscitent guère de passions, tandis que la méfiance envers l'exécutif conduit à se soucier davantage de la soumission de l'administration au droit et moins de l'amélioration de ses moyens d'action.

Il faut attendre la seconde moitié du 20ème siècle et le passage de l'Etat libéral à l'Etat interventionniste pour que l'on prenne conscience, à la fois de l'inadaptation de l'appareil administratif aux tâches nouvelles qui lui incombent, des insuffisances du recours au droit pour améliorer les structures et les méthodes d'action de l'administration.

B- L’étude de l’administration publique aux Etats-Unis

Au contraire de ce qui s’est opéré en Europe, l’administration publique n’avait au départ aucun titre pour retenir spécialement l’attention des auteurs : demeurée pendant longtemps embryonnaire, elle ne suscitait guère de controverses théoriques ; et les transformations économiques et sociales, dans un pays en proie à une mutation accélérée, posaient des problèmes très immédiats et très concrets qui reléguaient au second plan les questions d’administration. L’étude de l’administration publique devra attendre le passage d’un Etat agricole et rural à un Etat industriel et urbain, lequel a révélé la nécessité de structures administratives plus étoffées, d’agents plus compétents et de méthodes de gestion plus modernes. C’est dans ce sillage que Thomas WOODROW WILSON, le futur président des Etats-Unis, critique en 1887, le peu d’attention accordé aux questions administratives, trop souvent subordonnées aux questions politiques. Il en déduit la nécessité d’élaborer une science de l’administration fondée sur l’expérience plutôt que sur des doctrines a priori et s’inspirant des méthodes qui ont produit des résultats satisfaisants dans le secteur privé.

C- L’étude de l’administration publique dans les pays socialistes

Ici, l’étude de l’administration publique s’est développée dans un contexte très particulier : au départ, en effet, l’administration, destinée à dépérir au même rythme que l’Etat, ne pouvait faire l’objet d’une étude pertinente, et cela d’autant moins que la propriété collective des moyens de production semblait faire disparaître toute distinction entre un secteur public et un secteur privé.

Toutefois, en différant le dépérissement de l’Etat pour plus tard, on a rendu sa raison d’être à la science de l’administration publique : même s’il est difficile d’en cerner les contours exacts, celle-ci conserve une spécificité aussi longtemps qu’elle possède des attributs d’autorité publique ; et l’extension des

tâches étatiques rend plus nécessaire et plus urgente la réflexion sur les problèmes d'administration.

Paragraphe 2 : Les recherches sur l'organisation

La notion d'administration s'est longtemps confondue avec celle d'administration publique, parce que l'administration étatique était la seule forme connue, et donc concevable, d'administration. Comme parallèlement l'attention se portait plus volontiers sur les fonctions de l'administration que sur l'agencement interne des services, les aspects spécifiques de l'activité administrative (monopole, prérogatives de puissance publique, poursuite de l'intérêt général…) apparaissaient toujours au premier plan, confortant le postulat de l'irréductibilité de l'administration étatique à toute autre forme institutionnelle. Le passage de l'objet « **administration publique** » à l'objet «**organisation** », qui implique pourtant la recherche systématique des analogies de fonctionnement entre les organisations de toute nature, supposait donc un changement radical de perspective auquel les auteurs européens n'étaient guère préparés ; il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la science des organisations se soit développée antérieurement et avec plus d'aisance aux Etats-Unis, pays à faible tradition administrative, et qu'elle n'ait acquis que récemment une audience réelle en Europe.

A- Le repérage des prémices de la science des organisations

Cette ambition amène à être confronté à une multitude de recherches d'apparence très hétéroclite. Leur seul dénominateur commun est d'avoir non seulement entrevu mais
systématiquement mis l'accent sur l'importance de l'organisation à l'époque moderne.

Sur un plan théorique, c'est dans la sphère politique, au sein du mouvement ouvrier, en particulier que se fait sentir le plus tôt et avec le plus

d’acuité la nécessité de s’organiser. Dès 1848, dans Le Manifeste communiste, MARX et ENGELS insistent sur le rôle essentiel d’un parti de la classe ouvrière pour assurer le triomphe de la révolution socialiste. Plus tard, LENINE affirmera contre l’idée de la spontanéité des masses qu’*il ne saurait y avoir de mouvement révolutionnaire solide sans une organisation stable, et que plus nombreuse est la masse entraînée dans la lutte, plus impérieuse est la nécessité d’avoir une telle organisation*. Analysant les « tendances oligarchiques » liées à l’existence d’organisations puissantes (partis ou syndicats), le sociologue allemand Roberto MICHELS, admet pourtant que celles-ci sont indispensables au mouvement ouvrier car *elles représentent entre les mains des faibles une arme de lutte contre les forts*.

Avec MICHELS, l’organisation quitte l’angle formel du droit pour pénétrer celui de la sociologie. C’est également sur ce terrain que se situera Max WEBER lorsqu’il construit l’idéaltype (le modèle) de la bureaucratie, forme d’organisation administrative caractérisée par la professionnalisation, la hiérarchie des fonctions et l’impersonnalité des règles ; en émettant par ailleurs l’idée que la tendance à la bureaucratisation est à la fois universelle voire inéluctable et ne se limite pas à l’appareil d’Etat, il ouvre la voie aux recherches des sociologues américains qui s’intéresseront peu après lui au fonctionnement des organisations bureaucratiques publiques ou privées.

Les précurseurs d’une science administrative centrée sur les problèmes d’organisation se retrouvent également parmi les praticiens, responsables de la gestion des entreprises ou, plus rarement, de l’Etat.

En France, Henry CHARDON se fonde sur son expérience d’administrateur pour critiquer l’aménagement des structures administratives et proposer les réformes qui lui paraissent adéquates pour améliorer la qualité de l’action administrative. Henri FAYOL quant à lui, en tant qu’ingénieur et industriel, focalise son regard d’abord sur la gestion des entreprises, dont il veut rationaliser les méthodes et accroître l’efficience, et s’attache plus particulièrement à définir et perfectionner la « fonction administrative », faite de prévision, d’organisation, de commandement, de coordination et de contrôle.

Sa vision exercera une influence remarquée sur les théoriciens américains du management.

Enfin, l'apport de Frederick WINSLOW TAYLOR s'est révélé précieux dans la mesure où il a affirmé en premier lieu, *la possibilité de fonder la gestion des entreprises sur des principes scientifiques* ; La théorie des organisations s'est du reste pour une large part, constituée par rapport à ses thèses, que ce soit pour les affiner ou pour les contredire. Visant à assurer le maximum de profit à l'employeur-chef, TAYLOR s'attache à perfectionner les méthodes de travail pour accroître le rendement en partant du *postulat qu'il existe une façon et une seule (one best way) d'accomplir au mieux un ouvrage donné, c'est de mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut (the right man at the right place*).

B- Les développements de la science des organisations aux Etats-Unis

Ces développements doivent être rapportés au contexte économique et social puis à son évolution, lesquels donnent une explication des restructurations successives de ce champ du savoir et de sa configuration actuelle.

De ce point de vue, le taylorisme coïncide, sur le plan technologique, avec l'invention du travail à la chaîne et, sur le plan économique, avec le passage de la fabrique à l'entreprise qui marque le point de départ de l'essor du capitalisme américain. La crise de 1929, qui exige un nouvel effort d'adaptation, inaugure une seconde période, où les problèmes sociaux ne sont plus systématiquement éludés : l'accroissement de la rentabilité demeure une préoccupation majeure, mais on n'espère plus y parvenir par le seul biais de la rationalisation technique ; on prend conscience de ce que l'ouvrier n'est jamais un pur et simple auxiliaire de la machine, que ses réactions en tant qu'Etre humain interfèrent avec les processus imaginés pour produire plus et mieux. Les psychosociologues découvrent l'importance des rapports interindividuels dans l'entreprise et mettent en lumière l'existence, à côté de l'organisation formelle et officielle, de règles et de pratiques officieuses, de contraintes

d’ordre affectif et irrationnel, dont l’ensemble constitue l’organisation informelle. Une fois admis qu’un bon moral contribue à accroître la productivité des employés et que les motivations psychologiques l’emportent sur les préoccupations strictement matérielles, c’est aux spécialistes des relations humaines plutôt qu’aux ingénieurs qu’on fera appel pour améliorer l’efficience des firmes.

C- La difficile acclimatation des conceptions organisationnelles en Europe

L’approche de la science administrative en termes d’organisation s’est difficilement implantée en Europe. Il a fallu, pour que l’on découvre les idées de certains précurseurs, comme Henri FAYOL, et que l’on s’intéresse aux théories élaborées outre-Atlantique, que les notions d’efficacité et d’efficience pénètrent le secteur des affaires, puis l’administration étatique.

Dans cette direction, la science des organisations s’est d’abord implantée dans les pays socialistes. D’une part, la perspective du dépérissement de l’Etat permet de penser de façon unifiée les problèmes d’organisation, qu’ils se posent aux organisations sociales, aux entreprises du secteur productif ou aux organes investis des tâches administratives ; d’autre part, l’importance de l’organisation se fait sentir avec une acuité accrue dans les pays où tout relève en dernière instance d’un centre unique.

Au sein des pays européens capitalistes, les changements enregistrés depuis la guerre dans le domaine économique et social se sont également répercutés au niveau de l’administration : l’interventionnisme croissant de l’Etat conduit à accorder une attention plus grande aux méthodes d’organisation et de gestion, qui conditionnent l’efficacité de l’action administrative. Ce souci d’efficacité coïncide avec l’apparition de tendances technocratiques dans la haute administration : la « rationalisation » devient le mot d’ordre des nouveaux managers du secteur public, qui entendent substituer des méthodes scientifiques aux procédés empiriques.

Ces deux conceptions sont aujourd'hui dépassées et l'on s'accorde désormais sur le fait que la science administrative a pour objet d'étude **les phénomènes administratifs tels qu'ils se manifestent dans toutes les organisations sociales**, qu'elles soient publiques ou privées.

Paragraphe 3 : L'étude des phénomènes administratifs

Cette approche se veut être une symbiose des deux premières, pour autant qu'il est vrai que les services publics, les entreprises privées et les entreprises publiques sont toutes des organisations sociales. Bien plus, les principes d'organisation et de fonctionnement des services publics ne sont plus très différents de ceux des entreprises privées et vice versa. De part et d'autre, ce qui est recherché, c'est l'efficacité et la rentabilité. Egalement les principes du modèle bureaucratique qui semblaient être l'apanage de la seule administration publique s'appliquent désormais aux organisations privées qui ont-elles aussi besoin des structures de coordination et de contrôle. Dans ce sens Nicole DECOOPMAN caricaturant le double mouvement auquel l'on assiste de nos jours en science administrative parle à juste titre « *d'une privatisation de l'administration publique et d'une publicisation des organisations privées* ». Mais alors, que faut-il entendre par phénomènes administratifs ? Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK répondent sans hésitations que « *Les phénomènes administratifs sont les phénomènes de gestion des organisations* ».

Section II : L'hétérogénéité des approches

La question des approches en science administrative est d'une importance primordiale, étant donné que cette discipline recouvre des recherches portant non seulement sur une variété d'objets, mais aussi et surtout entreprises dans des prémisses et des optiques très différentes. Comment à partir de ce moment, parvenir à bâtir ou à construire une homologie en termes de

démarche, pour restituer scientifiquement toute la préciosité, toute la richesse de cette science ? Comment procéder pour réaliser un syncrétisme, une parfaite osmose jumelant les différentes traditions d'analyse et cerner cette discipline dans sa pluralité d'objets ? Globalement, trois angles d'analyse, trois grandes approches permettent dans une dynamique intégrative de résorber cette difficulté, de relever ce défi, de surmonter cet obstacle. C'est dire que l'on peut, en dépit de la part d'arbitraire qui s'attache à toute classification de ce type, distinguer parmi elles trois courants : un courant juridico-politique dont le but essentiel est de parvenir à une meilleure connaissance des structures et du fonctionnement de l'administration étatique ; un courant axé sur la gestion, publique ou privée, et très proche par ses préoccupations du management moderne ; un courant sociologique regroupant l'ensemble des recherches qui ont en commun d'appréhender les phénomènes administratifs à l'aide des concepts et des méthodes de la sociologie.

Paragraphe 1 : L'approche juridico-politique

Elle est la plus ancienne et s'assigne pour but une meilleure connaissance des structures et du fonctionnement de l'administration étatique.

A- L'ancienneté de la démarche

Cette approche, qui peut se réclamer des pionniers comme VIVIEN et MACAREL, assigne pour objet à la science administrative, l'étude de la seule administration étatique, et demeure très imprégnée par la doctrine traditionnelle du droit public. Elle appréhende l'administration à la fois comme une **instance subordonnée au politique**, chargée de préparer et d'exécuter des décisions prises en dehors d'elle, et comme **une institution spécifique**, irréductible à toute autre parce que œuvrant en vue du bien commun et investie à cette fin de prérogatives de puissance publique.

B- Un prolongement du droit administratif

La science administrative parce qu'elle prolonge le droit administratif ou le droit public en général, reflète les préoccupations des juristes et reste enfermée. Pour parvenir à une connaissance plus concrète et plus réaliste des institutions, elle s'inspire de l'analyse politiste qui inscrit dans le débat que le fonctionnement du pouvoir étatique ne peut être compris en faisant abstraction de l'administration. Cependant, les ténors de cette approche restent attachés à l'analyse juridique eu égard à la définition de l'objet de la science administrative d'une part, d'autre part, par l'importance accordée aux mécanismes juridiques pour la connaissance et la compréhension du fonctionnement de l'administration et enfin, parce que les concepts utilisés sont empruntés au droit administratif.

Paragraphe 2 : L'approche « gestiologique » ou managériale

Elle met au centre de la réflexion, la « gestion », considérée comme une fonction isolable présente tant dans l'administration publique que dans le secteur privé, ou encore « managériale » dans ce sens qu'elle est très souvent tournée vers la recherche et la mise en œuvre des techniques les plus efficaces d'organisation.

A- Une assimilation de l'administration à la gestion

Cette approche a pour ambition de construire une discipline nouvelle autour d'un objet particulier. La science administrative de ce point de vue est susceptible de revêtir plusieurs formes, mais on lui préfère la connotation de science du management, c'est-à-dire, de « *l'organisation rationnelle des moyens matériels et humains en vue d'atteindre dans les conditions optimales un*

objectif donné », pour reprendre Jacques CHEVALLIER et Danièle LOCHAK. Sous cet aspect, elle

prolonge et affine la pensée de Frederick WINSLOW TAYLOR et Henri FAYOL visant l'amélioration des méthodes de travail dans l'entreprise que tente de copier le secteur public.

B- L'affinement progressif des théories managériales

Le renforcement progressif des théories managériales, par la mise en évidence de contextes organisationnels différenciés, a conduit à l'intégration des particularismes de la gestion publique, irréductible à une rationalité fondée essentiellement sur la rentabilité financière. Dans cette perspective, la science administrative tend de plus en plus à être assimilée à un « management public », tourné vers la recherche de l'efficacité administrative.

Ce management public a pris une nouvelle dimension avec son application aux politiques caractérisées par « l'aide à la décision » ou « l'évaluation ». Il s'agit pour toutes les organisations de rechercher l'amélioration des conditions de prise de décision ou l'efficacité des choix collectifs (motivation, respect mutuel, association au processus de prise de décision). C'est dire que dépassant le cadre étroit de l'organisation, auquel s'appliquait à l'origine la démarche managériale, il question de prendre une vue globale de l'action politico-administrative, en s'intéressant à ses effets réels, tangibles.

Paragraphe 3 : Les approches sociologiques

Très diverses (variées ou différenciées) par la manière de découper leur objet, elles ont en commun de considérer l'administration comme un fait social susceptible d'être appréhendé à l'aide des concepts et des méthodes de la sociologie.

A- La vision de la sociologie politique

Cette tradition d'analyse s'intéresse à l'administration publique dans ce sens que son existence et son fonctionnement ont une dimension politique et s'inscrivent de la sorte dans une problématique du pouvoir. Ici, la vision juridique formaliste qui réduit (cantonne) l'administration dans des tâches d'exécution semble battue en brèche : elle est directement impliquée dans l'exercice du pouvoir et il devient difficile de tracer la frontière étanche entre la sphère administrative et la sphère politique. Le champ ainsi ouvert à la sociologie politique devient vaste : il inclut précisément tout ce qui a trait à l'imbrication des niveaux politique et administratif tant à l'échelon national que local, l'analyse du pouvoir bureaucratique et du phénomène technocratique…

B- La perspective socio-organisationnelle

La sociologie des organisations pour sa part inclut dans son champ d'investigation les organisations de toute nature ; elle s'efforce d'appliquer à l'administration publique les méthodes d'analyse forgées à l'origine pour l'étude des grandes entreprises et de mettre ainsi en lumière les rapports qui s'établissent en son sein entre individus et groupes. Il s'agit ici en réalité non plus de s'arrêter à la simple description, mais comme avec la sociologie politique, de parvenir à l'explication des phénomènes observés. Cette tradition d'étude associe la théorie rationaliste de Max WEBER, axée exclusivement sur l'organisation informelle et évacuant le facteur humain puis, les analyses qui privilégient les relations interpersonnelles et la logique des sentiments. Elle réconcilie la bureaucratisation et les relations harmonieuses ou de conflits que l'on retrouve désormais au sein de toutes les organisations, publiques ou privées.

CHAPITRE 2 : L'AUTONOMIE DE LA SCIENCE ADMINISTRATIVE

Parler de l'autonomie d'une discipline ou faire référence à elle relève toujours d'une clause de style. En effet, aucune discipline des sciences sociales n'est autonome au sens absolu du terme. Il en est ainsi dans la mesure où, même ayant un objet identifié, elle s'inscrit toujours dans la complémentarité et l'interdisciplinarité qui permettent à la science administrative de conquérir la vérité. Parlant de la science administrative, quels sont les indices qui font d'elle une discipline spécifique, distincte des autres ? Bien plus, l'affranchissement présumé de la science administrative vis-à-vis des autres disciplines des sciences sociales est-il sans limites voire intangible ? De fait, s'il est admis que la science administrative a emprunté des trajectoires différentes du point de vue de la conquête de son objet et de l'appropriation des approches, on admet aujourd'hui qu'elle a un objet d'étude stable. L'identification de cet objet s'est opérée à partir de la distinction administration publique-organisations privées, pour aboutir à un compromis doctrinal sur les phénomènes ou faits administratifs comme objet de cette discipline.

Section I : La spécificité de la science administrative

La science administrative se distingue des autres sciences sociales par la particularité de son objet d'étude qui se trouve être la meilleure connaissance des phénomènes administratifs. De ce point de vue, elle peut être créditée d'une certaine autonomie qui s'analyse à la fois par rapport à l'objet de cette discipline et par rapport aux méthodes qu'elle utilise.

Paragraphe 1 : Une science autonome de par son objet

En dépit de la problématique de la distinction administration publique-administration privée qui a focalisé l'attention des pionniers de la science administrative, l'on en est arrivé à un compromis doctrinal sur l'objet de cette discipline.

A- La problématique de la distinction administration publique-administration privée

Ce débat est la résultante de la controverse entretenue autour des deux conceptions qui voulaient chacune s'approprier l'objet de la science administrative.

La première conception, largement tributaire de la France et des pays germaniques est celle qui s'intéresse uniquement à l'administration publique. La seconde, plus voisine de la conception américaine focalise son attention sur l'étude spécifique des organisations privées et l'on tend à la nommer la gestiologie, c'est-à-dire la science de la gestion. Evidemment, il eut été incongru de concevoir une administration privée comme objet de la science administrative. Dans les pays où la puissance publique était à la limite érigée en dogme, il y avait en effet comme une sublimation de l'Etat, une idéalisation de l'Etat. Cet état des choses découle d'une certaine conception de l'Etat-nation considérée comme la forme irréductible des sociétés politiques. Cette distinction semble trop tranchée et même idéologique. Elle participe de la prétention des juristes publicistes à tout expliquer par le droit. On peut d'un point de vue dégager des spécificités de l'administration publique et les singularités des organisations privées. On peut également sur la base de cette distinction essentiellement structurelle, procéder à un rapprochement des deux types d'administration.

> En ce sens, l'économie mondialisée par les grands marchés, la délocalisation des entreprises,

le mouvement illimité des capitaux, la création des métiers de substitution, la fluidité des moyens de communication constituent autant de paramètres qui tendent à privatiser l'Etat. L'Etat n'est plus tellement un Etat social, il déflate, licencie (met au chômage) comme dans une entreprise privée, réduit son train de vie, privatise les entreprises publiques et dès cet instant, une question se pose.

Quel est le rôle de l'Etat de nos jours à côté de la mondialisation ?

B- Le compromis doctrinal sur l'objet de la science administrative: un gage de sa particularité

La difficulté à ce niveau réside sur l'insertion du phénomène ou fait administratif et son identification dans une situation de globalité sociale. Il s'agit concrètement de savoir s'il existe un phénomène administratif distinct des autres phénomènes sociaux. En posant le problème sous cet angle (ou de cette manière), on s'écarte du prisme déformant de l'analyse juridique dans la mesure où s'il existe un homo economicus, il existerait également un homo administraticus, c'est-à-dire en termes concrets, que s'il existe un fait économique, il existerait également un fait administratif. Il existe donc finalement un objet construit en science administrative qui se trouve être le fait ou phénomène administratif. Il s'agit là d'une catégorie particulière de faits sociaux au même titre que le fait économique ou le fait politique. Bien plus, la science administrative se singularise par le fait qu'elle est la seule discipline qui a pour objet d'étude les phénomènes administratifs, indépendamment du type d'organisations où ils se manifestent, qu'elles soient publiques ou privées. De ce point de vue, l'apport de Nicole DECOOPMAN dans son article intitulé « **Entreprises publiques et entreprises privées** », conforte l'idée de l'unité de l'objet de la science administrative. En effet, celle-ci émet le constat fort saisissant d'après lequel on tend aujourd'hui vers un double mouvement qui décline la « *privatisation de l'administration publique et la publicisation des entreprises privées* ». En réalité, elle révèle au grand jour que les entreprises privées tendent à se bureaucratiser au même moment que les administrations publiques recherchent de plus en plus la rentabilité.

Paragraphe 2 : Une discipline autonome en regard de sa méthode

Pour devenir une véritable science, une discipline doit éviter l'appréhension spontanée et subjective des phénomènes qu'elle est censée

étudier. Pour ce qui de la science administrative, elle utilise les méthodes révélées par la démarche sociologique dans l'analyse et l'approche des phénomènes. Il est question de faire un inventaire des instruments et opérations intellectuelles qui président à la recherche scientifique. Vue sous cet angle, la méthode inspire au moins deux questions : Où allons-nous ? Comment allons-nous procéder pour y parvenir ? La réponse à ces impératifs passe par des méthodes proprement dites et des techniques de recherche.

A- La mobilisation de la démarche sociologique dans l'approche des faits administratifs

Pour maîtriser au mieux les phénomènes administratifs, le chercheur en science administrative doit se servir ou s'imprégner des quatre étapes de la connaissance objective des faits sociaux, à savoir : l'observation, l'expérimentation, l'explication voire l'interprétation et la généralisation. Ce qui est important à ce niveau, c'est la rupture épistémologique qui permet « *au sociologue de l'administration d'être le photographe de la réalité et le secrétaire de l'observation* » au sens du docteur Jean-Pierre FOGUI. Ce chercheur rejoint à ce titre le professeur Joseph Marie BIPOUN WOUM qui affirmait déjà en érigeant la science administrative au rang de science sociale que : « *La science administrative n'est pas une science normative. Elle n'a pas pour but d'édicter des règles pour les autorités administratives*. *Elle est une science descriptive avec une orientation sociologique prononcée* ». Dans cette perspective, elle étudie les phénomènes administratifs tels
qu'ils sont, tels qu'ils s'offrent à l'observateur et non tels qu'ils devraient être.

Bien plus, d'autres concepts paraissent liés à un schéma d'explication déterminé : on pense en particulier aux notions de fonction, de système et de structure, empruntées par les sciences sociales à d'autres champs du savoir, et qui servent de fondement aux méthodes d'analyse correspondantes. Il ne s'agit pas de construire une science administrative fonctionnaliste, systémique eu structuraliste. En revanche, le recours sélectif et raisonné à l'un ou l'autre de ces modes d'analyse est de nature à faire progresser la connaissance des

phénomènes administratifs en les insérant dans un cadre explicatif adapté et cohérent.

La notion de ***fonction*** , servira par exemple à élucider la place qu'occupe l'administration dans la société en s'interrogeant sur la contribution spécifique qu'elle apporte au fonctionnement du système social global. Ses fonctions, manifestes ou latentes, dont le contenu est déterminé par son statut d'appareil d'Etat, supposent la mise en œuvre, selon les cas, de la coercition, de l'inculcation idéologique ou de la socialisation via le discours officiel, ou de ce que Michel FOUCAULT appelle la « normalisation disciplinaire ». Les concepts de l'analyse fonctionnelle sont également utiles, dans une perspective organisationnelle, pour rendre compte de certains phénomènes caractéristiques d'une administration bureaucratique : dysfonctions induites par des éléments destinés au départ à assurer l'efficacité, ou à l'inverse, contribution positive au maintien de la stabilité organisationnelle de pratiques contraires aux règles de fonctionnement officielles.

La problématique ***systémique*** , multiforme, est susceptible d'intervenir à plusieurs niveaux. D'abord, pour étudier l'insertion du système administratif dans le système social qui l'englobe et qui le conditionne – sans pour autant supprimer totalement son autonomie puisqu'il évolue en partie selon ses règles propres et parvient à préserver ses caractères en fonction de l'évolution de son environnement.

La notion de système permet ensuite d'appréhender tant la façon dont s'agencent les différentes composantes de ce tout complexe qu'est l'administration que les rapports qu'elle entretient ou noue avec son environnement. Comme toute organisation, elle peut être considérée comme un système formé d'éléments multiples dont l'unité n'est pas donnée au départ mais résulte de mécanismes d'intégration et de régulation grâce auxquels sont surmontés les conflits, transcendés les divergences d'objectifs entre les différents segments de l'administration : il y aurait finalement une logique systémique sous-jacente au fonctionnement de l'organisation, qui en assure la cohérence dynamique au-delà des divisions et des facteurs d'hétérogénéité que fait apparaître une analyse statique.

Enfin, l'approche systémique intervient dans l'étude du processus décisionnel : rompant avec la conception traditionnelle ou classique de la décision, considérée comme un processus linéaire, elle conduit à appréhender la décision comme la réponse d'un système organisé, soumis à l'influence de son environnement, aux demandes qui en émanent : l'administration se présente alors comme un système ouvert aux flux énergétiques et informationnels en provenance de l'extérieur, et s'efforçant, grâce à des mécanismes de commande et de régulation (feedback) de prendre des décisions adéquates aux objectifs visés.

La méthode **structurale** paraît a priori peu adaptée à l'étude de l'administration, comme de tout phénomène social où on ne peut dissocier un signifiant d'un signifié. On pourra toutefois recourir aux acquis de la linguistique et de sémiologie structurales pour analyser le discours administratif, et plus généralement le discours du pouvoir, véhicule par excellence de l'idéologie dominante et instrument de légitimation des institutions existantes (comme les prises de paroles du président candidat du RDPC au cours de la dernière campagne électorale, l'on avait du mal à savoir du fait de son hybridisme fonctionnel si c'est le président de la République ou le candidat du parti au pouvoir qui s'adressait aux citoyens ou aux militants de son parti davantage en prenant en considération la mobilisation de tout le dispositif matériel, symbolique et même répressif qui était mis en jeu).

B- Les techniques de recherche mobilisables ou les moyens d'investigation en science administrative

La science administrative a besoin, pour nourrir sa réflexion théorique, d'investigations empiriques sans lesquelles elle resterait simple spéculation intellectuelle. Elle est amenée par conséquent à puiser largement dans le fonds commun des techniques de recherche des sciences sociales.

Nous accorderons de l'importance essentiellement aux techniques documentaires et à l'observation participante.

La typologie documentaire recouvre les documents oraux et écrits, chiffrés ainsi que les documents officiels et privés. Toutefois, la recherche administrative semble pour une large part relativement favorisée, en ce qui concerne les textes écrits, en raison de l'importance quantitative et de la variété de la documentation relative à l'administration (textes législatifs ou réglementaires, documents parlementaires, archives, rapports des commissions, statistiques…). L'analyse documentaire doit d'autant plus être prise au sérieux et intégrée dans les études sur l'administration parce notre époque est marquée par l'omniprésence de la bureaucratie. De ce point de vue, le chercheur se doit de sélectionner les documents qui l'intéressent avec rigueur, les interpréter, les comparer afin de les utiliser. Toutefois, les documents du fait de leur mauvaise conservation, peuvent être endommagés de même que le secret professionnel et la crainte voire la prudence envers les chercheurs en science politique que l'on considère comme des gêneurs tendent à anéantir l'effort fourni en vue de rassembler les données écrites et rendent parfois les résultats caduques. Aussi, la dépendance des chercheurs vis-à-vis de l'administration constitue une entrave réelle à toute investigation sérieuse. Cette dépendance se manifeste d'abord dans le déroulement même de la recherche, puisque l'administration est en général maîtresse de la décision de communiquer ou non de l'information ; or, la tradition de prudence et de discrétion professionnelles, qui va de pair avec la tendance spontanée de l'administration à s'entourer de secret bien au-delà des exigences légales, ne facilite guère la tâche du chercheur. A cela s'ajoute la dépendance financière des équipes de recherche lorsqu'elles sont rémunérées sur contrat par l'administration elle-même : le choix du sujet et de la problématique, la décision de divulguer les résultats appartiennent alors le plus souvent à celle-ci, de sorte que finalement, la dépendance financière se double d'une dépendance intellectuelle susceptible d'hypothéquer la qualité de la recherche. Plus que toute autre science sociale, la science administrative coure donc le risque d'être mise, fût-ce indirectement, au service du pouvoir, l'administration s'efforçant d'encadrer et de canaliser la recherche par un biais particulièrement efficace surtout dans un contexte de pauvreté : l'argent.

En dehors des archives publiques, il existe également des archives privées qui concernent par exemple les partis politiques, les églises et les

syndicats. La presse rentre aussi dans la catégorie des documents qui peuvent permettre d'avoir des données approfondies sur l'administration mais le problème se pose au sein des pays démocratiques au niveau de son indépendance dans la mesure où, recevant des financements des partenaires internes fortement intéressés et parfois de l'étranger, elle est davantage tentée de livrer des écrits davantage pour satisfaire ses producteurs que pour rendre compte avec objectivité du fonctionnement réel de l'administration.

On peut également rechercher la vérité scientifique à partir des techniques d'enquête vivantes, à savoir les sondages, les interviews qui contribuent à la connaissance de l'attitude des agents, du comportement des usagers, de l'image de l'administration.

L'observation participante est l'une des constructions méthodologiques les plus importantes de l'anthropologie et de la sociologie. Elle ne repose pas sur le recul du chercheur par rapport à l'objet mais bien plus consiste en ce que celui-ci pénètre cet objet, partage les us et coutumes, les pratiques du groupe social dont il entend tirer les informations pour procéder à des analyses et au besoin entrer en communication avec les membres du groupe en question. En devenant lui-même acteur su système qu'il veut étudier, le chercheur parvient à obtenir des informations qui ne lui auraient pas été livrées s'il ne s'était pas intégré au groupe et partagé avec ses composantes des moments de joie, des habitudes…

Section II : La dimension intégrative de la science administrative

La science administrative est une discipline qui s'applique à l'administration publique comme à l'administration privée, l'administration comme fait social s'inscrit comme les autres personnes dans un champ de relations sociales. S'il apparaît évident qu'elle est isolable en tant que discipline, elle ne peut être créditée que d'une autonomie relative, en raison de la pluridisciplinarité et de l'interdépendance. Bien plus, la science administrative se présente comme une science d'emprunt dans la mesure où

elle s'approprie les méthodes de la science politique, du droit, de l'histoire, de l'économie, de la psychologie et de la sociologie. Elle peut être catégorisée au sens de Pierre LEGENDRE comme « *une science carrefour* » car elle prend en considération les résultats obtenus dans les autres disciplines scientifiques. En effet, les disciplines dont la science administrative peut utiliser les résultats pour répondre aux questions qu'elle-même se pose sont extrêmement diverses, et l'inventaire qui suit ne prétend nullement à l'exhaustivité.

Paragraphe 1 : Science administrative, droit, économie et psychanalyse

A- Science administrative et droit

Le refus de voir dans la science administrative un simple prolongement du droit administratif, imprégné de ses méthodes et de ses concepts, ne saurait conduire à ignorer la dimension juridique des phénomènes étudiés. Il en est ainsi parce que la part du droit est capitale non seulement dans le fonctionnement quotidien de l'administration et/ou des organisations, mais plus encore dans le système de légitimation de l'action administrative (exemple : le respect de la légalité auquel est soumis tout acte administratif). Dans la même trajectoire de pensée, on ne peut imaginer une structure sociale organisée sans règles juridiques. Le droit s'apparente alors à l'élément régulateur des organisations : il organise, réglemente et sanctionne.

B- Science administrative et économie

L'approche économique se justifie d'abord par le poids croissant de l'administration dans l'économie, puisque, d'un côté, elle absorbe une part de plus en plus grande du revenu national, tandis que, de l'autre, elle devient un agent économique actif intervenant dans de nombreux secteurs d'activités (le secteur de l'eau, de l'électricité…). Plus fondamentalement, l'analyse de la dimension économique de l'activité administrative s'intègre dans une théorie

générale des fonctions de l’Etat dont la science administrative ne peut se passer. Enfin, les règles managériales de la science économique s’appliquent en science administrative, entre autres, la comptabilité, la rentabilité…

C- Science administrative et psychanalyse

Il faut encore signaler l'existence de tentatives visant à interpréter les aspects particuliers du fonctionnement de l'administration à la lumière de la psychanalyse : on a pu, en utilisant ses concepts, renouveler l'interprétation de la nature du lien politique, du rapport des individus à l'Etat, à la bureaucratie et aux chefs, en partant de l'idée que, le pouvoir touchant au nœud du désir, la psychanalyse peut contribuer à en élucider les ressorts (Cf. Pierre LEGENDRE, *L'amour du censeur et Jouir du pouvoir*).

Paragraphe 2 : Science administrative, histoire, géographie et linguistique

A- Science administrative et histoire

L'importance des études historiques n'est pas moins évidente. En effet, celles-ci contribuent à éclairer certains traits de l'administration actuelle, en faisant apparaître tant les constantes, les continuités que les ruptures, tant les mécanismes de changement que les obstacles au changement.

Exemple : *L'Administration publique camerounaise avant 1982 et après 1982.*

La première période sur le plan fonctionnel, donne de relever avec pertinence une administration au sein de laquelle aucune dérive prévaricatrice, aucune atteinte à la chose publique n'est tolérée… La seconde période se caractérise par l'ancrage et le recours éhonté, tel un sport national, des et/ou aux détournements multivariés de la chose publique (voir dans cette direction, Piet KONINGS et Peter GESCHIERE, « Itinéraires d'accumulation au Cameroun », article dans lequel ces deux auteurs parlent de la consécration de l'impunité dans l'administration publique camerounaise), par le patrimonialisme, le tribalisme, par une fonctionnalisation aigue de la politique surtout après le retour du pays au pluralisme politique en 1990… La dernière campagne électorale pour le compte de l'élection présidentielle est là pour en

rendre témoignage, en raison de ce que toutes les forces constitutives de la puissance de la machine administrative se sont déportées chacune dans leur région d'appartenance pour apporter leur concours au candidat de leur préférence, de leur choix et généralement le parti au pouvoir.

Evidemment du point de vue infrastructurel, la première période est marquée par une pauvreté en termes de construction des établissements scolaires, des hôpitaux, des universités… tandis que la seconde période voit se multiplier les établissements scolaires jusque dans les villages, de même que des centres hospitaliers et des universités qui tendent à devenir provinciales ou régionales.

B- Science administrative et géographie

La prise de conscience de la dimension spatiale des phénomènes administratifs et par conséquent l'intérêt porté aux travaux des géographes sont plus récents ; mais il y a là un vaste champ à défricher pour mettre en lumière la façon dont l'administration s'inscrit dans l'espace et investit un territoire en le recouvrant de réseaux grâce auxquels elle gère et contrôle plus efficacement la population.

C- Science administrative et linguistique

La linguistique intervient dans la science administrative en ce sens que le langage est non seulement le support par excellence de l'idéologie et un vecteur d'inculcation des valeurs dominantes, mais aussi et surtout un instrument indirect de domination puisqu'il transmet et rend efficaces les ordres du pouvoir.

Exemple : la fin de la circulaire ou de la note d'un chef à ses subordonnés se caractérise par le ton d'autorité, par un appel au respect

scrupuleux de la consigne émise : *J'attache du prix à l'application…, Vous voudrez bien veiller au respect scrupuleux de la présente note de service …*

(Voir également en contexte d'élection comment les autorités administratives gèrent le pouvoir, notamment avec le cas de l'UPC où, peu avant le double scrutin législatif et municipal de juin 2002 et face aux tendances existantes au sein de ce parti et ne parvenant pas à s'accorder pour une représentation unique du parti, le MINAT pour parer toute éventualité de désordre menace de disqualifier ledit parti politique).

Le discours de l'administration demande donc à être analysé du point de vue de son contenu, de ses mécanismes, de sa fonction et de ses effets, à l'aide des concepts et de méthodes de la linguistique, en dépassant par conséquent la question du style qui inspire la plupart des études sur le langage administratif.

Paragraphe 3 : Science administrative, sociologie et sociologie des organisations

A- Science administrative et sociologie

La sociologie qui propose d'étudier les rapports sociaux à la fois au niveau des sociétés globales et des groupes restreints, permet d'appréhender l'administration sous différents aspects : comme **milieu social spécifique**, ou comme **unité sociale complexe** où se nouent des relations de pouvoir et s'élaborent des stratégies ; comme **institution** placée au cœur de la société globale et amenée à jouer un rôle spécifique dans le champ des rapports sociaux. Si l'on ajoute que les méthodes sociologiques ont permis de renouveler profondément l'étude de l'administration et de saisir des phénomènes que l'analyse juridique laissait échapper, on comprend une certaine propension à assimiler la science administrative à la sociologie de l'administration.

Exemple : Le Premier ministre et le Secrétaire général de la présidence de la République au Cameroun

(Théoriquement, sur le plan du droit, le Premier ministre est prépondérant dans la mesure où la loi fondamentale de la République ou constitution lui reconnaît en dépit de ses limites devant le Président de la République et le parlement une somme non négligeable de pouvoirs. La même constitution ne fait même pas allusion au Secrétaire général de la présidence de la République.

Mais en réalité, du point de vue sociologique, le SG/PR est tout puissant. Dans ce sens, même non reconnu par la constitution, c'est à lui que le président de la République délègue un nombre important de ses missions lorsqu'il s'absente. C'est encore lui qui a le privilège de suivre l'exécution des résolutions du conseil des ministres qui amène le PR à installer le PM et ses ministres à la même enseigne décorative).

Toutefois, si l'approche sociologique est appelée à occuper une place privilégiée, elle ne saurait exclure d'autres modes d'analyse également féconds ni conduire à se passer de l'apport d'autres disciplines.

B- Science administrative et sociologie des organisations

La théorie des organisations, elle, se présente déjà en elle-même comme un bilan pluridisciplinaire ; mais, elle est loin d'appréhender l'ensemble des aspects du fonctionnement de l'administration et ne l'analyse que dans sa dimension organisationnelle. De ce point de vue, elle nous apprend qu'au sein de l'administration comme dans toutes les organisations, à côté de la recherche du bien commun qui renvoie au référentiel global, il y a toujours une migration des égoïsmes, une recherche individuelle du profit par les membres des organisations.

En vérité, à la pluridisciplinarité qui consiste dans la collaboration de plusieurs sciences conservant leur spécificité, il faut préférer pour la science, **l'interdisciplinarité** qui exprime les confrontations, les échanges de méthodes, de concepts et de points de vue au sens de Jean PIAGET et dépasse

la simple « *cleptomanie académique* », entendue comme l'emprunt non critique d'observations ou de concepts volés à d'autres sciences. Il faut passer des sciences administratives à la science administrative. Toutes les approches et les points de vue sur les phénomènes administratifs doivent être intégrés dans le cadre d'une démarche interdisciplinaire.

CHAPITRE 3 : L'ADMINISTRATION DANS LE SYSTEME POLITIQUE

L'administration occupe une place particulière dans la société et entretient des rapports avec le pouvoir politique. Elle assume en outre des fonctions et des missions importantes, d'où la trilogie administration-société-politique. Concrètement, en tant qu'organisme social, l'administration est permanemment en rapport avec le politique. C'est dire que pour voir clair dans les relations entre l'administration et le pouvoir, il est important de considérer le régime politique en présence.

Section 1 : L'administration comme institution sociale

Il est important dans le cadre de toute réflexion sur l'administration prise comme organisation évoluant au sein d'une société de l'appréhender *d'abord comme une entité sociale spécifique*, dans la mesure où les moyens d'action qu'elle détient excluent toute possibilité d'assimilation aux autres organisations. Ensuite, *l'administration doit être appréhendée en tant que groupement social parmi d'autres, inséré dans une certaine société*, et qui présente par rapport aux autres organisations sociales de cette société des similitudes, des analogies, qui doivent être recherchées et mises en évidence à l'aide d'une démarche comparative.

Paragraphe 1 : L'administration comme entité sociale spécifique

L'administration est caractérisée par un mode particulier d'implantation dans l'espace social ; elle dispose d'un principe d'action qui lui est propre et qui suffit à attester de sa singularité par rapport aux autres organisations.

A- L'identification de l'administration dans la tradition libérale

Ici, le repérage ou l'identification de l'administration est effectué à partir de deux

distinctions successives et complémentaires ; celle du *public* et du *privé* ; celle du *politique* et de *l'administratif*. L'administration est alors définie comme l'institution chargée, sous l'autorité des

élus politiques, de défendre et de promouvoir l'intérêt général ou le bien commun de la société.

Vis-à-vis de cette société tout d'abord, la spécificité de l'administration est censée découler de son insertion dans la sphère publique. La pensée libérale repose sur une opposition tranchée entre la *société civile*, qui correspond au domaine des activités privées et des intérêts particuliers, et la *société politique*, incarnée par l'Etat, qui représente le Bien commun, l'intérêt général. Déchirée par l'affrontement stérile et insoluble des intérêts antagonistes, irréductiblement divisée sur elle-même, la société civile n'accède à l'unité que par l'intervention médiatrice de l'Etat qui ordonne, rassemble et assure l'intégration sociale. Parce qu'elle fait partie de la sphère publique, parce qu'elle se trouve du côté de l'Etat, l'administration ne saurait être comparée à aucune autre organisation sociale : la finalité de son institution n'est pas l'intérêt particulier de ses membres, ou d'une classe, mais l'intérêt général de la société ; par essence neutre et objective, elle échappe aux clivages qui traversent la société et est placée au service de tous. Cette fonction assignée à l'administration justifie l'octroi d'un statut exorbitant dans la société et la détention des moyens d'actions privilégiés, qui traduisent de manière tangible sa spécificité et accusent son isolement social.

Au sein de l'Etat ensuite, l'administration ne serait qu'un instrument d'action au service d'un pouvoir politique perçu comme différent et supérieur : alors que les hommes politiques élus sont investis des responsabilités essentielles d'impulsion et de contrôle, les fonctionnaires nommés, insérés dans des structures bureaucratiques, sont cantonnés dans des tâches de pure exécution ; leur rôle est de préparer puis d'appliquer les décisions prises par le pouvoir politique.

Malgré ses insuffisances et les critiques émises à son encontre par MARX et ENGELS, la conception libérale est pratiquement retranscrite ou reconduite telle quelle dans les pays se réclamant du socialisme. D'une part, ce sont les fins sociales de l'administration qui permettent de la différencier des organisations sociales : comme l'ensemble des organes de l'Etat, elle est chargée de veiller aux intérêts du peuple « tout entier » et de satisfaire les besoins matériels et culturels de la population. D'autre part, l'administration d'Etat est censée, vis-à-vis des conseils élus, être placée dans un statut de totale subordination et se limiter à des tâches de simple exécution.

B- La spécificité de l'administration au regard de son mode d'intervention sociale

La particularité de l'administration publique ne tient pas aux fins hypothétiques de son action ou à l'agencement contingent de ses structures, mais à son mode d'intervention sociale : l'essence de l'administration est indépendante de la dialectique des fins ou de la dynamique des structures ; elle réside dans l'usage exclusif des moyens de contrainte.

Ce principe d'action découle directement du lien organique qui unit l'administration à l'Etat.

L'administration est indissolublement liée à l'Etat, au point que les deux notions adhèrent l'une à l'autre : pas d'administration sans Etat, c'est-à-dire sans processus d' « *institutionnalisation* » transformant les conditions d'exercice de la domination politique ; mais non plus d'Etat sans

administration, c'est-à-dire sans la mise sur pied d'un appareil chargé d'encadrer et de réguler les rapports sociaux.

Comme l'a relevé Max WEBER, l'Etat n'est qu'une forme particulière de groupement politique caractérisé par le « *monopole de la violence physique légitime* ». La contrainte est donc au cœur même de la fondation de l'Etat : la construction de l'Etat a été marquée par la concentration progressive des moyens de contrainte entre les mains des gouvernants et l'Etat est né au moment où il est devenu la seule source légitime de coercition.

Mais l'Etat n'est qu'une entité abstraite, servant de support permanent au pouvoir et condensant les rapports d'autorité : il s'incarne en pratique dans des individus concrets, dotés de la capacité de commander, de décider, d'agir en son nom. Ce visage de l'Etat, c'est l'administration : les fonctionnaires sont des délégués, des mandataires, des représentants agissant au nom et pour le compte de l'Etat ; l'administration apparaît ainsi comme l' « *appareil d'Etat* », c'est-à-dire l'organe chargé de mettre en œuvre, de gérer, d'instrumenter la puissance d'Etat en la projetant dans

le champ social. L'exercice de la contrainte, sous son double aspect juridique et matériel, est finalement le signe distinctif de l'administration, l'élément qui lui est « *spécifique et indispensable du point de vue de son essence* ».

Sans doute, la contrainte n'est-elle pas toujours directement et immédiatement perceptible : l'administration cherche aussi à limiter le recours à la force par la manipulation des comportements, et elle pratique souvent la rétention de ses prérogatives, notamment dans le domaine économique et social. Cependant, en dépit des apparences, la contrainte demeure toujours présente dans l'action administrative : aucun segment administratif ne peut en effet être considéré isolément et indépendamment du lien qui l'unit au reste de l'appareil ; et, par ce biais, la puissance d'Etat rayonne à travers l'administration toute entière. C'est dire que tirant sa cohésion de la fonction qu'il remplit au sein de la société, l'appareil administratif doit être également appréhendé comme un produit de la société.

Paragraphe 2 : L'administration comme produit social

La spécificité que l'administration tire de son statut d'appareil d'Etat est relative. L'administration est aussi une institution sociale, et elle reconduit dans son aménagement interne une série de traits généraux et communs à l'ensemble des formes instituées ; d'une part, ses caractéristiques essentielles dépendent étroitement du type de société dans laquelle elle se situe, et sa logique de fonctionnement ne peut être saisie en faisant abstraction de cette appartenance ; sous un autre angle, elle reproduit un modèle d'organisation sociale qui tend à courber les représentations, à infléchir les pratiques et à résister aux transformations les plus profondes.

A- Le périmètre d'intervention de l'administration ou sa surface d'emprise

Bien que sa surface d'emprise, son périmètre d'intervention soient plus ou moins larges selon les sociétés, l'administration ne couvre jamais qu'un espace social limité : ce n'est qu'un élément parmi d'autres d'un dispositif plus général de normalisation des comportements et d'inculcation des valeurs dominantes. Or, les multiples institutions qui quadrillent le champ social ne sont pas des ensembles cloisonnés et autonomes : pièces disparates d'un même tissu social, elles sont rattachées entre elles par de multiples fibres entrecroisées, et forment un système stratifié et cohérent dont la logique surdétermine les particularismes des productions institutionnelles singulières.

Si elle dispose d'une unité propre, liée à la détention des moyens d'action spécifiques, l'administration est, en tant que sédiment social, pétrie des valeurs dominantes et véhicule le code référence (lois qui lui donnent son ordre, sa logique). Les homologies structurelles et les analogies de fonctionnement qu'elle présente par rapport aux autres institutions s'expliquent par cet effet de code : l'administration est projection, réfraction, polarisation de l'ordre social global, et elle reproduit les modèles d'organisation et d'action communs à l'ensemble de la société. Les modalités de construction de l'appareil administratif ne sont donc pas seulement la résultante des facteurs endogènes, mais la traduction de lois structurales qui président au déroulement des processus sociaux dans une société donnée et déterminent l'aménagement des diverses formes instituées.

B- L'insertion de l'administration dans un ordre social structuré

Si l'analyse de l'administration doit être menée en tenant compte de son insertion dans un ordre social structuré, dont elle reproduit la logique et les déterminations, il faut cependant aller plus loin : en tant qu'institution, l'administration est l'expression d'un modèle d'organisation sociale qui, transcendant les particularismes socio-économiques, est indissolublement lié à l'avènement de la société moderne. Par-delà les signes distinctifs qui résultent de leur appartenance à des sociétés dont le niveau de développement

économique, les stratifications sociales, les traditions culturelles sont très variables, les institutions présentent une similitude plus profonde : issues d'un processus sensiblement identique dans son déroulement et dans ses effets, elles se caractérisent par les mêmes traits communs et fondamentaux.

L'institutionnalisation se caractérise par un triple mouvement d'implantation, de différenciation et d'unification.

1- L'implantation

Chaque institution se constitue d'abord autour d'un principe d'action qui lui est spécifique et qui constitue son point d'ancrage dans l'espace social. Ensuite, elle s'applique à conquérir un territoire géographique, matériel ou symbolique qui sera agrandi par voie d'annexions successives. Cette expansion se fait au détriment d'institutions plus anciennes qui défendent avec acharnement leurs positions et leurs privilèges. Une fois conquis, ce territoire est isolé du reste de la société par des barrières ou frontières qui déterminent ainsi le champ de sa « souveraineté ». A l'intérieur de ces frontières, l'institution s'octroie des compétences exclusives et rejette toute immixtion extérieure. L'institution dispose d'une base d'implantation sociale, d'un ressort ; elle possède en propre un domaine d'intervention et d'action, et s'assure un « marché captif » ou monopolistique, en établissant son contrôle sur une population qui forme des « ressortissants » soumis à son autorité et protégée par elle.

2- La différenciation

Expressions de la diversité sociale, les institutions sont elles-mêmes traversées par des clivages, travaillées par des contradictions qui ne forment

nullement les ensembles soudés et cohérents qu'elles prétendent être. Mais des groupes divisés, hiérarchisés dont les éléments constitutifs sont placés dans des positions antagonistes. Ces oppositions créent cependant une tension positive nécessaire à la vie des institutions qu'elle transforme en « totalité agissante ». Le premier clivage, et le plus important, sépare les agents et les clients de l'institution. Celle-ci est caractérisée par un certain nombre de normes qu'il s'agit d'inculquer aux ressortissants. D'où la distinction entre les normalisateurs (chargés de l'inculcation) et les normalisés (qui y sont soumis). Groupe par essence hétérogène, l'institution est basée sur des rapports de distanciation, d'inégalité et de contrainte entre les membres, rapports le plus souvent exprimés dans les normes juridiques. Le fossé ainsi creusé s'approfondit par le jeu de la bureaucratisation et la professionnalisation.

En réalité, ce qui n'était au départ qu'une simple division technique de tâches devient rapidement un système permanent et structuré de domination. L'institution est prise en charge par les professionnels qui se prévalent d'un savoir spécialisé et qui sont unis par une forte solidarité corporative.

En outre, les groupes de clients et d'agents sont en leur sein fortement structurés. Les ressortissants sont pourvus des réseaux d'attache et d'affiliation très diversifiés, ce qui les met en position très différente vis-à-vis de l'institution à laquelle ils appartiennent, et en état de réceptivité inégale à l'égard des normes institutionnelles.

Donc, l'unité de façade de l'institution cache des clivages horizontaux et verticaux fondés sur l'insertion corporative ou sur la place dans la hiérarchie. Et tous ces clivages transforment l'institution en un champ clos d'affrontements.

3- L'unification

L'institution ne peut survivre qu'en effaçant les traces de ses divisions internes, c'est- à-dire, en affirmant son unité. Cette représentation est indispensable pour que soit préservée sa cohésion et que soit assurée sa

conservation. Aucune institution ne peut subsister sans gommer les clivages qui la traversent et la déchirent. Sa survie passe par l'effacement de cette déchirure et par une recréation comme un tout uni, cohérent et homogène.

Le paradoxe de l'institution c'est qu'elle est tenue d'apparaître aux yeux des membres comme inerte pour pouvoir continuer à exister. Quoiqu'il en soit, l'administration n'est pas une institution isolée. Insérée dans une société, elle est nécessairement reliée, articulée aux autres ensembles collectifs, aux autres entités organiques qui existent dans ladite société. Cette relation fait apparaître d'autres caractéristiques de l'institution administrative.

L'administration illustre à suffisance ce processus d'institutionnalisation : la mise en œuvre de la contrainte a justifié la construction d'un appareil hiérarchisé dont la cohésion est préservée par des mécanismes très efficaces de socialisation des agents. L'administration apparaît ainsi comme le produit d'un modèle institutionnel qui s'est étendu progressivement à l'espace social entier et imprègne l'ensemble des dispositifs de pouvoir existants.

Section II : Administration et politique

Que ce soit dans les pays libéraux ou dans les dans les pays socialistes, l'administration est toujours légitime. Sa légitimité lui est, pour ainsi dire, inhérente, incluse dans sa nature même. Dans les pays libéraux, en particulier, l'administration est définie par rapport à la double dichotomie privé/public et administratif/politique comme l'institution ayant la charge sous l'autorité des élus, de défendre et de promouvoir l'intérêt général de la société. Il y a à partir de ce moment deux présupposés qui sous-tendent cette définition.

- Celui de la différence d'essence entre la « sphère publique comme » (société politique ou Etat) et la « sphère privée » (société civile) avec l'idée corrélative de la supériorité de la première sur la seconde : ***c'est le postulat de la centralité étatique ou la thèse de la centralité du pouvoir étatique***.
- Celui de la séparation au sein de la sphère publique, de l'administratif et du politique,

avec l'idée corrélative de la prééminence du second sur le premier : ***c'est l'hypothèse de l'instrumentalité de l'administration***.

Ces postulats se retrouvent d'ailleurs dans les pays socialistes. La rigueur de ces thèses ne parvient pas encore à mettre fin aux querelles qui leur sont adressées.

Paragraphe 1 : La présentation ou l'exposé des thèses

Il est important de jeter un regard attentif à la fois sur la thèse de la centralité étatique et sur celle de l'instrumentalité de l'administration.

A- La centralité étatique

D'après cette approche que l'on retrouve aussi bien au cœur de la pensée libérale que dans celle socialiste, l'Etat apparaît comme le centre d'intégration, comme le principe d'unification de la société. Il est seul capable d'apaiser les conflits, de résorber les tensions, d'aplanir les contradictions.
Une distinction doit cependant être faite entre l'approche libérale et celle socialiste.

1- L'approche libérale

Au cœur même de la pensée libérale, se situe la distinction de l'Etat et de la société civile suivant la définition célèbre de HEGEL. En effet, la paix sociale passerait par l'érection d'une instance neutre, indépendante et objective, entièrement placée sous le signe de la raison, des intérêts, et par-là même, capable de ramener la société à l'ordre et à l'unité.

La société civile recouvre la sphère des activités privées et des intérêts particuliers. La société politique incarnée par l'Etat est censée, au contraire, exprimer le bien commun, l'intérêt de tous les citoyens. Livrée à elle-même, la société civile est incapable d'accéder à la représentation de son unité et tend vers l'éclatement et la dispersion. C'est la médiation de l'Etat, véritable chef de route de la société, qui permet de faire tenir ensemble ses intérêts constitutifs et définir un intérêt général qui surmonte et dépasse les égoïsmes catégoriels. Ainsi, parce qu'elle fait partie de la sphère publique, parce qu'elle se trouve du côté de l'Etat, l'administration ne saurait être comparée à aucune autre institution sociale. La finalité de sa création n'est pas l'intérêt particulier de ses membres, ni d'un groupe social, mais la satisfaction de l'intérêt général de tous ceux qui composent la société. Par essence neutre et objective, elle échappe aux clivages qui traversent la société et est placée au-dessus de tous. Cette position assignée à l'administration justifie l'octroi d'un statut exorbitant dans la société et la détention des moyens d'action privilégiés qui traduisent de manière tangible sa spécificité et accuse son isolement social.

2- La conception socialiste

L'idée de centralisation de l'Etat, est à première vue, incompatible avec la pensée marxiste qui voit dans l'Etat, l'expression de l'antagonisme des classes appelées à disparaître avec lui. Mais, la socialisation des moyens n'implique pas pour autant la disparition de l'Etat qui continue, au contraire, à occuper une position centrale dans la société.

Dans un premier temps, l'Etat est investi de la responsabilité de concevoir et de réaliser une société sans conflits, une société homogène. Il est l'instrument de passage au socialisme. L'unification sociale se fait par le haut et au moyen de la contrainte étatique. Mais, une fois l'unité obtenue, l'Etat devient l' « Etat du peuple tout entier », ie l'incarnation d'un social non divisé. L'Etat reste le référent ultime, le centre qui détient pouvoir et savoir, le pivot autour duquel la vie sociale s'organise (l'Etat reste toujours l'Etat et occupe une position centrale).

Ici encore, la spécificité de l'administration résulte du lien organique qui l'unit à l'Etat : « l'administration publique » diffère des « organisations sociales » à la fois parce qu'elle est investie de l'autorité publique et parce qu'elle est chargée de l'accomplissement des fonctions sociales communes, des intérêts généraux. A partir de cet instant, ses agents ne peuvent être purement et simplement assimilés aux autres travailleurs. Même s'ils sont régis en principe par le droit commun du travail, on constate qu'ils sont soumis à un certain nombre de règles dérogatoires, notamment en matière de formation, de responsabilité ou de licenciement.

B- L'instrumentalité administrative

Si elle est préposée à la gestion de l'intérêt général, l'administration n'aurait cependant au sein de l'Etat qu'un statut purement subordonné : ce n'est en effet qu'un instrument d'action au service d'un pouvoir politique, lui-même perçu comme distinct et supérieur. En ce sens, Thomas WOODROW WILSON avançait que : « *L'administration est le fer de lance du gouvernement, l'exécutif en action* ».Il convient d'examiner les nuances qui peuvent exister à propos de cette thèse dans la conception libérale et dans la conception socialiste.

1- Dans la pensée libérale

L'administration est considérée comme un appareil spécialisé et professionnalisé, dont la mission est de préparer et d'exécuter les choix qui relèvent de la compétence exclusive des décideurs politiques : ni élue, ni responsable, l'administration ne dispose d'aucune légitimité propre. Elle est définie par le statut de double subordination fonctionnelle et organique dont les effets se cumulent.

Sur le plan organique d'abord, la distinction des tâches administratives et des tâches politiques présuppose et entraîne une séparation tranchée de ceux qui en sont respectivement chargés. Les fonctions administratives et les fonctions politiques seraient caractérisées dans les sociétés libérales par deux types d'hommes insérés dans deux types de structures : les premières par les « fonctionnaires », dans le cadre d'une organisation bureaucratique, les secondes, par les « élus » dans le cadre d'un « système représentatif ». L'administration est un appareil institutionnalisé et hiérarchisé, composée de fonctionnaires permanents et spécialisés alors que le pouvoir politique est, au contraire, exercé par des non professionnels, soumis aux incertitudes de l'élection.

Sur le plan fonctionnel ensuite, les tâches administratives ne seraient jamais initiales, mais toujours secondes par rapport aux tâches politiques. Le rôle de l'administration est, en amont, d'éclairer les choix du pouvoir politique, en lui fournissant les données techniques et les informations nécessaires, en aval, d'appliquer les décisions prises, en les adaptant aux circonstances concrètes ainsi qu'aux cas particuliers.

En revanche, l'administration est dépourvue de tout empirisme (de toute expérience) sur les orientations du pouvoir. Cette séparation rigoureusement jugée compatible avec le principe démocratique est, selon la doctrine libérale, indispensable à la bonne marche des affaires publiques. Cette séparation est en réalité fondée sur deux considérations opposées, mais qui en l'espèce, conjuguent leurs effets : d'une part, la méfiance vis-à-vis d'une emprise de l'administration sur les choix politiques et, d'autre part, le souci de préserver l'administration d'une politisation qui serait tout autant néfaste en la tenant à l'écart des affrontements politiques.

2- L'instrumentalité dans les pays socialistes

Le dogme de l'unité du pouvoir de l'Etat qui tranche avec la conception libérale de la séparation des pouvoirs, semble, dans les pays socialistes, priver la distinction politique/administratif de toute signification : les organes de l'Etat

reçoivent de la fonction éminemment « politique » de concourir à l'édification de la société socialiste ; et, la distinction technique entre les types d'organes étatique, *ceux du pouvoir politiques stricto sensu (les conseils élus)* et *ceux de l'administration d'Etat, les tribunaux judiciaires*, ne remet pas en cause cette unité. Il n'y a pas, en effet, de matières qui relèvent du pouvoir d'Etat et d'autres qui relèvent de l'administration d'Etat. Cependant, s'il n'existe pas de démarcation claire des fonctions administratives et politiques, le propre des organes de l'administration d'Etat réside précisément pour une bonne part, dans le statut de subordination par rapport aux élus. L'administration d'Etat est un appareil spécialisé et hiérarchisé dont le rôle est théoriquement celui de pure et simple exécution. Cette approche, comme la précédente, n'est toutefois pas entièrement convaincante.

Paragraphe 2 : La critique de ces thèses

En dépit de son apparente simplicité et de la généralité de son emploi, cette définition de l'administration ne permet pas de construire la science administrative sur des bases solides : pétrie d'idéologies, elle se heurte à des obstacles insurmontables.

A- Une distinction mystique et scientifiquement inopérante

La distinction opérée entre la sphère publique et la sphère privée, entre la société politique et la société civile, est indissociable d'une construction imaginaire qui vise à inculquer le bien-fondé du pouvoir d'Etat. L'affirmation de la différence de nature et d'essence entre l'Etat et la société civile se double en réalité d'un jugement de valeur implicite : à la dévalorisation de la société civile, correspondent une mystification et une sacralisation de l'Etat ; et, l'administration qui bénéficie du fait de son émanation à la sphère publique, du privilège du sacré, est perçue elle-même, non plus comme un produit social, mais comme l'expression de la transcendance (supériorité) étatique.

Karl MARX et ENGELS sont revenus sur l'analyse hégélienne pour dénoncer la distinction entre l'Etat et la société civile comme une formidable mystique idéologique. Cette dernière fait de l'Etat une force extérieure, un « *pouvoir neutre planant en apparence au- dessus de la société* ». Cette thèse débouche sur une décomposition totalement artificielle de la réalité sociale. L'Etat devient une véritable entité métaphysique qu'il est impossible d'appréhender scientifiquement. Il en va de même de l'administration qui n'est pas transcendante mais bien immanente (qui résulte de la nature d'un Etre) au champ des rapports sociaux. Elle n'est pas située dans un « ailleurs » ou un « au-delà », mais pleinement insérée dans le tissu social.

Une critique similaire peut être faite concernant la distinction de l'administratif et du politique, qui n'est qu'un mythe, une fiction juridique, dont la seule consistance est idéologique. Ce mythe est au demeurant d'une remarquable efficacité puisqu'il conduit à une double valorisation : valorisation d'une administration revêtue de la présomption de neutralité, d'indépendance et d' « objectivité » ; valorisation du politique « responsable » qui décide. Comme tout discours idéologique, cette thèse est fondée sur une série d'affirmations normatives ou tautologiques, sans être assortie d'une démonstration convaincante.

B- La négation de la distinction par le fonctionnement pratique de l'organisation étatique

L'idée d'une stricte démarcation entre l'administratif et le politique tout comme celle de la distinction absolue entre la sphère publique et la sphère privée est vaine. Les deux thèses ne résistent pas à l'analyse des conditions concrètes de fonctionnement du politique et de l'administratif.

En effet, sur la dichotomie politique/administratif, il est démontré d'une part que les fonctionnaires (ceux des organisations internationales telles que le FMI, ceux des administrations internes telles que les conseillers techniques, les experts) ne se contentent plus des antichambres du pouvoir d'Etat. Désormais, ils s'immiscent dans l'organisation de ce dernier. Parfois même, ils le

suggestionnent. Non contents de se poser en tireurs de ficelles, tapis dans l'ombre des détenteurs du pouvoir politique, ils dictent aux gouvernants des programmes socio-économiques et politiques. Ils servent et dirigent de près leur application sur le terrain.

D'autre part, on sait politiquement que l'administration défendrait difficilement la thèse de la neutralité politique ; et l'administration des pays développés comme celle des pays en développement défendraient difficilement cette neutralité dans la mesure où ces deux administrations associent les principes de dépouilles à ceux du mérite.

Dans les pays en voie de développement, le système de dépouilles est si développé qu'il tend à la perversion. Ainsi, l'administration s'identifie trop souvent à un parti politique, à une tribu, à une ethnie, lorsqu'elle ne s'identifie pas à une religion, à la personne du leader du parti au pouvoir et/ou des partis de l'opposition, contrôlant une parcelle de pouvoir.

Par ailleurs, considérant la distinction sphère publique-sphère privée, elle ne résiste pas elle aussi, à la critique.

D'abord, l'intérêt général ne sort pas du tout armé du cerveau des élus et des fonctionnaires : c'est la résultante d'un processus de traitement des demandes sociales, le produit d'une confrontation des différents intérêts sociaux ; à la base de l'intérêt général, on trouve nécessairement des intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels des membres.

De plus, la frontière entre le privé et le public n'est pas étanche mais poreuse : d'une part, des contacts étroits entre acteurs bureaucratiques et sociaux, comme l'avait bien vu HEGEL, sont indispensables au fonctionnement même de l'Etat, mais encore, un double mouvement inverse de publicisation des activités sociales et de privatisation de la gestion publique entraîne une génération spontanée d'hybrides.

Ce fait contribue par conséquent à rendre plus floue la ligne de séparation public-privé alors même que la réflexion de la science administrative ne saurait s'arrêter aux limites juridiques formelles des organisations publiques. Elle doit, au contraire, s'étendre aux systèmes transversaux d'interrelations nouées avec le milieu social.

La distinction politique-administratif se heurte à des obstacles plus importants. Aucun critère satisfaisant de délimitation des tâches politiques et administratives ne peut être fourni. En réalité, les domaines ne sont pas intrinsèquement différents : il n'y a pas plus de décision politique « pure » qu'il n'y a de décision administrative « pure ». De même que toute mesure administrative a une incidence politique, l'intervention administrative est requise pour la mise en œuvre des choix politiques. La différenciation des organes apparaît toute aussi fragile. La référence aux statuts permanents des agents et aux modes d'organisation hiérarchisés pour cerner les contours de l'administration débouche sur une définition beaucoup trop restrictive. Surestimant l'importance d'éléments organiques et formels contingents, elle implique une certaine conception de l'administration qui n'est pas transposable partout et toujours. Cette rigidité bureaucratique caractérise aussi bien les systèmes administratifs européens actuels mais en revanche, elle n'a pas toujours existé dans l'histoire, même si elle est sensible ailleurs. A l'avenir qui sait, peut-être y aura-t-il l'avènement de modèles plus souples d'organisation administrative, par exemple le modèle japonais dit de la « pyramide renversée ».

Dans les pays européens, ce critère bureaucratique ne coïncide pas avec l'état des

structures et de relations de pouvoir au sein de l'univers politico-administratif. Il apparaît donc inopérant. Des élus, tout d'abord, sont à tous les niveaux, appelés à jouer un rôle administratif. A l'inverse, des fonctionnaires sont à tous les niveaux appelés à jouer un rôle politique. A la base, les fonctionnaires « déconcentrés » pèsent par leurs décisions sur les équilibres politiques locaux. Mais, les fonctionnaires les plus importants des collectivités locales ont aussi un rôle non négligeable à jouer. Au sommet, les hauts fonctionnaires exercent une influence évidente sur les choix politiques. Par sa fonction d'exécution,

l'administration est intermédiaire entre la décision politique et l'action. Elle doit, non seulement permettre la réalisation des fins suprêmes arrêtées par le pouvoir politique mais également les adapter aux cas concrets qu'elle doit résoudre comme l'a remarqué justement Michel DEBRE, « *l'administration… exécute les décisions du pouvoir . Mais quelle erreur de voir qu'il s'agit seulement de la routine des services ! Pour bien exécuter, il faut choisir les moyens, les adapter aux difficultés rencontrées ou simplement aux circonstances ; il faut s'inquiéter sans relâche des perfectionnements qui sont toujours possibles afin que l'exécution soit toujours meilleure : travail de patience et de volonté* ». Aussi, l'administration peut remplir cette fonction d'exécution de façon plus ou moins fidèle. Elle peut être tentée d'infléchir les décisions politiques ou encore de les prendre à la place du pouvoir politique. Ainsi, les fonctions de l'administration sont importantes et l'amènent souvent à vouloir se substituer au pouvoir politique.

En définitive, il y a en pratique imbrication totale du politique et de l'administratif à tous les niveaux. C'est pourquoi la distinction politique-administratif est abstraite et le terme « politico-administratif » se justifie alors. Il est erroné de partir du caractère prétendument non politique de l'administration parce que celle-ci fait partie de l'Etat. Elle est intrinsèquement politique, elle fait partie intégrante du champ politique. Les bases de la spécificité administrative doivent, dès lors, être recherchées dans une autre direction, par exemple, en approfondissant le lien qui unit l'administration à l'Etat. En fait, le type d'administration dépend de celui du régime politique et du système politique en présence. La parfaite définition des relations qui existent entre l'Etat et l'administration, le politique et l'administratif passe par l'analyse des moyens dont dispose l'administration.

DEUXIÈME PARTIE : L'EXPLORATION DU CHAMP SCIENTIFIQUE : LES MODÈLES EN SCIENCE ADMINISTRATIVE

Dans son acception vulgaire, un modèle est un exemple pouvant être imité. On évoque dans ce sens le modèle de couture ou d'écriture. Dans sa signification scientifique, le modèle d'origine mathématique, a fait son entrée

dans les sciences sociales par l'entremise de l'économie. Il renvoie à un cadre conceptuel destiné à guider la recherche et à en interpréter les résultats. C'est un schéma simplifié et symbolique destiné à fournir un cadre de raisonnement rigoureux pour expliquer une réalité quelconque.

Constructions formelles élaborées par les chercheurs pour synthétiser, et du même coup éclairer la réalité administrative, les modèles se situent à plusieurs niveaux. On trouve d'abord des **modèles globaux**, visant à rendre compte du phénomène administratif dans toutes ses dimensions : le plus fameux est bien entendu le « modèle d'organisation bureaucratique » construit par **Marx WEBER** comme « *idéal type* », à partir de la mise en évidence de la dynamique d'évolution des systèmes administratifs. D'autres **modèles renvoient à des configurations administratives singulières** : on peut parler ainsi du modèle libéral jacobin ou socialiste d'administration. Enfin, les derniers modèles sont à ambition plus limitée, en cherchant à éclairer certains aspects du fonctionnement administratif : le modèle « *centre / périphérie* » évoque ainsi certaines modalités de construction de l'appareil administratif. Tous ces modèles, qu'on trouvera largement présents dans les manuels de science administrative sont utilisés comme point de repère par les chercheurs : tenant lieu de « raccourcis », ils permettent de capitaliser les acquis des recherches antérieures et constituent un stock de références communes aux spécialistes de la science administrative.

Cette partie du cours a pour objet, d'étudier les exemples de modèles proposés depuis le début du 20ème siècle pour améliorer le statut scientifique de la science administrative, entre autres : le modèle bureaucratique, le modèle décisionnel, le modèle participatif.

CHAPITRE 1 : LE MODÈLE BUREAUCRATIQUE

La diversité, la profondeur et l'influence de **Max WEBER** (1864-1920, fondateur de la bureaucratie moderne) se mesurent aux réactions contradictoires que provoque son œuvre. Historien, juriste, économiste,

sociologue et politologue, **WEBER** nous intéresse par son apport dans la recherche en sciences sociales et spécifiquement en science administrative. L'organisation administrative, au départ fortement éclatée est, on l'a vu, progressivement devenue uniforme, hiérarchisée et centralisée. Les transformations de l'Etat conduisent à l'adoption, dans les pays occidentaux, d'un modèle d'organisation administrative rationnel visant à en accroître l'efficacité.

Le sociologue **Max WEBER** mettra en évidence les traits caractéristiques de ce modèle – *le modèle bureaucratique* – dont il considère qu'il est le plus à même d'assurer l'exécution optimale des tâches administratives (section 1). Mais le modèle en question n'est qu'un « *idéal-type* » et souffre de limites tant extrinsèques qu'intrinsèques. Limites extrinsèques, parce que le modèle est daté : au regard des nombreuses inflexions qu'il a subies au fil du temps, force est de constater qu'il n'est plus le reflet de la réalité (section 2). Limites intrinsèques aussi, dans la mesure où très vite, les travaux de sociologues ont montré les imperfections du modèle wébérien (section 3). Au-delà, il s'avère important de voir comment la réception du modèle bureaucratique imaginé ailleurs pose des problèmes en Afrique noire (section 4).

Section 1. La présentation du modèle wébérien

Le sociologue allemand **Max WEBER** (1864-1920) a établi, dans son ouvrage *Economie et société* (1922), une théorie de la bureaucratie dont le rayonnement fut capital, tant par l'apport qu'elle a fourni à la compréhension du phénomène administratif, que par les critiques qu'elle a suscitées, laissées entrevoir ou déchainées tant dans sa conception que dans sa pratique.

Il faut en livrer les traits caractéristiques (paragraphe 1) mais aussi expliquer qu'il s'agit là d'un « *idéal-type* », d'un système conceptuel permettant de dégager les spécificités du phénomène administratif et non d'une théorie visant à refléter fidèlement la réalité (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les traits caractéristiques du modèle bureaucratique

Le modèle bureaucratique est, selon **Max WEBER**, le type le plus pur de domination légale rationnelle. Expression d'une rationalisation des modes de domination dans le cadre d'un Etat moderne, le système bureaucratique repose sur le respect de règles impersonnelles, lesquelles lient les compétences de chacun.

Les traits principaux de la bureaucratie sont alors les suivants :

1/ La juridicité : l'existence de règles, de procédures qui organisent et régissent les actes des agents de l'Etat, rend difficile l'arbitraire. Le droit, définissant chaque compétence, façonne l'organisation interne de l'administration tout en étant également son instrument d'action privilégié. A cet égard, **Max WEBER** établit une frontière étanche entre le politique qui décide et l'administration qui exécute parce qu'elle lui est entièrement subordonnée.

2/ La séparation entre titulaire de la fonction et la fonction elle-même, qui exclut tout phénomène d'appropriation de l'emploi, d'apprivoisement du poste de travail.

3/ La hiérarchisation des fonctions qui donne à la bureaucratie une forme pyramidale et qui implique un contrôle permanent par le supérieur hiérarchique, des actes accomplis par le subordonné. **4/ Le statut des agents** : la bureaucratie se définit aussi par le statut spécifique des agents qui remplissent les fonctions administratives. Exerçant son métier à plein temps (et non à titre de profession secondaire ou à titre honorifique comme ce put être le cas), le fonctionnaire est recruté par concours, de manière anonyme, ce qui accroît l'efficacité de l'Etat dans la mesure où ses agents ont donc une formation spécialisée dans les tâches pour lesquelles ils ont été recrutés. En contrepartie de l'exercice à temps plein de sa fonction, l'agent bénéficie de droits particuliers : la garantie de l'emploi, un traitement stable, un

avancement lié à l'ancienneté et aux responsabilités assumées et un droit à une pension de retraite.

Paragraphe 2 : Le modèle bureaucratique : un *idéal-type*

Max WEBER récuse les théories qui visent à établir une correspondance entre le concept et la réalité. Il n'est pas question pour lui d'essayer de combler le « *hiatus irréductible* » existant entre les deux, mais plutôt de fournir un instrument théorique permettant de comprendre le réel. Le rôle de l'*idéal-type* n'est ainsi pas de rendre compte de la réalité empirique, mais plutôt d'aider à penser, à réfléchir sur les formes administratives existantes.

Dès lors, si le modèle bureaucratique qu'il présente est bien construit à partir de la réalité, il n'en propose qu'une forme stylisée. C'est pourquoi les limites que l'on mettra ensuite en évidence ne sont pas liées à une erreur de jugement de la part de **Max WEBER**, mais au statut même de son modèle, qui est comme tout modèle, historiquement daté, géographiquement situé, spatialement connoté et essentiellement théorique.

L'objectif de **Max WEBER** est de comprendre l'évolution des modes de légitimation du pouvoir étatique, et non de rendre compte de la morphologie et du fonctionnement de l'organisation bureaucratique. De ce point de vue, le modèle qu'il décrit est particulièrement heuristique car il a le mérite de mettre en lumière un élément essentiel dans la légitimation du pouvoir étatique : le droit. La domination légale rationnelle repose en effet *« sur la croyance de la légalité des règlements et du droit de donner des directives ».*

En revanche, du point de vue du sociologue qui s'intéresse au fonctionnement concret de l'organisation, le modèle bureaucratique de **Max**

WEBER n'est pas convaincant. Il peut même s'avérer trompeur si on considère que son schéma correspond à la réalité empirique.

L'analyse du phénomène bureaucratique que propose **Max WEBER** va ainsi connaître le destin de toutes les théories importantes : évaluée, testée, la théorie wébérienne de la bureaucratie sera finalement invalidée. Il n'en demeure pas moins que le travail de **Max WEBER** a eu un impact très important. Sa théorie a eu un tel écho dans les années 1940-1950, qu'elle va être effectivement passée au filtre de nombreuses recherches empiriques. Recherches qui tout en s'appuyant sur cette analyse, vont mettre au jour un certain nombre d'écarts entre le modèle décrit par **Max WEBER** et la réalité qu'ils observent.

Paragraphe 3 : Le modèle wébérien expérimenté dans le monde occidental

L'œuvre de **Max WEBER**, nous l'avons relevé, est située dans l'espace et dans le temps, un espace-temps géographique, ie, un degré de civilisation organisée et un type d'autorité déterminé : la Prusse de la fin du 19ème siècle. Les critiques portent à la fois sur le plan technique et sur le plan social et humain.

A- Sur le plan technique

Cet aspect mérite d'être examiné en premier étant donné que **Max WEBER** a privilégié les structures et la compétence technique dans son modèle. Or, quoi qu'il en ait pensé, le modèle n'est pas aussi efficace qu'il l'affirme. Cette inefficacité tient à deux facteurs : les défauts intrinsèques au modèle et les dysfonctions induites.

1- Les défauts intrinsèques

Par défauts intrinsèques, il faut entendre, les défauts liés à l'existence du modèle, inséparables de lui. Autrement dit, on relève une ambiguïté de fonction des éléments constitutifs du modèle : ceux qui en assurent l'efficacité sont aussi porteurs d'effets négatifs. Quelques exemples suffisent à étayer cette affirmation.

a- **Le formalisme** : Les règles impersonnelles conduisent sans doute à une administration objective par l'élimination des rapports personnalisés, de considérations affectives, irrationnelles, de l'hostilité, de l'anxiété. Mais, une telle organisation échappe difficilement à la rigidité, à la lenteur et même à une certaine inhumanité.

b- **La construction pyramidale des emplois** : la distinction tranchée entre conception et exécution, la filière hiérarchique permettent un contrôle strict de l'ensemble, mais, elles aboutissent également à une certaine paralysie due à l'impossibilité pour les subordonnés de prendre des initiatives : on attend tout de la pyramide. Il s'en suit une autre conséquence : l'irresponsabilité des agents. Comme le fait remarquer **Robert KING MERTON**, Max WEBER néglige le concept d'ambivalence, selon lequel se concentrer sur A, c'est aussi négliger B. Bien plus, la discipline valorisée devient un but. Il en découle des excès de formalisme, de ritualisme qu'on reproche à la bureaucratie.

c- **La centralisation** qui assure l'unité du commandement alourdit les réseaux de communication et ne facilite pas la circulation de l'information. Or, sans information à jour, le chef prend des décisions inadaptées aux contingences concrètes.

d- **La spécialisation de l'agent** prônée par Max WEBER contribue certes à l'efficacité de l'action administrative mais, dans le monde actuel, caractérisé par la complexité des domaines du savoir, le technicien spécialiste ne peut maîtriser qu'une branche technique. Enfermé dans sa spécialité, il manque de vision générale des problèmes, ce qui ne saurait contribuer au bon fonctionnement de l'ensemble. Ainsi, l'ingénieur des télécommunications n'est pas forcément l'homme le plus indiqué pour assurer les fonctions de ministre des Postes et Télécommunications. e- **La bureaucratie monocratique** ne saurait faire face

efficacement à l'imprévu, dans un environnement turbulent et difficile à contrôler, aux problèmes créés par ces conditions hautement instables. On est alors contraint de recourir aux technologies nouvelles, à l'absence de la direction individuelle, car personne ne peut maîtriser seul ces technologies. Il en est de même pour le processus décisionnel. L'entreprise moderne, publique ou privée, exige une accumulation de connaissances, un esprit de recherche qui ne peuvent exister que dans un environnement ouvert et non dans le cadre autoritaire de la pyramide wébérienne. On est souvent amené à faire appel à des techniciens relativement étrangers pour certains projets. Le manager cesse d'être le supérieur hiérarchique pour devenir le coordinateur des diverses composantes de l'organisation. Il a sous sa direction, des équipes plutôt que des groupes fonctionnels stratifiés. On a alors l'impression que l'horizontalité l'emporte sur la verticalité, sans pourtant la supprimer.

2- Les dysfonctions induites

Il s'agit à ce niveau des défauts qui dérivent, non du modèle en tant que tel, mais de l'interférence de l'organisation formelle (celle qui est prévue par l'organigramme) avec l'organisation informelle (non prévue, mais inévitable dès que fonctionne une administration).

Quelles que soient les précautions que peut prendre une organisation bureaucratique, il se développe toujours à côté de la hiérarchie formelle, des hiérarchies parallèles dont les leaders peuvent parfois détenir un pouvoir réel de fait. Ainsi, un expert contrôlant une source d'incertitude ou une information par voie officieuse, peut influencer le fonctionnement d'une administration publique ou privée. On comprend à partir de ce moment, qu'il soit nécessaire d'aller au-delà du jeu rationnel des règles formelles pour appréhender le fonctionnement d'une administration. C'est dire que le système hiérarchique définit les règles du jeu, mais celles-ci sont assorties de *« zones d'incertitude »* qui contraignent les acteurs à négocier avec ceux que leur situation statutaire favorable met en état de supériorité.

Dans cette perspective, **Michel CROZIER** dénonce le cercle vicieux bureaucratique. Celui-ci est constitué par quatre éléments dont trois forment l'ossature du modèle bureaucratique : **l'impersonnalité des règles**, **la centralisation des décisions** et **l'isolement des strates**. Le quatrième élément, **le développement des pouvoirs parallèles**, est engendré par les trois autres ; c'est un élément dysfonctionnel.

Pour le combattre, le système bureaucratique est amené à renforcer les trois autres éléments, ie, la rigidité bureaucratique qui engendre les pouvoirs parallèles. C'est dire que pour **Michel CROZIER**, un tel système est incapable de se corriger de ses propres erreurs et l'on peut déboucher sur une société « *bloquée* ».

B- Sur le plan social et humain

La plupart des chercheurs s'accordent à souligner que **Max WEBER** n'insiste que sur les structures. Or, l'efficacité de celles-ci dépend en grande partie du personnel employé. Il s'avère donc nécessaire d'améliorer le recrutement, la formation et la gestion de ce personnel. Sous-estimant le facteur humain, **Max WEBER** n'intègre pas dans son modèle, l'incidence que peut avoir ce facteur sur le fonctionnement d'une organisation administrative : réseaux informels tissés par les agents, conflits nés des exigences contradictoires formulées par les responsables de l'organisation et le personnel. La gestion du personnel doit être particulièrement soignée.

Section 2 : Les limites extérieures au modèle

Le modèle wébérien est historiquement daté, parce que lorsque **Max WEBER** le construit, au tout début du 20ème siècle, l'action publique n'en est encore qu'à un stade embryonnaire. L'intervention publique est en effet très limitée en raison notamment de la pensée économique dominante de l'époque – on parle d'« *orthodoxie libérale* ». On peut dire, de manière certes schématique, que ce n'est qu'avec la crise économique de 1929, le

gouvernement du Front populaire en 1936 et surtout, la mise en place d'une politique de modernisation industrielle au lendemain de la seconde guerre mondiale, que l'Etat va progressivement étendre son champ d'intervention en matière économique et sociale.

L'administration est devenue un véritable agent économique, qui gère toute une série d'activités essentielles à la vie nationale, avec pour objectif premier d'assurer le développement d'ensemble de la société. Dès lors, le seul respect de la règle de droit ne suffit plus à légitimer l'action administrative ; il lui faut démontrer son efficacité.

L'intervention croissante de l'Etat met ainsi en cause à la fois les fondements de la légitimité du modèle (paragraphe 1) ainsi que ses structures et ses méthodes (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'évolution des fondements de la légitimité administrative

D'abord, l'action administrative n'est plus seulement fondée sur son caractère régulier ; elle se fonde également, et de plus en plus aujourd'hui, sur son efficacité. L'obsession de l'obéissance scrupuleuse à la loi a laissé place à une culture du résultat, comme si l'efficience et l'efficacité avaient largement occulté l'importance du droit.

Le chiffre tend alors à se substituer à la règle de droit, en tant que mode de légitimation de l'action publique. La *loi organique relative aux lois de finances* dans divers pays d'Afrique et d'ailleurs avec la batterie d'indicateurs de performance qu'elle met en place, en est l'éclatant témoignage. Les administrations raisonnent en objectifs et en résultats, en fonction desquels un budget leur sera alloué. Le langage économique, gestionnaire, remplace ainsi le langage juridique qui prédominait jusqu'alors et tendait à confiner la chose administrative au respect des seules et exclusives règles du droit (décrets, arrêtés, règlements, circulaires…).

Enfin, la légitimité de l'action publique ne repose plus sur son caractère autoritaire mais sur son caractère consensuel, concerté. Bien qu'elles ne soient pas exemptes de critiques, les pratiques de dialogue social et de démocratie administrative prouvent que la consultation, voire la concertation avec les parties, avec les citoyens, se développe.

On est loin alors du modèle bureaucratique, autoritaire, tel que l'a décrit **Max WEBER** au début du siècle. Et à cet égard, son modèle semble effectivement dépassé. Ce qui limite donc grandement sa portée explicative aujourd'hui.

Paragraphe 2 : Les mutations de l'appareil administratif

Le changement de finalités et de modes de légitimation a eu pour corollaire un changement dans le mode d'organisation administratif. Le modèle administratif bureaucratique s'est en effet révélé incapable de faire face à ces nouvelles données. La rigidité, le formalisme et la lenteur, qui sont les signes distinctifs de ce modèle, sont très vite apparus inadaptés aux nouvelles fonctions assignées à l'administration. D'où un changement qui touche aussi bien les structures de l'administration que ses méthodes de gestion et sa relation en direction des administrés, de la portion sociale fondée à ne faire qu'obéir.

L'administration autrefois unitaire s'est fragmentée. Les cellules décisionnelles autonomes se sont multipliées pour favoriser la souplesse, l'adaptation de l'action publique.

En premier lieu, les services administratifs traditionnels se sont vu accorder une plus large autonomie qu'auparavant. Amplement développé en Grande-Bretagne, le système des agences exécutives a été expérimenté dans la plupart des pays occidentaux. L'idée est de confier à des cellules administratives – tels les services déconcentrés en France et dans bon nombre

de pays africains francophones – un programme de réalisation à atteindre, moyennant la mise a été adopté dans les administrations publiques centrale ou décentralisée.

Ensuite, la coupure entre l'administration d'un côté, et de l'autre son environnement est ainsi largement fictive. Elle ne permet pas de penser concrètement les processus décisionnels. Toute administration relève d'un système de pouvoir plus vaste dont l'inventaire est nécessaire à la compréhension de son action.

Section 3 : Les théories des dysfonctionnements

Portons notre intérêt à présent sur les travaux de sociologues des organisations qui, à l'opposé de l'analyse wébérienne centrée sur la régularité et l'efficacité de la forme bureaucratique, vont mettre au contraire l'accent sur les dysfonctionnements du système administratif.

A- Les travaux de Robert KING MERTON

L'américain **Robert KING MERTON** a, dès 1936, testé empiriquement le modèle wébérien afin de mettre au jour ses effets sur le comportement des individus qui l'incarnent. Son enquête aboutit à la conclusion paradoxale en vertu de laquelle la rationalité bureaucratique n'est pas un gage d'efficacité, elle est même génératrice d'effets pervers. En effet, l'obsession du respect de la règle empêche toute adaptation ; les règles cessent d'être des repères qui encadrent l'activité de l'agent administratif pour devenir une finalité. Le dysfonctionnement apparaît lorsque l'esprit du texte n'est plus respecté et provoque une injustice source de mécontentement des usagers, qui peuvent alors engager la responsabilité de l'administration devant le juge.

C’est ce qui fait dire à **Robert KING MERTON** qu’une organisation rationnelle peut conduire à l’élaboration et à la mise en œuvre de décisions pour le coup extrêmement irrationnelles et pour le moins inefficaces.

Aussi rationnel soit-il, le mode d’organisation bureaucratique peut par lui-même secréter des dysfonctionnements qui mettent à mal sa régularité et son efficacité.

Ce travail pionnier va enclencher une nouvelle dynamique de recherche. Reprenant le travail de **Robert KING MERTON**, plusieurs chercheurs vont identifier de nouvelles sources de dysfonctionnement au sein de l’organisation administrative et ce faisant, étendre considérablement la connaissance que nous avons du fonctionnement concret de l’organisation administrative.

B- La mise en évidence des structures informelles (SELZNICK)

Le sociologue américain **Philip SELZNICK** (1919-2010) va mettre en évidence l’existence de structures informelles au sein de l’organisation, c'est-à-dire de structures non prévues dans les textes, n’ayant aucune existence juridique, mais ayant une incidence réelle sur le fonctionnement - et par là-même sur les dysfonctionnements - de l’administration.

Philip SELZNICK tire plusieurs conclusions d’une recherche réalisée en 1949 portant sur une institution publique américaine créée en 1933 dans le cadre du New Deal : la Tennessee Valley Authority, dont l’objectif assigné était de favoriser le développement économique et social de la vallée agricole du Tennessee, région particulièrement touchée par les effets de la grande dépression.

Alors que tout concourait à faire de cette institution une institution rationnelle, deux types de dysfonctionnements majeurs liés pour l’essentiel aux mécanismes de délégation du pouvoir, sont mis

en évidence par **Philip SELZNICK** .

En premier lieu, les mécanismes de délégation de pouvoir qui existent au sein de la TVA sont propices à la constitution de groupe séparés et spécialisés dans des tâches distinctes, au point que ces groupes finissent par ne percevoir que les buts et les intérêts liés à leurs propres tâches, au détriment des objectifs généraux de l'organisation. La spécialisation des activités, que l'on pensait être bénéfique, peut être source de dysfonctionnement : elle peut conduire les membres d'une organisation à se focaliser sur des buts spécifiques au détriment des objectifs généraux.

En second lieu, **Philip SELZNICK** montre que ces mêmes mécanismes de délégation tendent à détourner, voire même à retourner les buts de l'organisation contre elle-même. Alors que la TVA avait été conçue pour faire pression sur son environnement et faire en sorte que la vallée du Tennessee se développe harmonieusement, c'est le contraire qui se produit. C'est encore une fois la délégation de pouvoir qui est ici en cause : dans la mesure où elle entraîne une multiplicité des échelons décisionnels, elle conduit inévitablement à diminuer l'indépendance de l'organisation. En l'occurrence, les agents locaux auxquels sont déléguées certaines missions ont depuis longtemps tissé des liens avec les organisations agricoles locales et vont réussir à convertir les experts de la TVA à leur vision du territoire, experts qui vont alors se faire les relais, au sein même de l'institution, des revendications de l'organisation professionnelle. **Philip SELZNICK** met ici en évidence l'influence des structures informelles sur le fonctionnement de l'organisation.

C- Le contournement des règles (Peter BLAU et Michel CROZIER)

Peter BLAU

Un autre sociologue américain, **Peter BLAU** (1918-2002), disciple de Robert KING MERTON, a étudié la façon dont les réglementations formelles

affectent les rapports entre employés mais aussi les relations que les employés entretiennent avec leurs administrés.

- La mise en évidence des « fonctions latentes »

A travers une première enquête portant sur la mise en place d'un nouveau système d'évaluation dans une agence pour l'emploi, **Peter BLAU** montre que toutes les conséquences imprévues d'un dispositif ne sont pas forcément dysfonctionnelles. Ainsi, le nouveau dispositif d'évaluation a par exemple eu pour effet de diminuer la discrimination raciale ; autrement dit, l'appareillage statistique, qui était conçu pour contrôler la productivité des agents, s'est avéré être un instrument favorable au principe d'équité dans le traitement des usagers.

A sa fonction manifeste - l'évaluation - s'est ainsi ajoutée une autre fonction que **Peter BLAU** qualifie à la suite de MERTON de fonction latente, autrement dit méconnue. Et cette fonction latente est d'autant plus intéressante que la réglementation formelle invitant à combattre la discrimination était jusqu'à présent peu suivie dans les faits. Il en conclut qu'une mesure porteuse d'une fonction latente peut être plus efficace qu'une autre mesure spécifiquement conçue pour remplir cette même fonction.

- Le contournement concerté des règles

Au cours de son enquête, **Peter BLAU** fait un autre constat : l'augmentation de la productivité n'est pas nécessairement due au dispositif mis en place, mais à un contournement des règles qu'il suppose. L'enquête lui a en effet permis de montrer que le bureau le plus productif était celui dans lequel les agents se sont organisés pour contourner les règles auxquelles ils étaient tenus. Autrement dit, l'augmentation de la productivité est ici le produit d'un contournement concerté des règles qui a conduit à une plus grande solidarité entre collègues et du même coup à une plus grande efficacité de leur travail.

Peter BLAU rompt ainsi avec les analyses précédentes en ce qu'il met en évidence le fait que les comportements informels ne peuvent pas être systématiquement assimilés à des dysfonctionnements : dans certains cas, ils peuvent même contribuer plus efficacement que les réglementations standardisées à remplir les objectifs de l'organisation. Il montrera ensuite, à l'appui d'autres enquêtes, que la coopération informelle renforce l'intérêt des agents pour leur travail et participe ainsi, alors même qu'elle peut viser à contourner la règle, au bon fonctionnement de l'organisation.

Loin du modèle wébérien, les agents sont vus non comme de simples exécutants soumis à des règles impersonnelles, mais comme des acteurs compétents capables d'innover.

Michel CROZIER

Le sociologue français **Michel CROZIER** va s'intéresser quant à lui aux jeux des acteurs autour des règles, règles qui sont un enjeu stratégique primordial dans les luttes de pouvoir.

Une enquête sur la SEITA (Société d'Exploitation Industrielle des Tabacs et des Allumettes) lui donne l'occasion de mettre en évidence certains éléments :

Les « zones d'incertitude » : le pouvoir que la règle confère aux acteurs ne réside pas tant dans les prescriptions qu'elle édicte que dans les possibilités de chantage et de négociations qu'elle

permet, ce que **Michel CROZIER** appelle les zones d'incertitude.

Le « cercle vicieux bureaucratique » : puisque les règles ne peuvent pas tout prévoir, il existe des zones d'incertitude génératrices de pouvoir pour ceux qui parviennent à les contrôler (pouvoir informel donc, c'est-à-dire non déterminé par les règles elles-mêmes). Selon **Michel CROZIER**, le pouvoir est

alors l'entretien et la maîtrise des zones d'incertitude. Dans ce schéma, les acteurs lésés sont conduits à faire pression pour que de nouvelles règles impersonnelles soient produites afin d'encadrer ces zones d'incertitudes. Mais les règles nouvellement adoptées créent alors, dans leur confrontation avec les règles antérieures, de nouvelles zones d'incertitudes dont vont se saisir d'autres acteurs à l'intérieur de l'organisation et ainsi de suite…

En résulte l'importante conclusion, renversant l'analyse wébérienne, que ce n'est pas la structure organisationnelle - autrement dit les règles et les hiérarchies qu'elles instaurent - qui pèse sur le comportement de l'acteur, mais bien plutôt le comportement de l'acteur qui pèse sur les structures même de l'organisation.

D- La fiction de l'anonymat 1- Robert KING MERTON et la personnalité du fonctionnaire

Dans la lignée de WEBER, **Robert KING MERTON** développe l'idée selon laquelle il existerait une « *personnalité du fonctionnaire* », mais il se détache de WEBER pour montrer que cette personnalité produit des dysfonctionnements (*Elément de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1965).

Selon lui, les employés développent en effet une personnalité bureaucratique liée à la complexité de la tâche que ces employés doivent accomplir. Dans la mesure où ils doivent se repérer dans un dédale de règlements de plus en plus complexe, ils ont tendance à en donner une interprétation stricte et sont incapables de s'adapter.

2- Les travaux de Christine MUSSELIN

Christine MUSSELIN qui a enquêté sur des administrations financières a mis en évidence six types de comportements administratifs, liés à la nature

des tâches effectuées par les agents et au type de contraintes qui pèsent sur eux au sein du service pour lequel ils travaillent. Elle distingue ainsi les fonctionnaires « *assiégés* » (agents de guichets assiégés par les administrés), les « *bureaucrates insatisfaits* », (leur public ne vient pas pour réclamer, mais pour déposer un formulaire ou demander un renseignement ; seule période délicate pour eux, les heures d'affluence), les « répressifs », (tâches de contrôle et de redressement), les « *arrangeurs* » (cadres A que l'administré rencontre après avoir rencontré d'abord un assiégé), les « *conseillers* » (s'efforcent de faire passer la règle en prodiguant des conseils), les « *commerciaux* » (cherchent à échanger la contribution apportée par l'administré contre un droit ou un service).

Pour **Christine MUSSELIN**, la personnalité du bureaucrate est le produit de la structure dans laquelle il s'insère. Ce qui signifie que l'ensemble des agents placés dans sa position auront tendance à se comporter de la même manière.

3- Erving GOFFMAN et la distance au rôle

Le sociologue américain **Erving GOFFMAN** a au contraire insisté sur la latitude dont disposent les fonctionnaires dans la manière dont ils incarnent un rôle prédéfini.

Selon **Erving GOFFMAN**, chaque acteur dispose d'une marge de manœuvre et d'interprétation y compris lorsque la prescription semble particulièrement forte.

Dans une étude sur les reclus dans une institution totale (Asiles, (1961) Ed. de Minuit, 1968), GOFFMAN a montré qu'un individu, même enfermé dans une institution où tout est fait pour aliéner sa personnalité, est capable de distance par rapport au rôle qui lui a été assigné.

4-Vincent DUBOIS ou le rôle institutionnel comme ressource

Le sociologue Vincent DUBOIS a mis en évidence le fait que les rôles institutionnels ne sont pas seulement une contrainte mais peuvent devenir également une ressource pour l'agent qui peut l'utiliser à des fins tactiques.

Son enquête conduite au sein d'une Caisse d'allocations familiales lui a permis de montrer que certains agents adoptent une posture opposée à celle du bureaucrate froid et distant en personnalisant la relation avec l'administré. Cette personnalisation offre au fonctionnaire une ressource utile à la maîtrise des interactions et à l'obtention de l'assentiment de l'administré.

Mais l'arbitrage ainsi établi n'est pas sans poser de problème car il est synonyme d'arbitraire. Comme l'explique Jean-Claude THOENIG : si les arbitrages forment ce par quoi le système fonctionne et se maintient, il est aussi ce par quoi il est potentiellement remis en cause. Vincent Dubois, *La vie au guichet, Relations administratives et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.

E- Pierre GREMION et la pyramide inversée

Pierre GREMION, dans *Le pouvoir périphérique* (1976), renverse la conception wébérienne en vertu de laquelle l'administration est une organisation pyramidale, dont le sommet déciderait de tout, les services subordonnés se contentant d'exécuter les ordres. L'étude de Pierre GREMION sur les préfectures va bouleverser cette conception centralisatrice du processus décisionnel. Il a d'abord mis en évidence la capacité de résistance aux réformes des structures périphériques (préfecture) et a ensuite montré que cette capacité de résistance était liée à l'autonomie fonctionnelle de ce pouvoir périphérique. Il a ainsi montré que les préfets et les notables sont dans une situation d'interdépendance, ce qui les conduit à la solidarité et la coopération.

Dès lors s'instaurent des relations de négociations qui aboutissent à la mise en place d'un système politico-administratif local possédant une certaine autonomie par rapport à l'échelon central qui peut aller jusqu'à se retourner contre le pouvoir central.

Jean-Claude THOENIG et François DUPUY illustreront aussi ce phénomène à l'occasion d'une étude sur l'application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de commune.

Section 4: Le transfert douloureux du modèle bureaucratique en Afrique noire et spécifiquement au Cameroun

Que deviendrait en réalité le modèle bureaucratique imaginé par cet auteur s'il était transféré dans un pays en développement ? S'agit-il d'un modèle passe partout, d'un *« one best way »* théorique et pratique, conditionnant de manière irréfutable l'efficacité de la modernité administrative? Le lien n'est pourtant pas évident entre bureaucratie et modernité. Dans cette perspective, au moment de l'explosion économique aux Etats-Unis, « *le système des dépouilles peut s'imposer contre le mérite pour ne pas accentuer le pouvoir de la bureaucratie au dépens du développement politico-institutionnel dans la période de formation d'un système de partis* ».

Dans cette trajectoire de pensée, Joseph LAPALOMBARA, en guise de conclusion dans le cadre d'une étude sur WEBER et les pays en développement écrit dans Bureaucracy and Political Developpement (Princeton University Press, 1963): «*Le développement économique d'une société surtout s'il repose sur l'intervention massive du secteur public, requiert un type de fonctionnaire différent (*preuve de plus d'initiatives, moins respectueux des formes administratives et moins attachés à l'importance de la hiérarchie et de l'ancienneté) *de celui qui convient lorsque la bureaucratie veille avant tout au maintien de l'ordre et de la légalité* ».

S’il s’agit à ce niveau de privilégier l’imagination créatrice, l’initiative, le changement des structures et des mentalités, l’atténuation des tracasseries procédurières et de la hiérarchie formelle, cela revient à une mise en cause des éléments essentiels du modèle wébérien, ou du moins, à une forte atténuation de leur rigidité.

En rapport avec la transposition du modèle wébérien en Afrique, les réalités locales à ce continent ont permis de relever nombre de difficultés à la fois liées au système en vigueur et au fonctionnement de celui-ci.

D’abord, certains Etats africains ont instauré en lieu et place du principe général de droit qui valorise « *l’égalité des chances des candidats à un concours* » qui coïncide avec la reconnaissance du mérite envisagée par Max WEBER un système tel dans le cas du Cameroun, basé sur le principe de l’équilibre régional. Système équilibriste s’il en est dans la mesure où il favorise l’intégration de toutes les composantes régionales au sein de la Fonction publique, il ne constitue pas moins une stratégie de contournement de la seule valeur « mérite » valorisée par WEBER lorsqu’il énumère les conditions nécessaires à l’efficacité de l’action administrative.

Ensuite, le fonctionnement de l’administration en Afrique a laissé entrevoir d’autres dérives, entre autres les avatars du tribalisme, du patrimonialisme, de la corruption. Dans cette veine, la privatisation de la chose publique prend des proportions énormes et ouvre les vannes à la dérive corruptrice. La récupération sonorisée ou artistique de ce phénomène par nombre de musiciens camerounais a certes valeur de conscientisation, mais tend à rendre compte d’un fait qui est bien ancré dans notre société et ne contribue pas à rendre tangible l’efficacité de l’action administrative. Lorsque Donny ELWOOD à travers sa chanson « *Mon frère est en haut* » ou Prince Ndedi EYANGO dit « *Abats le tribalisme, abats la corruption et l’injustice sociale…* », ils visent simplement à rendre
compte de l’amplification de ces dérives qui ne contribuent pas au rayonnement de l’appareil administratif camerounais…

De même et particulièrement depuis le retour du Cameroun au pluralisme politique, les partis plus tournés vers la fibre ethnique que vers les idéologies semblent remettre sur orbite le repli identitaire. De ce point de vue, l'occupation de la haute fonction dans un ministère par exemple tend à faire de celui-ci, le ministère des originaires du patron des lieux (exemple : le ministère des PTT était dans le contexte postérieur aux premières élections législatives pluralistes de mars 1992, du temps de DAKOLE DAÏSSALA, exception faite des fonctionnaires permanents qui y sont par la voie de la spécialisation et de la compétence, le ministère des originaires du Nord. Il en a été ainsi au MINPLADAT du temps que Augustin Frédéric KODOCK y était chef de département ministériel… Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la nouvelle grammaire institutionnelle au Cameroun laisse entrevoit la fonctionnarisation de la politique ou la politisation de l'administration dans la mesure où toute la hiérarchie administrative est amenée en période électorale, à opérer un repli au village pour contribuer au rayonnement du parti politique dont le leader a contribué au positionnement. Cette cooptation gouvernante des élites régionales au Cameroun qui n'est plus le seul apanage du parti dominant mais dont usent et tendent à abuser les partis de l'opposition constitue à l'heure actuelle l'un des obstacles majeurs à l'épanouissement de l'appareil administratif.

En conclusion de cette leçon, nous insisterons sur le fait que le modèle wébérien est un idéal-type, qu'il ne reflète pas et n'a jamais reflété la réalité puisque ce n'était pas son objectif.

Les travaux de WEBER ont eu le grand mérite d'ouvrir la voie aux sociologues des organisations. Leurs analyses sur l'administration et ses acteurs constituent une contribution capitale à la compréhension du phénomène administratif.

CHAPITRE 2 : LE MODELE DECISIONNEL

La philosophie rationaliste a fait de la décision un acte volontaire, établi de manière linéaire, dans le temps, décomposable en quatre étapes apparemment bien distinctes : ***conception, délibération, décision et exécution***. Dans ce schéma, ce qui est important, c'est le moment choisi pour sauvegarder l'illusion de liberté dans l'acte dit volontaire.

Des recherches récentes ont démontré que le renouvellement de cette approche s'impose, à cause des trois fissures constatées dans le schéma classique : ***linéaire, monorationalité et liberté individuelle***. Pareille orientation est en effet la conséquence d'une pré-théorie cartésienne : on tient à sauver la liberté et partant la responsabilité. Or, au début d'une recherche scientifique, selon le conseil si judicieux de Gaston BACHELARD, toute épistémologie doit savoir mettre en question de telles évidences premières, rompre avec les connaissances de premier degré.

En rapport avec la décision, il ne saurait exister d'explication linéaire fondée sur un enchaînement clair des causes, ni de rationalité susceptible de conférer un sens unique aux comportements des acteurs. Pour s'en convaincre, il suffit d'aborder le problème d'une manière empirique, ie, sans préjugé pré-théorique. On dresse le constat selon lequel, toute décision se comprend et s'analyse entre les sous-systèmes. Elle se réalise dans le cadre d'une finalité globale et ainsi se trouve parfois « *diluée dans l'ensemble du système social* » pour reprendre Lucien SFEZ.

En fait, le modèle classique est inapplicable parce qu'on ne peut saisir tous les choix possibles. De plus, l'homme agit dans le temps et ne travaille pas de façon synoptique. Il faut enfin prendre en considération les règles du jeu dans le système de référence, de la stratégie des acteurs qui retiennent surtout des solutions susceptibles d'assurer la maximisation de leur influence, sans qu'elles soient forcément les plus techniquement rationnelles. C'est ce qui amène Lucien SFEZ à conclure que dans toute étude sur la décision, il faut passer « *de la rationalité linéaire et monolithique, toute hantée par la volonté libre du sujet décidé, responsable de ses choix, aux rationalités multiples, qui de l'extérieur, viennent limiter et contraindre la décision et lui impriment un*

mouvement discontinu, heurté, dans l'enchevêtrement des causes et effets, en continuels feedback ».

Accordant une importance primordiale à ces observations, il semble judicieux de répertorier les problèmes généraux posés par la décision avant de voir ce qu'il en est du processus décisionnel.

Section 1 : Problèmes généraux

Paragraphe 1 : La décision administrative, une théorie récente

Le modèle décisionnel tel qu'il vient d'être évoqué dans le contexte d'une critique radicale de la thèse classique, est une mise sur orbite relativement récente. C'est en effet au cours de la deuxième guerre mondiale que des chercheurs anglo-saxons veulent appliquer les mathématiques et les statistiques aux problèmes tactiques et d'organisation. Ils sont amenés dans cette perspective, à affiner leurs méthodes, à cause de la complexité de l'environnement, de l'indépendance des décisions, de l'accélération des changements dans tous les domaines de la vie politique et sociale, tant sur le plan national que dans le contexte international. La masse d'informations nécessaire à toute prise de décision importante est telle que le recours à l'ordinateur s'avère bientôt indispensable, mais en même temps, ces chercheurs apprennent par expérience, l'insuffisance des mathématiques et l'importance de l'aspect sociologique d'une décision. Dans sa mise en œuvre, les acteurs-exécutants peuvent en effet en déformer la nature.

Cette constatation nous amène à inclure, dans la définition de toute décision, l'aspect exécution. C'est dire que toute décision doit être envisagée en fonction d'une action à entreprendre, au cas contraire, elle restera lettre morte et ne méritera plus qu'on s'y intéresse. Dans l'Etat de droit du 19ème siècle, l'on insistait surtout sur le caractère légal d'une décision, même si celle-ci devait en souffrir dans son application, à cause des procédures minutieuses à l'accès. Or, au 20ème siècle, l'extension des tâches administratives, la préoccupation de

satisfaire les administrés, ajoutent à la légalité toujours nécessaire, l'aspect social et politique de la décision. Autrement dit, l'efficacité d'une décision ne se mesure plus à l'aune de la légalité, mais aussi à l'accueil qui lui est réservé par les destinataires. La rationalisation des décisions va donc se heurter aux obstacles internes à l'organisation (carcan bureaucratique en juridicité) et au fait des hommes. Il n'est pas toujours facile de concilier la recherche technique avec le consensus social, d'autant que s'y ajoutent l'urgence de l'action et l'accélération exceptionnelle des besoins sociaux. Il faut dans ce contexte agir vite pour éviter une implosion sociale. A partir de ce moment, il convient d'examiner les facteurs qui influencent une décision, entre autres :

●**Des pressions extérieures** : Il en est ainsi, dans la mesure où même si elle est prise à huit clos, toute décision doit tenir compte de ses répercussions sur l'environnement ;

●**Le coût en argent** : le temps et les autres ressources expliquent souvent inertie et conservatisme ; aussi, rejeter une politique antérieure, c'est émettre des critiques à l'endroit de son prédécesseur, ce qui n'est pas toujours politiquement souhaitable ;

●**La philosophie personnelle** : l'existentialiste aime le risque ; les timorés qui tiennent à leur sécurité ont peur de prendre des décisions pour ne pas se tromper ;

●**Le groupe de référence extérieur** : il s'agit des gens avec lesquels on s'identifie dans la société ; exemple : un ouvrier, un médecin ou un commerçant ne peuvent prendre de décision sans penser aux réactions plus ou moins prévisibles de leurs collègues.

On ne saurait quitter ce domaine sans évoquer certaines erreurs courantes dans la prise de décision. Ici, toute idée d'exhaustivité doit être écartée. Sept cas peuvent être évoqués.

●La tendance à s'enfermer dans le présent ne permet pas de tenir compte de l'impact des décisions sur l'avenir ;

● L’idée que le futur répétera le passé ;

●La tendance à la simplification mène à privilégier la loi et l’ordre au détriment des causes d’un problème, oubliant qu’il n’y a pas de solution miracle ;

●L’appui sur sa seule expérience : un succès passé n’est pas forcément une garantie pour l’avenir, car il peut être dû au hasard, au concours de circonstances et chaque problème comporte ses données propres : deux situations ne sont jamais totalement les mêmes. Il est nécessaire de consulter les autres, car une prise de décision partagée est plus sage et conduit à plus d’efficacité ;

● La hâte à décider ne permet pas expérimentation salutaire ;

●A l’inverse, l’hésitation à décider peut aussi constituer une erreur. Il est en effet des gens experts à fuir des responsabilités, souvent par peur des critiques du public ;

● La tendance à l’association des autres (collaborateurs) à la prise de décision.

Paragraphe 2 : Un problème de définition

Il n’est pas facile de définir une décision administrative. Sur le plan scientifique, l’on se contente d’une définition opératoire prenant en considération certains facteurs :

● Il n’existe pas de moment zéro : chaque décision renvoie à d’autres décisions et ne peut être saisie isolément ;

● La décision s’étale dans le temps et l’espace ;

● La décision s’inscrit finalement au centre d’interaction stratégique contradictoires et évolutives ;

●On a finalement affaire à une juxtaposition au moment de rationalités différentes, une interconnexion entre des finalités multiples.

Aussi, plutôt que de parler de décision, préfère-t-on parler de processus décisionnel. Cependant, il convient de préciser que la décision administrative,

dans le cadre de l'administration publique entend réaliser la volonté politique du corps social telle qu'elle est déterminée par les organes du pouvoir politique. Ce qui implique deux notions clés : l'intérêt général et l'Etat de droit. Par intérêt général, on entend les « *nécessités auxquelles l'initiative privée ne peut répondre et qui sont vitales pour la communauté toute entière et pour chacun de ses membres* ». La décision administrative sera donc
fonction de cet intérêt général.

Quant à l'Etat de droit, il s'agit d'un Etat dont la vie est régie par des normes générales préétablies, valables pour tous et non par la volonté discrétionnaire ou arbitraire des maîtres du pouvoir. C'est dans ce cadre juridique que se tient la décision administrative.

Les deux exigences (intérêt général et légalité) sont complémentaires. Comme le fait remarquer le Doyen Georges VEDEL : « *la recherche d'un but général est la condition positive de la légalité de l'action administrative et l'administration ne peut rechercher un intérêt général que dans le cadre de la légalité* ».

Section II : Le processus décisionnel

Paragraphe 1 : La place de l'information à toutes les étapes

A- Les caractéristiques fondamentales du projet de décision

La préoccupation majeure de tout décideur consiste à préciser trois éléments essentiels dans son projet de décision : le calculable, l'incertain que l'on s'efforce de réduire et l'axiologique qui est la base de l'option politique.

Toute décision importance suit un schéma opératoire dans lequel on retrouve les éléments suivants : information, élaboration et prise de décision, exécution et suivi de l'opération. Contrairement aux apparences, la mise en œuvre d'une décision est l'étape la plus longue du processus, car il s'agit à ce niveau de prendre en compte un paramètre difficile : la capacité des responsables de l'exécution qui n'ont pas pris par à l'élaboration de la décision.

Suivant la logique de Peter DRUCKER, on peut se poser les questions suivantes qui ponctuent les six démarches du processus décisionnel :

a)- La classification du problème : s'agit-il d'un problème d'ordre général ? Est-il exceptionnel et unique ? Est-ce la première manifestation d'un problème d'un ordre nouveau pour lequel il y a lieu de mettre au point une procédure de traitement ?

b)- La définition du problème : De quoi s'agit-il ?

c)- Les prescriptions auxquelles il y a lieu de satisfaire en résolvant le problème. Quelles sont les conditions limites ?

d)- La décision en vertu de ce qui conforme plutôt qu'acceptable, afin de satisfaire les conditions limites. De quelle manière les prescriptions pourront-elles être respectées totalement avant que l'on ne s'attache aux compromis, adaptations et concessions nécessaires pour rendre la décision acceptable ?

e)- La détermination, lors de l'élaboration de la décision des mesures concrètes d'exécution. Quelles seront ces mesures ? Qui en sera responsable ?

f)-Les informations en retour pour juger de la validité et de l'efficacité de la décision à la lumière de la situation réelle. De quelle manière la décision est-elle exécutée ? Les hypothèses sur lesquelles elle se fonde sont-elles valables ou dépassées ?

> La réponse à ces question suppose collecte et traitement de l'information.

Un mythe a régné longtemps dans les administrations suivant lequel, la décision serait *« l'apanage du chef qui, dans le secret de son cabinet et de sa conscience »* arrêtait à l'inspiration les modalités d'une action. Les choses sont à la fois plus complexes et plus prosaïques (banales). Tout décideur a besoin d'informations, internes ou périphériques. Le terme d'information est à prendre ici dans un sens très large : on y inclut tout élément de quelque nature qu'il soit, qui seul ou combiné avec d'autres, intervient dans le processus décisionnel. En d'autres termes, l'information à ce niveau, c'est tout ce qui de

près ou de loin, peut avoir une incidence sur la formulation des hypothèses ou solutions possibles et, par là sur la décision.

On comprend alors l'importance de la collecte et du traitement de l'information. Cependant, il convient d'établir une distinction entre les informations existantes (données statistiques ou comptables d'une entreprise) et les informations à « fabriquer ». Dans ce dernier cas, on fait recours aux méthodes de prévision et de prospective.

Dans la **prévision** , on part des tendances passées et de la situation présente et l'on projette, par extrapolation ces courbes dans l'avenir. Ainsi, dans la prise d'une décision concernant une agence de voyage ou une société de transport, on peut, par le jeu d'extrapolation des courbes de trafic passé, constaté par les biais statistiques, déterminer l'évolution prévisible de ce trafic pour une période de courte ou de moyenne durée. De telles informations n'ont qu'une valeur indicative, d'autant que les organismes de prévision sont souvent distincts des décideurs. C'est dire que la prévision traite de l'avenir probable.

Quant à la **prospective** qui entend définir l'avenir souhaitable, elle est une réflexion sur l'avenir lointain, sans référence nécessaire au passé. Elle recherche des facteurs susceptibles de provoquer une rupture dans la continuité des évolutions.

Sans nous intéresser au débat toujours d'actualité sur les mérites de l'une et l'autre méthode, il convient de retenir simplement que prévision et prospective fournissent des informations aléatoires, parfaitement utilisables dès lors qu'a été déterminé le degré d'aléa.

B- De l'amélioration de la collecte des informations

Pour rendre efficace la collecte de l'information, on recourt à l'ordinateur qui conserve des banques de données accessibles à tout moment. C'est encore cet outil qui est à même de traiter des milliers de paramètres pour la mise en lumière des avantages et des inconvénients des alternatives.

Des techniques de simulation permettent de tester les conséquences d'un projet. L'ordinateur permet de la sorte de renforcer la probabilité d'une décision optimale : il s'agit finalement d'un facteur de rationalisation.

D'autres méthodes sont aussi employées pour le traitement des informations. Nous en retiendrons ici deux, à savoir la **recherche opérationnelle** et le P.P.B.S. (Planning-Program Budgeting System) ou RCB. (Rationalisation des Choix Budgétaires).

La recherche opérationnelle, considérée comme une méthode de traitement des données (statistiques, probabilités, modèles mathématiques), consiste à penser l'évolution possible des situations complexes. Il y est question de recenser les facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la décision, en y intégrant les variables aléatoires affectées des coefficients d'incertitude. On compare les diverses alternatives envisageables pour dégager la solution la plus satisfaisante.

Quant au P.P.B.S. ou au R.C.B., il recourt à l'analyse des systèmes. Il s'agit d'une méthode de sélection es décisions qui permet de relever les problèmes non résolus. En réalité, il est question de résoudre deux problèmes :

- La corrélation entre réalisation des missions et des objectifs ;
- L'élaboration d'un programme, ie, un ensemble de moyens à mettre en place pour réaliser des missions) sur une période dépassant l'unité de temps budgétaire.

  Nous allons à partir de ce moment distinguer trois phases :

- La définition des objectifs (besoins futurs et solution pour les satisfaire : planning) ;
- L'élaboration des missions et programmes (programming) ;
- La répartition des missions sous forme de programme pour une durée de plusieurs budgets (budgeting).

Toutes ces informations, collectées et traitées, supposent, pour une décision rationnelle, coordination et contrôle. Pour être efficace, toute

communication doit être faite par une personne précise, transmise, autant que possible, directement de l'auteur au destinataire. Mais, il arrive que les réseaux de communication formels ne suffisent pas à exprimer la diversité des besoins. Force est alors de recourir à des voies officieuses avec tout ce que celles-ci comportent comme avantages et risques.

Qu'elles soient internes ou externes, descendantes ou ascendantes voire latérales ou horizontales, les informations supposent pour être utilisées adéquatement, un minimum de coordination car le monde est caractérisé par un extrême développement de la division du travail. Personne ne peut, de nos jours, maîtriser toutes les données indispensables à la prise de décision. La coordination n'est donc qu'un corollaire de la spécialisation. Elle suppose une vue d'ensemble des problèmes, et donc une bonne information des réseaux de communication efficaces, bref, un nouveau style d'autorité.

Paragraphe 2 : Vers la rationalisation

A- La finalité de la prise de décision

L'objectif visé par tout décideur est de reculer le plus loin possible les limites de l'incertain, de restreindre la part du hasard dans le processus décisionnel. Les méthodes de collecte, de traitement et de communication des informations que l'on vient d'évoquer constituent un mur protecteur derrière lequel il est possible de prendre des décisions rationnelles.

B- De nombreux obstacles à surmonter

Cette noble intention est en réalité jonchée de nombreuses embûches, de nombreuses difficultés :

1- **La multiplicité des paramètres** à prendre en considération, dont certains sont difficilement mesurables : acteurs en présence, structures du

pouvoir (facteur politique), environnement national (culturel, économique, politique) et l'international (incidence de la décision sur les relations internationales).

2- **La segmentation de l'administration publique** rend souvent difficile une vue d'ensemble des problèmes : ici, il réapparaît le problème de la coordination des services.

3- **L'incomplétude de l'information** : L'information n'est jamais complète. Il peut arriver que certains acteurs arrêtent les informations dès lors qu'ils ont trouvé un mode d'action entraînant le moins possible de changements dans les pratiques traditionnelles. Cette information lacunaire ne permet guère une prévision ou une prospective crédibles. A ceci s'ajoutent des pesanteurs sociologiques et des impératifs politiques visant en priorité à défendre le système plutôt qu'à le transformer. Les modèles construits à partir du passé n'intègrent pas toujours les mutations en cours ni les données sociales non qualifiables. Exemple : les conséquences induites d'une urbanisation rapide d'un centre comme Yaoundé.

4- **L'ambiguïté des objectifs** : on se refuse à expliciter les objectifs pour ne pas exacerber les conflits latents et sauvegarder ainsi une cohésion superficielle de la collectivité.

5- **La nécessité de concilier plusieurs rationalités** : il n'est facile de concilier logique sociale et logique bureaucratique. Les objectifs des acteurs ne coïncident pas toujours avec ceux de l'organisation. Il peut donc arriver qu'une rationalité politique l'emporte sur une rationalité technico-économique. On ne saurait en effet négliger sans inconvénient l'importance des modèles culturels et la nécessité pour un responsable de collectivité de sauvegarder un consensus minimal.

Prise comme institution, l'administration s'efforce de satisfaire les intérêts des forces sociales dominantes tout en préservant les intérêts des groupes dominés. Elle doit, en même temps s'efforcer par souci de l'intérêt

général, de transcender les antagonismes sociaux, les intérêts sectoriels – c'est ici qu'apparaît l'idéologie technocratique, nouveau postulat aux termes duquel l'expert et le savant, de par leur compétence et neutralité scientifiques se placent au-dessus de toute prise de position partisane et garantissant la rationalité de la décision.

Compte tenu de ces difficultés, force est de constater que tout décideur agit dans un contexte d'ignorance partielle. Autant dire qu'il y a une part d'irrationalité dans toute décision. Celle-ci apparaît alors comme le « *produit contingent et aléatoire de la rencontre et de la conjugaison des différentes forces administratives et sociales* ».

Conclusion

Deux questions semblent s'imposer : qui décide ? Où se situe la décision ?

1- En rapport avec la première question, il importe de prendre de la distance vis-à-vis du schéma wébérien qui situe la décision au sommet de la hiérarchie pyramidale. On dresse en effet le constat selon lequel, la multiplicité des cellules administratives conduit à l'atomisation du pouvoir de décision. De nombreux acteurs interviennent dans le processus. De nos jours, le décideur se définit comme « *celui qui dispose, non pas d'un pouvoir de décision autonome, mais d'une capacité de négociation dans le cadre d'un processus de concentration entre unités administratives et diverses forces sociales, politiques, techniques et économiques* ». L'aménagement de la vallée du Mfoundi
(ancienne gare ferroviaire à Yaoundé) en constitue un exemple patent : y sont intervenus, la municipalité, le ministère de l'Equipement, les Banques, la SONEL, la SNEC…

2- Décision où es-tu ?

Une étude empirique nous montre, au-delà de tout a priori philosophique de type rationaliste ou wébérien qu'une prise de décision est un processus enchevêtré, fait d'allers et retours, sans fin. Il s'agit d'un phénomène circulaire

(une décision prend la relève d'une autre et prépare la suivante qui déjà par anticipation agit sur elle) qui ne réduit pas l'acte juridique. Nous avons vu plus haut qu'il fallait y inclure l'exécution. Car, nécessité s'impose de prendre en compte les réactions prévisibles du milieu ambiant, les effets rétroactifs potentiels. La décision n'est donc pas un phénomène isolé : elle en engendre d'autres. Il devient compréhensible à partir de ce moment que sa localisation soit problématique dans la mesure où il n'est pas facile ou aisé de dire avec précision à quel moment et quel élément d'information a emporté l'assentiment du décideur. /-