

- SOCIOLOGIE DE L'ADMINISTRATION -

La science politique comprend quatre branches principales :

- la sociologie politique
- les relations internationales
- les théories politiques
- l'Etat en action identifié par l'administration.

Comment la science politique pourrait faire l'impasse sur l'administration ? Pierre Fabre : La constitution de l'appareil administratif a bénéficié de la prolifération de l'Etat.

La science politique étudie l'administration, mais utilise l'aide de l'histoire, du droit. Le développement de l'appareil administratif a contribué au développement de la science politique. On observe qu'en France les recherches sur l'administration sont tout à fait marginales. Elle n'est pas vraiment un des grands objets de la science politique française.

Quand les politistes s'intéressent à la science administrative ils privilégient un angle d'étude : l'administration centrale et surtout les grands corps de l'Etat et pratiquement rien sur les administrations territoriales. Dimension extrêmement parisienne car concentration importante de politistes dans les universités parisiennes.

Il existe au moins trois autres sciences sociales qui sont légitimes à s'intéresser aux phénomènes administratifs : la sociologie, le droit public et l'histoire. Donc d'une certaine manière il existe des interférences entre les sciences sociales.

Dans la réalité, il existe **5 approches des phénomènes administratifs** :

- **Approche juridique**, cad le droit administratif qui étudie les règles de droit dérogatoire au droit commun et qui s'appliquent aux activités administratives. Complétée par l'étude des institutions administratives.
- **Approche à dominante juridique**, cad la science administrative. C'est le complément nécessaire à du droit administratif qui essaie d'aller au-delà de la norme pour essayer de saisir le fonctionnement de l'administration. Elle conserve toutefois une relation privilégiée avec la règle de droit.
- **Approche à dominante sociologique**, cad sociologie de l'administration. C'est une spécialisation de la sociologie des organisations appliquées à l'administration. On va utiliser la méthode sociologique pour essayer de comprendre et d'expliquer l'administration.
- **Approche historique**, cad histoire des administrations dominées en France par les travaux de Pierre Legendre notamment dans son ouvrage de 1968 Trésor historique de l'Etat en France : l'administration classique reprise de Histoire de l'administration de 1750 à nos jours. Il privilégie la problématique du territoire. Il développe une perspective morphologique qui s'intéresse à l'organisation des fonctions administratives pour voir comment elles ont évolué avec le passage de l'Etat paternel à l'Etat providence. Perspective systémique qui le conduit à mobiliser la notion de modèle expliquant que l'administration est un double modèle. Comment comprendre les administrations si on ne s'intéresse pas à l'histoire ?
- **Approche à dominante managériale** avec l'émergence depuis quelques années du management public. Discipline scientifique un peu particulière car elle a une finalité utilitariste immédiate. En règle générale cette utilité n'est pas affichée. Mais c'est la raison d'être du management : c'est la recherche et la mise en œuvre des méthodes les plus efficaces et les plus rationnelles. Henry Fayol s'était posé la question, en 1921 dans une étude intitulée L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT, de la rationalisation du ministère des postes. Cette démarche nécessitait l'introduction de quatre opérations principales : Planification ; Organisation ; Activation ; Contrôle. En dépit d'un rapprochement entre gestion privée et publique, il n'aboutit pas à remettre en cause les **particularismes de l'action publique** que l'on peut identifier à un **double niveau** :
 - **Le niveau de l'objet de l'activité** : une entreprise privée recherche du profit et le secteur public est au service de l'intérêt général. Autre distinction l'action privée est introvertie, cad qu'elle trouve en elle-même sa rationalité de fonctionnement alors que l'action publique qui est extravertie est au service d'intérêts qui la dépassent. Le vrai paramètre d'évaluation de l'action publique n'est pas sa rentabilité, mais est-ce que les objectifs ont été réalisés mais aussi quel est le degré de satisfaction des usagers.

- **Le cadre général de l'activité** : l'entreprise privée intervient dans un secteur concurrentiel qui est régi par le marché et ses lois. Cette soumission impose à l'entreprise privée un effort permanent d'adaptation, de modernisation. L'action publique retire ses ressources des prélèvements obligatoires, donc elle se situe dans une situation privilégiée avec à un marché captif qui peut même être en situation de monopole.

L'entreprise privée est régulée par l'aval, cad ses clients et le marché. **L'administration elle est régulée par l'amont** par les injonctions de l'Etat sous forme notamment d'obligation des services publiques avec les principes de continuité, de gratuité.

L'administration doit écouter ses usagers et ne pas sombrer dans l'autisme. Mais elle ne le fait pas. Le management attire son attention sur la nécessité d'améliorer son système de communication avec l'environnement extérieur. Il ne s'agit pas de transposer les règles des entreprises privées, mais l'Etat doit intégrer un élément de régulation qui est la satisfaction des usagers.

Le **principal apport** est situé dans le **domaine budgétaire** avec la notion de RCB (rationalisation des choix budgétaires), de documents budgétaires rendant compte d'actions et pas seulement d'organisation administrative, démarches de projets, développement de l'évaluation, l'introduction de la culture de la performance dans les administrations.

- **Approche à dominante sociopolitique**, cad les politiques publiques. C'est un domaine d'action à part entière. Discipline plus pragmatique qu'académique qui est en convergence avec le management public, la sociologie des administrations et les théories de la bureaucratie dans le dessein de compréhension et d'amélioration de l'action de l'Etat. Il s'agit en fait d'un programme d'actions publiques intervenant dans un secteur social ou un espace géographique (comme politique de la santé, politique dans la région parisienne). **On préfère à ce terme la notion d'action publique** permettant de prendre en compte l'ensemble des interactions qui interviennent dans différents domaines. L'action publique n'est pas monolithique mais intervention dans de nombreux domaines. Autre terme souvent utilisé le terme de gouvernance qui traduit un élément supplémentaire : des acteurs privés participent à l'action publique, comme entreprises, associations.

Chapitre préliminaire : Science politique et administration.

Section 1 : La science administrative.

Cette expression est une expression relativement ancienne, pour autant cette discipline ne s'est développée que dans la seconde moitié du XX^e s en relation avec la diffusion du modèle étatique sur l'ensemble de la planète, du schéma de l'Etat nation.

Cette science administrative s'inscrit dans un ensemble de réflexions dont le point de départ se situe dans l'émergence de l'administration publique.

§1/ Les origines.

Elles sont à rechercher à la **fin de l'Ancien Régime** avec de nombreuses tentatives à décrire les structures administratives mais aussi dans le même temps de faire des propositions pour essayer d'améliorer la gestion des affaires publiques. Cf Le Traité de police de Nicolas De La Mare publié entre 1705 et 1710. Cette démarche est aussi évidente dans le Traité de la police et de la municipalité publié en 1789 de Jacques Peuchet : il évoque ce qu'il appelle la buro-cratie « un bureau n'est pas un conseil ». **Ces deux ouvrages sont à la base du développement de la science de la police**

A partir du XV^e s, le terme de police renvoie à l'activité de l'Etat distincte de la justice de la diplomatie et de la défense.

A partir du XIX^e s, le terme d'administration va remplacer le terme de police, la renvoyant seulement à l'activité de maintien de l'ordre public avec le sens qu'on lui connaît aujourd'hui.

Dans les pays de langue allemande, on parle de sciences camérales car les institutions administratives de la Prusse sont administrées de manière collégiale.

Seconde moitié du XIX^e, profusion de travaux notamment de Lorenz Von Stein qui a vécu entre 1815 -1890 qui va écrire un ouvrage en huit volumes intitulé Doctrine de l'administration.

§2/ Les précurseurs.

Tout au long du XIX^e s, avec plus particulièrement **trois auteurs** :

- **Charles-Jean Bonnin** qui publie en 1812 un ouvrage Principes d'administration publique. Le titre en soi est presque révolutionnaire : il veut dégager les éléments de doctrine sensés impulsés l'action administrative. « **Il faut traiter l'administration comme une science** ». Cette science est celle des rapports entre l'administration et les administrés. Dans le même temps, la réflexion se développe dans les facultés de droit avec le droit administratif. **Première chaire de droit administratif en 1819.**
- **Alexandre François Vivien** auteur d'un ouvrage publié en 1845 Etude administrative. C'est le **premier ouvrage de science administrative**. Il utilise cette notion. Selon lui, cette science est celle des rapports de l'administration et de l'Etat. **Le droit administratif c'est les relations entre l'administration et les administrés et la science administrative entre l'administration et l'Etat**. Il donne une **finalité pratique** : **la science administrative a pour objet de « signaler les abus de l'administration et conseiller les réformes que l'intérêt public réclame et que la loi autorise ».**

Malgré ces initiatives, elle reste une discipline assez marginale à cette époque même si quelques initiatives. **Création de l'Ecole libre des sciences politiques avec Emile Boutmy** en 1874, école qui se donne pour objectif la formation des cadres administratifs. Elle sera nationalisée en 1945 devenant l'ENA. On peut aussi mentionner la création en 1928 de la Revue Internationale des Sciences Administrative. Elle n'en demeure pas moins une discipline assez confidentielle.

Cette **confidentialité** n'est **rompue** que par **deux ouvrages du début du XX^e s d'Henri Chardon** de 1912 Le pouvoir administratif qui propose une dichotomie surprenante : dans l'Etat, il y a le pouvoir politique et de l'autre le pouvoir administratif représenté par le pouvoir des bureaux. On voit apparaître la prise de conscience des bureaucraties.

Henri Fayol qui publie en 1917 Administration industrielle et générale qui détonne. Son objet est d'étudier l'administration des entreprises.

Malgré ces travaux, elle reste marginale car elle doit affronter le droit administratif.

§3/ L'obstacle du droit administratif.

Le droit administratif se développe au début du XIX^e. Approche nouvelle dans le fonctionnement du pouvoir politique avec le souci de mettre en œuvre l'Etat de droit, cad un Etat dont l'action va être encadrée juridiquement.

Pour l'Etat, ce n'est pas naturel de respecter les règles de droit. Comment le contraindre à respecter les règles de droit ? Donc **prise de conscience de la nécessité d'encadrer l'Etat et celle de la loi**. **le biais de l'administration devant respecter les lois.**

La légalité administrative est le fait que l'administration doit respecter la loi. A ce principe, elle doit respecter la loi quand elle adopte des règles individuelles ou générales.

La III^e République va légiférer dans le domaine des libertés individuelles. Elle va souhaiter donner une dimension concrète à ces grandes libertés en organisant des lois. En écrivant la liberté, on garantit que l'administration, cad l'Etat, sera tenu de respecter cette liberté. L'administration le fait en adoptant des actes juridiques. **L'idée est de soumettre les actes administratifs à l'autorité juridictionnelle** qui pourra éventuellement annuler un acte administratif au motif qu'il est contraire à la loi.

Le **droit administratif** se développe considérablement avec le développement de ce contrôle juridictionnel car il va devenir une **science du contentieux**. Le droit administratif pendant très longtemps ne sera pas enfermé dans un code mais se cantonnera au domaine juridictionnel. Il va expliquer, analyser et extraire de ces décisions des éléments de doctrine. Apparition de Traités de droit administratif avec **Maurice Hauriou** en 1896 et avec **Gaston Jèze** en 1904.

Ce droit administratif a une **finalité particulière** qui est de **contrôler l'administration**. C'est un droit militant. Cette situation dominante **va avoir pour effet de reléguer la science administrative dans une position assez effacée. Jusque dans les années 1960, c'est une annexe du droit administratif.** On peut faire un parallèle avec la situation de la science politique à l'égard du droit constitutionnel.

Ce qui va conduire à la **remise en cause** de cette situation est un **ensemble de facteurs. Ils sont au nombre de 4** :

1. **Premier facteur : développement de l'interventionnisme étatique.** Aménagement du territoire ... avec des interrogations sur la rationalité et la finalité de l'intervention de l'administration.

2. **Deuxième facteur de diffusion des recherches effectuées aux Etats-Unis** On assiste au développement de passeurs, c'est-à-dire ceux qui vont faire connaître des écrits. On accède au courant de la 'public administration' montrant une vue d'ensemble sur les problèmes administratifs. A donné une base théorique et empirique.
3. **Troisième facteur : prise de conscience de dépasser la seule vision juridique.** A part les jurisprudences, on peut essayer de définir par exemple le service public mais il est plus intéressant de faire un travail de terrain, dépassant ainsi la seule approche exégétique. Ce qui est intéressant sur une règle de droit n'est pas de connaître le contenu mais pourquoi on adopte une règle de droit.
4. **Quatrième facteur : développement de la sociologie et de la science politique** et qui met à la disposition de la science administrative des méthodes, des concepts avec l'analyse des politiques publiques.

§4/ L'émergence de la science administrative.

Elle se développe dans les facultés de droit à l'initiative de juristes qui optent pour ce qui apparaît comme une **nouvelle science sociale** avec **Drago, Langrod, Gournay**. A partir de 1948, création d'une revue, La revue administrative. Les deux **auteurs les plus marquants de ce courant administratif** sont **Jacques Chevallier** et **Gérard Timsit**. La science administrative est devenue une science sociale à part entière.

On a chez Chevallier un travail pas toujours convaincant mais qui essaie d'unifier. A la lecture de ces différents travaux, on est en présence d'une auberge espagnole, un conglomerat d'apports importés de l'histoire, de la sociologie, du droit.

Cela amène souvent à parler des sciences administratives au pluriel pour nier son identité.

Malgré une existence notamment dans les facultés de droit dans les années 1980, on observe qu'elle a connu un certain recul et ne subsiste que dans les intitulés des enseignements.

Section 2 : La sociologie de l'administration.

Trois grandes étapes de construction :

§1/ La science de l'administration publique.

Traduction de l'école américaine de la « public administration » développée fin du XIX^e dans un contexte très particulier qui est le développement de l'administration américaine. C'est une **administration politisée**.

Cette administration commence à se développer, à se professionnaliser, et se structurer à la fin du XIX^e au niveau central. Ce développement génère de nombreuses interrogations.

En 1887, Woodrow Wilson publie un article intitulé « **L'étude de l'administration publique** » : il critique ouvertement le peu d'attention réservée aux phénomènes administratifs et la subordination des questions administratives aux questions politiques.

Il **préconise la mise en œuvre de cette science pragmatique**, non doctrinale et l'autre apport révolutionnaire à l'époque est qu'il **préconise le retour aux méthodes utilisées dans le secteur privé**.

Toutes ces théories ont une grande influence. Elles auront aussi une grande influence dans le cadre du New Deal et à l'origine du développement des départements ministériels, introduit aussi dans le secteur public le système de la carrière pour les placer à l'abri des pressions collectives effectif en **1883 Pendleton Civil Service Reform Act**.

Création d'une science de l'administration publique avec les travaux de Léona qui publie, en 1926, L'introduction aux sciences administratives publiques.

Cette science de l'administration publique n'a aucune relation avec le droit aux Etats-Unis et s'assignent une finalité purement pragmatique et utilitaire.

§2/ Du « Business Management » à la théorie des « Organizations ».

Ces sciences de l'organisation **se développent tout au long du XX^e siècle** en essayant de comprendre les mutations induites par la société industrielle. S'accompagne d'une révolution organisationnelle. On peut distinguer plusieurs écoles :

1) L'École de l'administration des affaires :

Repose sur le postulat sur lequel il est possible de déterminer un **management fondé sur des principes scientifiques**. Dès lors, on pourra résoudre tous les problèmes fondamentaux du système capitaliste.

C'est ce qu'on a appelé l'OST avec Taylor qui publie en 1911 un ouvrage : Les principes du management scientifique. L'OST c'est l'idée selon laquelle il est **possible de maximiser le profit de l'employeur en s'attachant à perfectionner rationnellement les méthodes de travail dans l'entreprise**.

L'OST correspond à une **transformation importante de la production** : changement de mode de production. Les théories de Taylor vont justifier l'adoption de nouvelles techniques de production fondées sur le **travail à la chaîne** mais aussi sur le **perfectionnement des méthodes de direction**.

Cette fable des temps modernes s'inspire en grande partie de l'OST développée de manière optimale par les usines Ford. Idée selon laquelle l'organisation du travail peut être un objet de science. La démarche est relativement simple. **Après avoir décomposé l'entreprise en une pluralité de tâches, il s'agit de recomposer rationnellement ces tâches dans une quête de rapidité et donc de rentabilité**.

L'OST repose sur deux postulats contestables :

- **One best way** : pour chaque activité une et une seule façon optimale de la mener à bien ce qui a pour effet de considérer que l'entreprise devient un agencement de tâches mécaniques. Le comportement devient alors une succession d'actions physiques entièrement standardisées.
- **Homoeconomicus** fait que l'homme est mu uniquement par des considérations économiques. L'homme devient un rouage interchangeable qui agit de manière positive qui répond à des stimuli et dont la seule motivation est d'optimiser ses gains matériels.

2) L'école des relations humaines :

Voit le jour dans les années 1930 en réaction aux schémas taylorien. S'inscrit dans une perspective progressiste qui privilégie le facteur humain. Ce courant s'inspire de nombreuses expériences qui ont pu être menées dans des entreprises **en France** notamment entre les années 1927 et 1937 avec **Mayo** : il s'intéresse à la Western electric. **Il postule que l'homme est un animal social qui donne du sens à ses actes**.

Pour obtenir un accroissement de la productivité, il faut non seulement l'aménagement des postes de travail mais aussi les motivations psychologiques : les valeurs affectives et morales des travailleurs.

L'usine n'est pas seulement un univers technique mais c'est aussi un ensemble humain. Quant aux motivations de l'ouvrier, elles résultent du domaine économique mais aussi motivation affective et par les sentiments. **Pour Mayo, l'organisation du travail est moins importante que la tâche confiée à l'ouvrier**.

C'est toute la contradiction de cette école. Elle plaide pour une humanisation des relations de travail dans l'entreprise. Dans le même temps, finalité utilitariste qui tend à répondre à des bouleversements introduits par la crise de 1929.

Cette école va donner lieu au **développement d'une idéologie capitaliste paternaliste** qui va continuer à fonctionner jusqu'à la fin des années 1960. L'idée est d'envisager les rapports sociaux non de manière socioéconomique, c'est-à-dire sous la forme de rapports de classe, mais uniquement en termes subjectifs et psychologiques.

L'objectif est de créer un climat favorable occultant les conflits sociaux prenant la forme d'une compréhension mutuelle entre les patrons et les ouvriers.

Cette école repose aussi sur un postulat contestable : l'individu au travail répond à des stimuli. Fantasme que l'on va pouvoir déterminer un levier avec lequel on va avoir des résultats positifs. Mais elle va avoir des effets positifs notamment jusqu'aux phénomènes de mondialisation.

3) Les théories de la bureaucratie :

Littéralement signifie gouvernement par les bureaux. Bureaucratie vient du latin *burra* qui signifie étoffe de laine rude puis tapis des tables. En grec, signifie qui exerce le pouvoir. Ce terme est utilisé pratiquement depuis le début du XVIII^e avec l'idée sous-jacente que derrière ces bureaux se profilent le pouvoir des fonctionnaires.

Il faut le manipuler avec beaucoup de précautions car **plusieurs significations** :

- **sens littéral** : gouvernement des bureaux, c'est-à-dire des organisations étatiques formées de fonctionnaires nommés et hiérarchisés dépendant d'une autorité centrale toute puissante et qui imposent au pouvoir

politique leurs propres décisions. Ils se considèrent à tort ou à raison comme les dépositaires de la Rationalité. En 1840, Tocqueville dénonce la première manifestation d'un despotisme administratif : « pouvoir immense et tutélaire : il est absolu, détaillé, régulier prévoyant et doux ».

- **Sens commun de la bureaucratie** : on pense aux représentations romanesques de la bureaucratie chez Balzac par exemple. 'les ronds de cuir'. Chez Kafka, vision plus tragique. L'idée de lenteur, de la routine, de la paresse d'une administration qui suscite du mécontentement chez son personnel et chez les clients de l'administration. Administration qui broie les individus.
- **Sens de l'analyse sociologique** : ce terme est utilisé dans deux perspectives opposées : la perspective marxiste dans Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte, Marx évoque ce concept de bureaucratie pour signifier que c'est l'instrument de domination de la bourgeoisie qui est l'engin du despotisme de masse.

La notion de bureaucratie se retrouve chez **Weber** dans Etudes et économies 1882 sous l'influence de Hegel. Il développe l'idée de **bureaucratie** qu'il considère être **indissociable de la montée de l'industrialisation**. Modèle qui correspond à l'avènement de l'égal rationnel.

Conception optimiste de la bureaucratie qui se développe lorsque les fondements de l'autorité sont la rationalité et le respect de l'autorité. Il s'agit pour lui du **type idéal d'administration : contrôle impératif des êtres humains** et considère que ce modèle doit être généralisé à l'ensemble des administrations. **Les grands traits de la bureaucratie administrative selon Weber :**

- **Neutralité et indépendance** : les fonctionnaires n'obéissent qu'aux devoirs généraux de leur fonction définis par des règles générales et impersonnelles. Ils n'ont aucune obligation de nature personnelle à l'égard de leur supérieur hiérarchique. Fonction statutaire.
- **Primauté de la discipline administrative** : système de contrôle destiné à empêcher l'arbitraire et l'abus de pouvoir. Il existe des systèmes de recours hiérarchique.
- **Sélection fondée sur la compétence** : le fonctionnaire n'est pas recruté de manière unilatérale mais sur la base d'un processus ouvert avec une exigence de diplôme et surtout de se soumettre à un concours ou examen.
- **Le statut** : les fonctionnaires sont des spécialistes dans leur domaine qui exercent une activité permanente, avec en général interdiction de travailler dans le secteur privé. Il perçoit des appointements fixes en fonction de son rang hiérarchique et de son niveau de responsabilités. L'avancement se fait au mérite et ou à l'ancienneté. Aussi possibilité de progresser par concours interne. Les fonctionnaires sont de simples salariés. Le statut reconnaît la séparation du patrimoine, ils ne sont pas propriétaires de leur emploi car l'emploi public n'est pas une charge.

Ce modèle wébérien a fait l'objet de nombreuses critiques. Cette notion de bureaucratie retrouve chez d'autres sociologues notamment **Merton** avec l'ouvrage de 1957 Eléments de méthodes sociologiques. Analyse fonctionnaliste. Il essaye de décortiquer le fonctionnement des bureaucraties modernes en **s'intéresser aux dysfonctions** : les décisions prises dans une perspective rationnelle entraînent toujours des chaînes de conséquences secondaires pouvant aller à l'encontre des buts poursuivis et engendrer des effets pervers.

Par exemple : La discipline a pour objectif de produire des comportements standardisés prévisibles qui sont nécessaires à la réalisation des buts poursuivis. La discipline provoque chez l'agent un déplacement des buts. De sorte souvent l'agent considère la discipline comme une fin d'où des réactions de rejet d'opposition de conflits, de résistance au changement et à l'innovation. **La faiblesse de l'analyse wébérienne procède d'une approche mécanique voire mécanisme du comportement humain.**

James Burnham publie L'ère des organisateurs. On lui doit la réflexion sur le concept de bureaucratie qui consiste à souligner la **primauté de l'économique sur le politique** ce qui l'amène à considérer que sur l'ensemble de la planète, **l'administration des entreprises et des administrations publiques devaient revenir à des techniciens**, tournant ainsi le dos au schéma capitalistes, **les seuls capables d'agir rationnellement et efficacement.**

Cet appel à la mise en œuvre d'une certaine technocratie trouve des **échos dans les théories de Galbraith** qui dans un ouvrage de 1967 The new industrial state **développe la technocratie**. Au niveau des grandes firmes industrielles américaines et des grandes firmes publiques américaines, le pouvoir est confisqué par un groupe de managers disposant de compétences techniques scientifiques. Il montre qu'il y a des interférences entre ces deux types de managers.

Cette technocratie s'est développée très largement dans le monde contemporain avec deux significations particulières :

- **Mode de désignation des titulaires du pouvoir** c'est alors un régime politique. L'idée est de laisser de côté le recrutement fondé sur l'hérédité, sur la classe sociale, voire le recrutement fondée sur la désignation par le corps électoral au profit d'un mode de recrutement à inventer qui conduiraient ceux qui exercent le pouvoir à ressembler aux fonctionnaires.
- **Mode de prise de la décision** : manière avec laquelle on exerce le pouvoir. Dans ce système là les actions ont pour fondement des considérations purement subjectives. C'est le gouvernement scientifique de la société. Idée de gouverner en laissant de côté les intérêts particuliers, les passions, les traditions au profit de la quête de la raison.

Dans cette perspective elle a ses partisans et ses détracteurs :

Pour les partisans :

- Remédier à la carence des responsables politiques généralement incompétents, démagogues, intéressés par leur élection, à cet égard renvoie à l'antiparlementarisme.
- Faire preuve d'efficacité, d'impartialité en confiant les responsabilités principales à ceux qui en ont les compétences et qui pourront évoluer à l'abri des pressions voire des compromissions
- Nécessité de dépolitiser les problèmes fondamentaux de la société pour les faire échapper à des manipulations électorales.

Pour les détracteurs :

- Difficile de gouverner une société sans se préoccuper des valeurs, des finalités de l'action publique.
- La fausseté absolue du technicien et de sa neutralité
- L'état de la société ne permet pas de construire ce gouvernement scientifique de la société.

Michel Crozier publie Phénomène bureaucratique en 1963 dans lequel il explique sa vision de l'organisation et de la bureaucratie en s'appuyant sur le concept de rationalité limitée. Dans ce modèle bureaucratique français, il y a un **élément fondamental** qui est le **refus de tout rapport direct entre celui qui exerce l'autorité et celui qui doit s'y soumettre**. Il y a une peur des relations de face à face. Le chef de service n'est pratiquement jamais en relation immédiate avec ses subordonnés. Il y a entre les deux des hiérarchies intermédiaires qui servent de coussin, d'amortisseur afin d'éviter l'humiliation potentielle du subordonné en face du chef. En diluant voire en dissolvant ces hiérarchies, on supprime des relations directes.

4) Les théories des organisations :

Simon et March ouvrage Organizations : **porosité des frontières de l'administration** : interactions avec la société civile. Idée centrale de la segmentation administrative. L'organisation est définie dans l'Encyclopédie internationale des sciences sociales un article que l'on doit à **Peter Blau** : **l'organisation est à l'existence quand des procédures spécifiques sont établies pour coordonner les activités d'un groupe en vue d'atteindre des objectifs déterminés.**

Le point de départ de cette sociologie des administrations se situe en **1911** avec d'une part l'ouvrage de **Taylor** sur les managements scientifiques et d'autre part l'ouvrage de **Roberto Michels** sur les Partis politiques qui met en évidence la dimension oligarchique des partis politiques.

Le fonctionnement d'une organisation ne peut pas être appréhendé à partir des règlements qui la gouverne. Il faut souligner la nécessité d'identifier les motivations, les comportements et les stratégies des membres de l'organisation. Une organisation comme l'administration est en apparence des unités sociales constituées sur un modèle hiérarchique mais une organisation aussi formé d'individus et de groupes dont les intérêts ne coïncident pas forcément et qui peuvent entrer en conflit.

D'un côté les structures apparentes avec l'organigramme et d'un autre côté les structures latentes avec l'étude du processus de décision qui permet d'identifier la place réelle et l'influence de chacun.

Cette sociologie s'est scindée en deux grands courants :

- **l'approche systémique** : développée par Crozier et Friedberg dans un ouvrage de 1977 L'acteur et le système : appréhension de l'organisation par la stratégie développée par l'acteur.
- **l'approche stratégique**

§3/ De la sociologie des organisations à la sociologie de l'administration.

La sociologie des organisations est devenue une discipline. Aux Etats-Unis, cette sociologie a quasiment supplanté la science de l'administration. En Europe, et en France en particulier, cette sociologie des organisations va se développer dans les années 1960 sous la conjonction de la connaissance des grands travaux américains et de la mutation politico-administrative dont l'interventionnisme croissant de l'Etat.

A l'origine de ce raisonnement, **Michel Crozier** qui publie un article Recherche sociologique et société industrielle en 1957. Il crée le CSO centre de sociologie des organisations avant de publier le Phénomène bureaucratique. Son parcours est saisissant. Il est en une certaine manière la résultante de trois grandes influences :

- une formation philosophique
- un goût pour l'enquête de terrain, différentes études qui ont portées sur un centre de chèques postaux de Paris, sur une compagnie d'assurance, sur le ministère des anciens combattants, ...
- influence par la sociologie des administrations américaines. Crozier a vécu aux Etats-Unis et à travailler à Stanford.

La sociologie des organisations va s'intéresser aux relations entre l'administration centrale et les administrations périphériques. Ceci va donner lieu à la publication de plusieurs travaux dans les années 1960-1970. Restent des travaux de base même si l'administration a beaucoup évolué.

Ouvrage collectif de 1974 : Où va l'administration française ? Synthétise une quinzaine d'années de recherche du CSO.

Ouvrage de Catherine Grémion Profession : décideur. Pouvoir de haut fonctionnaire et réforme l'Etat de 1979.

Ouvrage de Jean-Claude Thoenig : L'ère des technocrates : le cas des ponts et chaussées. Seez Critique de la décision.

Pierre Grémion Le pouvoir périphérique en 1976.

Jean Pierre Ormz Préfecture comme organisation.

En 1983, **Dupuy et Thoenig** publient Sociologie de l'administration française. Le point de départ est une critique de la science administrative : les auteurs expliquent que l'on n'est pas sortie de l'organigramme, d'une approche exégétique. Ils parlent d'une obsession de description et de classement.

Ils se situent dans le sillage des travaux de **Crozier** qui avait publié en 1956 dans la RFSP Pour une sociologie de l'administration publique. Il définit les cinq règles à la base de cette sociologie de l'administration :

- recourir à l'observation des situations concrètes
- éviter l'écueil de la sociographie (éviter d'accumuler des données souvent disparates)
- considérer que tout fait administratif est de nature sociale d'où une considération pour le milieu.
- refuser les arguments d'autorité
- rejeter toute vision mécanique et passive de l'administration en remettant en cause le dogme de l'instrumentalité.

La sociologie de l'administration va s'essouffler vers le milieu des années 1980 ce qui conduit une bonne partie des personnes qui s'y intéressaient à rester dans le domaine de la sociologie soit s'engager dans l'analyse de l'action des politiques publiques.

Section 3 : L'analyse socio-politique de l'appareil d'Etat.

Cette idée correspond à **deux perspectives** dans le domaine de la socio-politique :

- **la sociologie de l'Etat** cf ouvrage de Badie et Birbaum
- **étude de l'appareil administratif** cf ouvrage de Quermonne.

§1/ La notion controversée d'appareil.

Cette notion est singulièrement controversée. Elle n'est pas d'un usage commode. Ce terme d'appareil est **assimilé à la pensée néo-marxiste** et a de fait une **connotation instrumentale**.

Dans l'analyse marxiste, le concept d'appareil est employé pour souligner combien l'Etat et son administration ne sont que des instruments de la domination. C'est ce que Marx explique dans le 18 brumaire de Napoléon de 1852 : il stigmatise l'appareil du pouvoir. Il comprend une organisation militaire et policière, mais aussi plus généralement ce qu'il appelle une organisation bureaucratique. Il identifie bien que l'administration ne peut se réduire à un simple instrument au service du pouvoir.

Ce concept d'appareil est largement utilisé chez Lénine : il distingue les **appareils généraux** et les **appareils particuliers de l'Etat** tout en considérant que cet appareil a vocation à être maintenu pour être retourné contre le pouvoir bourgeois au profit des classes laborieuses. Engels explique que l'Etat a vocation à disparaître, à être envoyé dans un musée.

Cette notion réapparaît à l'initiative de l'analyse néo-marxiste notamment avec Althusser qui, dans une étude Idéologies et appareils idéologiques d'Etats, opère une distinction entre les **ARE** et **AIE** appareil répressifs d'Etat et appareils idéologique d'Etat. **Les premiers fonctionnent à la violence** : police, justice armée, prisons, ... violence que l'Etat est parvenu à confisquer mais qu'il continue à reproduire d'une manière légitime. **Les AIE sont les écoles, églises, familles, le droit, l'information, ...**

Il observe que ces appareils d'Etats relèvent du secteur privé aussi. D'où un **double constat** :

- Dans une démocratie occidentale, les **AIE ont une importance considérable**, ils sont pratiquement le lieu d'exercice de la lutte des classes. L'Etat essaye plutôt de façonner les esprits. Enjeu numéro un de la lutte des classes.
- S'il est difficile d'imaginer une révolution, il explique que **la révolution passe par la conquête progressive des AIE**. D'où le fait d'essayer de conquérir ces appareils pour agir sur les mentalités.

Le concept est également utilisé dans une perspective diamétralement opposé : **analyse néolibérale**. Le concept permet ici de souligner **l'instrumentalisation de l'administration considérée comme de plus en plus tentaculaire et qui devient un fardeau par rapport à l'initiative**

Nozick avec Anarchie et utopie : il préconise un retour en force de l'Etat régalien en préconisant des politiques de privatisation, de régulation.

Utilisation idéologique de cette notion d'appareil qui est un point commun à toutes ces idées. Ceci n'enlève en rien à l'intérêt de ce terme qui renvoie au final à l'idée d'un ensemble d'éléments concourant à la réalisation d'un but commun et constituant un tout plus ou moins ordonné et homogène.

§2/ Qu'est-ce que l'administration ?

D'un point de vue sociologique, c'est un **fait social** qui à ce titre peut être étudié comme n'importe quelle autre chose. L'administration dont il s'agit est le **bras armé et politisé de l'Etat**, donnant un sens très large à ces deux termes.

Le dictionnaire Le Robert énonce une définition assez longue. D'abord une signification générique issue du droit civil :

- Action de diriger de gérer un bien un ensemble de bien de personnes morales ou privées.
- Action de conférer (administrer un sacrement), d'infliger (une sanction) ou de faire prendre (un remède).
- Conduite et gestion des affaires publiques.
- Fonction consistant à assurer le respect des lois et la marche publique conformément aux directives gouvernementales et l'ensemble des services et agents chargés de cette fonction.

Au niveau des règles de droit, on irait regarder instinctivement vers la Constitution : article 20 : le gouvernement dispose de l'administration et de la force armée.

Administration est indissociable à l'épithète public. Administration publique est quasiment un pléonasme.

Au niveau de la sociologie, on observe que l'administration est rarement définie en tant que telle, elle est souvent définie à travers ses fonctions, ses structures, ses moyens. Souvent on recourt au pluriel. Autre manière mettre une majuscule.

L'administration n'en est pas moins une réalité atypique. C'est une spécificité idéologique qui renvoie à la notion de service public où l'on retrouve l'étymologie de l'administration *ad minister* = servir pour.

Spécificité aussi socio-historique : l'histoire de l'administration est l'histoire de l'Etat dans son mouvement de centralisation de disparition des pouvoirs périphériques.

A la révolution française, césure entre juridictions administratives et juridiction judiciaires. La spécificité de l'administration est incontestable. Ce qui la caractérise c'est sa complexité.

1) Une complexité organisationnelle :

L'administration est une réalité fonctionnelle. C'est aussi une réalité matérielle : le domaine public. Réalité politique, symbolique, économique. L'administration publique représente dans les pays européens entre 5 et 8% de la population dans son ensemble. Au Danemark 18% et en France 7.5% soit 15% de la pop active soit 5.4 millions de fonctionnaires. 8 millions de personnes ont travaillé pur l'Etat. 59% relève de l'administration d'Etat, 27% des collectivités locales et 14% dans les services hospitaliers. Au niveau du budget de l'Etat, la masse salariale représente 40% du budget de l'Etat.

Cette masse humaine et financière est caractérisée par les termes de complexification et démembrement. **Trois logiques de dédoublement fonctionnel :**

• L'administration centrale et l'administration territoriale :

- L'administration centrale : ensemble des autorités et structures formant le pouvoir exécutif et qui exerce des missions administratives.
- L'administration territoriale : ensemble des autorités et structures en charge des missions administration dans les circonscriptions territoriales de l'Etat. 5 niveaux : Etat, région, département, arrondissement, canton.

• L'administration d'Etat et l'administration locale :

- L'administration d'Etat est constituée par l'administration centrale et ses prolongements territoriaux déconcentrés. L'Etat n'est pas présent au niveau de la commune. Solution : consiste à considérer que le maire est un agent de l'Etat dans certains domaines dans le domaine civil notamment.
- L'administration locale s'inscrit dans le processus de décentralisation administrative. On parle alors de collectivité locale. Sont placées sous l'autorité de l'exécutif et d'assemblées délibérantes élues au suffrage universel.

• L'administration générale et l'administration spécialisée :

- L'administration générale est l'ensemble des autorités et structures disposant d'une compétence étendue à l'égard d'une généralité de matières et de services publics comme l'administration communale.
- L'administration spécialisée : ensemble d'autorités et de structures dont la compétence est limitée à une matière ou à un service public qu'elle a la mission d'administrer et de gérer : la police nationale par exemple.

L'administration est plurielle malgré une apparente homogénéité. L'administration pas forcément un espace inerte et rigide. Ce n'est pas une matière figée : elle bouge en permanence, elle connaît en permanence des réformes. Si on prend la période 1922 et 1952 pas moins de 21 réformes administratives d'ampleur. **Première raison** de cette évolution : le **changement social.**

Autre facteur : le politique : les changements de gouvernement notamment de ministère.

Dans le secteur de l'environnement, on observe qu'entre 1971 et 1983 le domaine a fait l'objet de six formules différentes de rattachement. Avec une instabilité des fonctions ministérielles qui aboutit à une instabilité des organisations administratives.

Balkanisation organisationnelle expression de **Thoenig** caractérise l'administration française avec en particulier à côté des directions services et bureaux la prolifération de cellules, de missions, de groupes,... Balkanisation et cloisonnement puisque cette fragmentation de myriade de structure ne serait pas problématique si elles fonctionnaient ensemble.

2) Hétérogénéité de l'administration :

La jurisprudence administrative essaie de cadrer ce qui relève du juge administratif. (**Arrêt Bertin de 1956**), le JA a essayé de délimiter la notion de SP. On peut considérer aussi que ce sont des missions de pouvoir politique. Sa fonction principale est d'être un intermédiaire entre gouverné et gouvernant. Elle informe, prépare, décide et exécute et contrôle. L'administration est partout, elle s'occupe de tout ce qui lui est souvent reproché d'étendre son périmètre fonctionnel et organisationnel. La fonction administrative serait synonyme de la fonction exécutive.

L'administration est présente dans les Etats qui mettent en œuvre la séparation des pouvoirs, donc celle-ci n'est pas une grille opérante. On peut considérer au final que les missions de l'administration se confondent avec celles de l'exécutif, la différence est que **les missions de l'administration ne sont pas initiales, elles exécutent les décisions de l'exécutif.**

Les missions de l'Etat peuvent évoluer à l'infini ce qui n'est pas le cas des missions de l'administration qui n'évoluent que par rapport à celles de l'Etat. **Les missions de l'administration conservent la même consistance et la même finalité.**

de 1926 Quelques auteurs ont essayé de préciser ce périmètre, notamment **L. White** qui dans une étude **a essayé de répartir les missions de l'administration en trois grandes catégories**

- **les unités en première ligne : les missions opérationnelles** : les missions immédiatement sur le terrain. Ce qui est produit au profit de la collectivité soit sous la forme de prestations soit en soumettant la pop à des souscriptions. Dans l'absolu, ces missions devraient être la partie la plus importante des missions de l'administration.
- **les missions auxiliaires, missions internes**. On parle aussi de missions de soutien qui renvoie aux fonctions bureaucratiques du personnel de l'administration.
- **les staff units, cad les missions de commandement**. L'administration anime, impulse ce qui est un aspect important de son activité et renvoie à tout ce qui est direction des services, communication interne et externe, ... elles sont en relation directe avec l'autorité politique.

D'autres typologies que l'on peut distinguer : notamment celle de **Simon** dans une étude publiée en 1945. Laissant de côté toutes les missions auxiliaires, il y a, selon lui, **quatre missions :**

- **Les missions de renseignement** : la mission première, cad recherche les moyens pour être informée. Mission exercée soit spontanément, soit de manière organisée et recherchée. L'exemple caractéristique est les services de police.
- **Les missions d'étude** : l'administration prépare la prise de décisions. Il appartient au sommet de l'administration de préparer ces décisions par le biais de structure qui réalise ces prospectives. En éclairant la décision politique on l'oriente, on la conditionne.
- **Les missions de préparation** : tout ce qui va préparer fondamentalement la prise de décision. Cette préparation s'effectue sur plusieurs strates. Sur des questions politiques importantes on demande l'avis de l'administration. Pour arriver à la règle de droit, il y a tout un processus mené au niveau de la Haute administration puis reformaté par d'autres administrations.
- **Les missions d'exécution** : dans les faits, l'administration dans de très nombreux domaines disposent d'un pouvoir d'appréciation.

§3/ La politisation de l'administration.

Question importante quand on s'intéresse au pouvoir politique. Comprendre et expliquer le fonctionnement du pouvoir politique. En science politique, on est amené à se demander les relations entre l'administration et le pouvoir politique. Est-ce que dans la réalité il existe des cloisons, un no man's land qui ne relève pas du pouvoir politique et de l'administration, entre le monde administratif et le monde politique ?

Entre les principes oui sans aucun doute un système démocratique, il existe forcément des cloisons en application du principe de neutralité de l'administration.

forcément mise à l'écart du pouvoir politique. Pour autant, on ne peut pas se satisfaire de cette seule affirmation normative. On peut se poser la question de la matérialité de cette frontière quand on sait qu'il existe des interférences, des espaces de rencontre entre les deux. Ceci pose la question la politisation de l'administration. Est-ce que le politique ne contamine pas l'administration de telle sorte qu'on se demande si l'administration n'est pas un pouvoir.

La première des réflexions provient des travaux d'**Eisenstadt** de 1963 dans lesquels il explique que dans les sociétés contemporaines, **il existe trois modèles d'orientation politiques des administrations.**

- Le premier modèle est celui de **servilité administrative**, cad lorsque l'administration ne dispose que d'une très faible autonomie interne, lorsque les fonctionnaires sont les serviteurs des gouvernants.
- **Le modèle d'indépendance administrative**, modèle inverse, cad lorsque l'administration dispose d'une indépendance, une très large autonomie à l'égard du pouvoir politique. on peut se poser la question de savoir si l'administration n'échappe pas au pouvoir politique. L'administration apparaît comme un appareil différencié du pouvoir politique, elle s'y oppose même parfois directement.
- **Le modèle intermédiaire**, cad le **modèle d'autonomie administrative**. L'administration dispose d'une autonomie qui se traduit par l'existence d'une fonction publique d'un corps de fonctionnaires. Dans ce système, l'intervention du pouvoir politique s'effectue par le biais de la haute administration. C'est le modèle dominant occidental.

Travaux de Gérard Timsit qui développe en France la science administrative. Les relations entre l'administration et le pouvoir politique s'ordonnent autour de la **variation de deux principes : le principe de séparation et de subordination**. Il est intéressé d'observer comment ils s'agencent. Il opère une distinction entre :

- **Modèles d'équilibre** qui correspondent principalement aux démocraties occidentales. Ce sont des Etats dans lesquels il y a une tentative d'équilibre entre ces deux principes. C'est ce qu'il appelle le **génotype**. Il observe que cet équilibre même s'il est affiché formellement il n'existe pas réellement.
Il précise qu'il y a des **phénotypes**, cad quand l'un des deux l'emportent le phénotype principal est lorsque le système politico-administratif tolère et organise une forme subordination.
- **Modèles de déséquilibre** soit que la subordination domine par rapport à la séparation ou l'inverse, soit c'est le principe de subordination qui domine et l'administration n'est qu'un instrument sans âme du pouvoir politique (c'est le modèle des pays communistes). Soit domination du principe de séparation avec une administration qui évolue en marge du pouvoir politique avec comme explication un pouvoir politique qui n'arrive pas à contrôler la société dans son ensemble.

Chapitre 1 : L'instrumentalité administrative.

La conception instrumentale de l'administration repose sur un double postulat qui fonde la légitimité même de l'administration :

- le postulat de la séparation
- le postulat de la subordination.

Section 1 : Les principes de séparation et de subordination de l'administration

§1/ La séparation de l'administration et du politique.

Ce principe est lié à la conception wébérienne de l'administration, cad cloisonnement entre le champ administratif et le champ politique, avec comme application concrète l'interdiction de passage des fonctionnaires dans le champ politique et des politiques dans le champ administratif.

Cette séparation **a pour objet de garantir la neutralité de l'administration**. Elle correspond à une certaine stabilité au niveau du champ administratif pour garantir une certaine neutralité.

A) Administration et systèmes politiques :

Cette relation dépend de plusieurs variables :

1) Structure de l'Etat et administration :

Dans un régime fédéral, les missions de l'administration sont réparties entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés sur la base généralement de la constitution de l'Etat fédéral mais aussi souvent sur la base de pratiques constitutionnelles. Ce principe de répartition aboutit à des situations assez hétérogènes. Chaque Etat fédéré dispose d'une assez large autonomie dans la manière avec laquelle il va mener ses missions administratives.

De fait, **dans un Etat fédéral**, ce qui caractérise l'administration est cette **logique de dédoublement** : un niveau d'administration fédérale et un niveau d'administration fédérée et à l'intérieur de l'Etat fédéré il peut exister une logique de décentralisation administrative. Cette dualité ne pose pas de problèmes particuliers notamment dans les domaines pour lesquels l'administration fédérale est seule compétente comme par exemple la défense, la diplomatie.

Il y a des domaines où il peut exister une dualité de compétence. Parfois les deux ont l'obligation d'intervenir : par exemple aux Etats-Unis la situation peut être assez chaotique : superposition de plusieurs niveaux au niveau de la police.

Chaque Etat fédéré dispose de prérogatives en matière de police notamment avec tout ce qui a trait à la circulation, et aux affaires criminelles. Mais sur ce dernier domaine superposition avec

d'autres niveaux. Myriade d'organisations qui ne travaillent pas ensemble déjà pour des raisons territoriales.

Cela peut aboutir à des conflits ouverts : dans le domaine éducatif, le sud voulait mettre fin aux pratiques ségrégationnistes sur la base de décision claire des Etats-Unis mais les certains Etats fédérés se sont opposés et l'Etat fédéral ne s'est imposé qu'en déployant ses propres forces de police.

La structure fédérale de l'Etat n'en est pas moins un facteur d'équilibre. Cet équilibre p géographique, ethnique, linguistique par exemple solution de la Belgique.

Cet équilibre a des conséquences dans le domaine de l'administration avec des règles spécifiques pour le recrutement des fonctionnaires : égal accès de tous à l'administration fédérale, fédérée voire locale. Au niveau de l'Etat fédéral souci de faire en sorte que l'administration fédérale soit représentative des Etats fédérés. On observe des pratiques tendant à favoriser le recrutement au niveau local des Etats fédérés.

Dans un Etat unitaire, il y a une entité administrative : une administration d'Etat même on rend compte qu'il n'existe pas d'Etat unitaire. Tous sont dans cette logique de décentralisation.

2) Séparation des pouvoirs et administration :

Dans les **Etats autoritaires**, il y a une certaine **confusion des pouvoirs**. L'administration est la chose du pouvoir politique, avec la présence dans les services administratifs de fonctionnaires qui peuvent être politisés.

Dans les **régimes démocratiques**, peut opérer une **différence entre les régimes présidentiels et parlementaires**.

- **Dans les régimes présidentiels, prédominance de l'exécutif face au législatif.** P de dialogue mais seulement de confrontations. Aux Etats-Unis, l'administration subit les effets de cette séparation. L'administration est plutôt du côté du pouvoir présidentiel même si le législatif dispose de pouvoirs considérables comme le vote budgétaire. Arrêt de 1926 de la cour suprême des Etats-Unis qui a reconnu que le véritable pouvoir administratif était dévolu au PDR notamment en ce qui concerne la révocation et la nomination des fonctionnaires et pas le Congrès.
- **Dans les régimes parlementaires, équilibre entre législatif et exécutif.** Recherche complémentarité entre les deux. Par exemple en GB, l'autonomie de l'administration peut paraître plus importante parce qu'elle relève de cette situation de convergence, de travail en commun de l'exécutif et du législatif. Elle relève normalement du gouvernement mais elle est tributaire également des parlements pour le vote des crédits du ministère et le parlement dispose de la possibilité de mettre en place des commissions d'enquête. Mais dans la réalité, l'administration relève pour l'essentiel du gouvernement ce qui se trouve renforcé par le fait majoritaire : le parlement ne peut pas mettre en cause l'administration sans mettre en cause le gouvernement.

Que l'on soit dans un régime présidentiel ou parlementaire, l'administration demeure de l'exécutif.

3) Système de partis et administration :

On distingue les systèmes de parti unique et les systèmes multi partisans.

- **Dans un système de parti unique, l'administration est soumise au pouvoir politique**, cad au parti politique. L'administration ne peut pas être neutre par essence ne serait-ce que parce que le recrutement des fonctionnaires se fait au sein du parti. Il en est de même pour progresser dans l'administration. Le parti politique s'autorise en permanence une ingérence directe sur l'action administrative. La quintessence de ce système est l'instauration de commissaires politiques.
- **Dans les régimes multi partisans, la règle est l'autonomie de l'administration** vis-à-vis politiques. Pour autant on doit opérer une **distinction** :
 - **les régimes qui reconnaissent une certaine politisation de l'administration** : c'est des Etats-Unis avec le **spoils systems**. Les emplois administratifs sont considérés comme une récompense. En plus d'être élus, possibilité de faire recruter des fonctionnaires sur une base politique.

Cette pratique remonte aux Etats-Unis au début du XIX^e s **avec Thomas Jefferson** qui, lorsqu'il est élu, se retrouve face à une administration fédérale nommée par son prédécesseur le président Adam. Jefferson a remplacé ces fonctionnaires par ceux émanant de son camp.

Tant au niveau local que national, l'élu a la possibilité de nommer des fonctionnaires appartenant à son camp.

Cette pratique présente des avantages d'un point de vue démocratique :

- o rotation des fonctionnaires
- o éviter la mise en place d'administration corporatiste surtout portée à défendre ses propres intérêts.
- o empêcher que la volonté majoritaire ne soit entravée par un appareil administratif
- o valoriser l'implication partisane : les militants pourront obtenir une juste récompense par un emploi public.

Ce système a provoqué des dysfonctionnements importants parce qu'il a fonctionné dans des administrations embryonnaires. Mais l'administration s'est développée. La politisation paraît incompatible avec des exigences de professionnalisation de l'administration.

D'où en 1963, le Pendleton Act : principe de continuité de l'emploi administratif. Aujourd'hui subsiste encore quelques séquelles du spoils systems qui se retrouve dans la haute fonction publique fédérale et largement diffusé au niveau local.

- **les régimes qui interdisent la politisation et qui affirment la neutralité absolue du système administratif.** On retrouve en GB et en France, Etats dans lesquels les fonctionnaires doivent faire preuve d'une stricte réserve, ils font l'objet d'une sorte de stérilisation politique. Deux impératifs :

- o protéger les droits et libertés du citoyen : l'administration politisée ne va pas être impartiale.
- o impératif d'ordre technique : disposer de fonctionnaires compétents dans l'absolu. La compétence peut résulter d'un recrutement effectué sur des bases objectives (recrutement sur concours). La stabilité des fonctionnaires garantit la continuité administrative.

Pour ce faire, il y a trois voix principales retenues pour empêcher la politisation des fonctionnaires :

- o Le statut des fonctionnaires prévoit des règles précises destinées à garantir la neutralité du fonctionnement : recrutement sur concours avec des jurys indépendants. L'avancement des fonctionnaires est garanti par des règles respectant l'impartialité. On va conditionner l'avancement par concours, par mérite, par l'affirmation de réserve et d'obligation. Incompatibilité de l'emploi administratif et d'emploi politique.
- o Création d'AAI dans les domaines les plus sensibles cad ceux où elle peut être amenée à renier les principes de liberté.
- o Possibilité de saisir le juge.

B) La dissociation des fonctions politiques et administratives :

Ce principe de séparation donne lieu dans la pratique à la mise en œuvre d'un cloisonnement même si, on observera une intrusion manifeste des fonctionnaires dans le champ politique.

1) Le cloisonnement du champ politique :

Mettre en place des règles d'ordre juridique ou mise en œuvre d'une culture professionnelle, cad des barrières sociologiques.

Le modèle le plus abouti de ce cloisonnement est le système britannique avec le Service, cad un service administratif qui s'est développé sur la base d'une incompatibilité entre les fonctions politiques et administratives.

Jusque dans les années 1950, le fonctionnaire britannique qui dispose du droit de vote et peut adhérer à un parti politique, a interdiction de prendre position publiquement sur des questions politiques et ne peut se présenter à un poste de la chambre des communes qu'en démissionnant avec aucune perspective de réintégration. Il peut se présenter à des élections locales à condition que le chef de service lui donne son accord.

Règles assouplies sur la base d'une circulaire de 1953 qui distingue les fonctionnaires en deux catégories :

- **Les fonctionnaires d'exécution** pour lesquels il n'y a aucune restriction, cad possibilité de faire de la politique, de se mettre en congé de l'administration pour exercer un mandat.
- **Les fonctionnaires qui appartiennent à des cadres d'encadrement et de direction** participation à des activités politiques est conditionné par l'autorisation du sup hiérarchique et cet engagement doit se faire avec une certaine discrétion.

En France, on peut observer que l'idée d'une **neutralisation des fonctionnaires** apparaît avec la **III^e République** et une volonté de réagir face à une dérive observée sous la Restauration et la Monarchie de Juillet sous la forme d'une pratique « les députés fonctionnaires », cad que ces régimes encourageaient les fonctionnaires à devenir députés. Cela permettait d'assurer le régime monarchique d'un parlement docile. On observe qu'en 1814-1828, 85% des députés étaient issus de la fonction publique. C'était la certitude de disposer de députés dociles. **D'où l'affirmation d'une interdiction en 1875 entre la situation de fonctionnaire et de député.**

Sous la III^e République, lorsque le fonctionnaire était élu député, il était mis en congé de sa fonction publique et pouvait récupérer sa place à la fin de son mandat.

La III^e et la IV^e République vont mettre en œuvre un **système caractérisé par une réelle indépendance des fonctionnaires** avec la reconnaissance de garanties statutaires et dans les faits l'instauration d'un certain cloisonnement entre le champ politique et le champ administratif.

2) *La pénétration du champ politique :*

Les choses vont évoluer avec la **V^e République** : **intervention plus importante des fonctionnaires dans le champ politique.** C'est probablement l'un des éléments les plus importants de l'avancée de la V^e République : on assiste à un passage de fonctionnaires dans le champ politique.

Le libéralisme du statut des fonctionnaires est une explication de ce passage. On peut aussi mentionner la technicité des problèmes politiques, sociaux. Les fonctionnaires ont mis en avant leur compétence technique.

Les fonctionnaires disposent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens malgré tout quelques **limitations** en particulier **s'agissant de la liberté d'expression.** En effet, le fonctionnaire ne peut exprimer ses opinions dans l'exécution du service.

Dans sa vie privée, on observe que les fonctionnaires sont assujettis à un **devoir de discrétion voire de réserve. Obligation de loyauté** à l'égard du gouvernement aussi.

Ceci signifie que les fonctionnaires peuvent adhérer à un parti politique à l'exception des militaires.

Le fonctionnaire dispose d'un **régime favorable en matière électorale** : il peut obtenir un congé pour mener une campagne électorale. Il dispose d'un droit de disposer d'une autorisation d'absence : il conserve son traitement. Il a la possibilité de se mettre en disponibilité, cad congé sans solde : la durée un mois pour une élection nationale et 21 jours pour une élection locale. S'il est élu le fonctionnaire pourra disposer d'une position de détachement : pas de traitement mais droit à l'avancement et à la retraite. Il peut bénéficier d'une **réintégration de droit à la fin de son mandat** ou s'il est battu dans les mêmes conditions qu'auparavant. Le fonctionnaire bénéficie d'une **surprotection** : faire de la politique ne présente pas de risque pour lui.

Ce système explique très largement cette invasion de la scène politique par les fonctionnaires depuis la V^e République. **Ce système semble avoir connu un coup d'arrêt depuis l'élection de 2007** : fonctionnarisation du personnel politique : ceux en charge des fonctions les plus importantes sont issues de la fonction publique.

Les hauts fonctionnaires sont devenus le vivier principal pour le recrutement notamment au niveau de l'exécutif avec en la matière une remise en cause du parcours politique traditionnel : il s'agissait d'un individu qui commençait son parcours politique en étant militant dans un parti et à un moment où un autre il apparaissait dans une liste locale, puis une fois élu local mandat parlementaire puis un exécutif local et un certain nombre accédait à une fonction politique plus importante.

Sous la V^e République, ce parcours est remis en cause avec l'émergence d'un autre parcours : l'accès à la haute fonction publique (ENA), on essaie d'intégrer un cabinet ministériel. Il lui faut un encadrement local. L'idée est que la haute administration s'est vue confiée une mission de recrutement politique. Ce parcours on peut l'observer depuis 1958. Tous les présidents de la V^e République sont issus de la fonction publique. Sauf Mitterrand et Sarkozy. 4 premiers ministres non issus de la fonction publique : Edith Cresson ; Pierre Bérégovoy ; Jean-Pierre Raffarin ; François Fillon. En ce qui concerne les membres du gouvernement, on peut estimer :

- dans le gouvernement Juppé de 1995 : 33% des ministres sont issus de la fonction publique
- dans le gouvernement Rocard : 70%
- dans le gouvernement Pompidou : 50%
- dans le gouvernement Balladur : 50%

Depuis 2007, avec le gouvernement Fillon : 33 ministres et secrétaires d'Etat : 14 sont issus de l'administration dont 5 sont enseignants. Seulement 4 ministres énarques qui n'ont aucuns portefeuilles importants : Péresse, Wauquiez, Jouyet, Hirsch.

Ce processus a concerné également le parlement. En 1958, 20% des députés sont issus de la fonction publique, en 1978, ils sont 39%. En 1981, ils sont pratiquement 49.9%.

Recul en 1993, 33%. En 2002, 27%. Pour le Sénat, la proportion de fonctionnaires est assez faible : elle n'a jamais dépassé les 5%. La raison : le mode d'élection des sénateurs (système de notabilité locale qui privilégie des élus qui ont un parcours local soutenu dans la durée. 3.5% au parlement européen. En 2001, entre 20 et 22% des conseillers municipaux sont issus de la fonction publique.

On observe que ce processus se manifeste surtout au niveau du pouvoir exécutif. Cette intrusion a été stigmatisée dans un ouvrage de 1988 dans un ouvrage de **Thierry Pfister** : il observe que dans les faits s'instaure une sorte de monopole des fonctionnaires sur la chose publique, en stigmatisant l'atteinte à la pluralité et en soulignant les dérives technocratiques.

§2/ Le principe de subordination de l'administration.

Dans une démocratie, l'administration ne bénéficie d'aucune légitimité propre mais c'est un instrument au service du pouvoir politique : ensemble matériel et humain d'exécution.

D'abord subordination politique et ensuite juridique avec le fait que l'administration intervient dans un cadre public déterminé.

A) La subordination politique :

Il est possible d'emprunter à **Alexandre François Vivien** qui, au milieu du XIX^e, a dit le **pouvoir politique est la tête et l'administration est le bras**. On peut considérer qu'il n'existe pas de finalité administrative propre. Il n'existe pas de décision administrative. **Elle est la courroie de transmission du pouvoir politique**. C'est ce qu'exprime la déclaration de 1789 dans son article 3 « *nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ». Il y a des représentants qui sont les dépositaires de la souveraineté et de l'autre côté, il y a les fonctionnaires qui sont dans la phase d'exécution.

Ce que l'on retrouve dans la constitution de 1958 art 20 « il dispose de l'administration et de la force armée ». Ce terme traduit plus qu'une subordination. Dans les démocraties libérales, cette subordination se décompose en deux volets :

- o **l'administration est subordonnée au pouvoir exécutif** auquel elle est institutionnellement rattachée
- o **l'administration est soumise au contrôle permanent du parlement**, c'est ce que l'on retrouve aussi au niveau des commissions.

Cette subordination politique de l'administration a un corollaire qui est **l'exigence de loyalisme politique des fonctionnaires** considère plutôt que **cette exigence repose sur l'adhésion** : adhésion aux valeurs aux principes qui président à l'organisation politique.

On le retrouve en Allemagne où le tribunal constitutionnel fédéral a considéré que le fonctionnaire allemand a l'obligation de défendre activement l'ordre constitutionnel démocratique et libéral.

On retrouve cette disposition en France dans une décision du **CE, 25 janvier 1935, Defrance** : un fonctionnaire participait à un meeting d'extrême gauche et a dit « c'est le drapeau rouge qui abattra le drapeau tricolore ». Le CE a considéré que « tout fonctionnaire a un devoir général et minimal de loyalisme volontaire envers la nation ».

Dans l'arrêt **Beville du 08 janvier 1964**, le CE a considéré qu'un fonctionnaire français qui participe à un congrès, une organisation indépendantiste, ne respecte pas cette obligation de loyalisme.

Cette subordination politique de l'administration se traduit par l'existence d'une **zone d'interfaces entre l'administration et le pouvoir politique**. Cette zone grise est liée à ce principe de subordination : **le pouvoir politique a besoin matériellement de disposer de ce que l'on appelle des administrations d'Etats majors**, cad des structures de transmissions, d'impulsions, et de contrôle de la mise en œuvre de l'action politique par l'appareil administratif. Pour ce faire, on a besoin de deux catégories :

- d'organes politico-administratifs notamment les cabinets ministériels
- des fonctionnaires politiques (terme de Weber). Il s'agira de hauts fonctionnaires qui se trouvant au sommet de l'administration sont au contact direct des responsables politiques. par exemple : les recteurs d'académie, les préfets, les directeurs d'administration centrale.

L'idée même aboutit à une certaine remise en cause du principe de séparation.

B) La subordination juridique :

L'administration est un instrument de la volonté générale soumis non seulement à l'expression politique de la volonté générale mais aussi à l'expression juridique de la volonté générale (ie la règle de droit).

La subordination de l'administration au droit est l'application concrète du principe même de l'Etat de droit. L'Etat accepte consciemment de se soumettre à des contraintes : respectant la règle de droit, l'Etat respecte le citoyen.

L'application concrète de ce principe est le principe de légalité. Les actes que prend l'administration doivent être conformes à la loi parce que notre système politique est fondé sur la hiérarchie des normes juridiques avec le principe que les normes juridiques non pas toutes la même valeur, la loi produite par le législateur doit être conforme à la Constitution.

L'administration adopte un acte qui ne sera valide qu'à la condition expresse de suivre les prescriptions législatives. En cas contraire, le juge administratif a la possibilité d'annuler l'acte avec la possibilité pour le citoyen de saisir le JA par REP.

Le principe de légalité contribue aussi à la subordination politique de l'administration. Lorsqu'en subordonnant l'administration à la loi, on subordonne l'administration au parlement donc au gouvernement.

Le juge administratif n'est pas saisi de tous les actes : il faut que le citoyen ait un intérêt pour agir, et il y a l'aléa de la justice administrative. De plus, l'administration peut toujours modifier ses actes.

L'organisation hiérarchique joue un rôle important dans la mise en œuvre de la subordination juridique. L'organisation hiérarchique a pour première fonction d'assurer l'unité de commandement. Elle a aussi pour fonction d'assurer le contrôle permanent sur l'activité des membres. Lorsque le subordonné obéit à son supérieur hiérarchique, il obéit de fait au pouvoir politique et à la règle de droit.

Introduction d'une **clause de sauvegarde : les baïonnettes intelligentes.** Principe posé par la jurisprudence administrative et intégré dans toutes les règles déontologiques : le fonctionnaire quel qu'il soit a l'obligation de ne pas exécuter, de refuser d'obéir à un ordre **manifestement illégal et de nature à compromettre gravement l'ordre public. Arrêt Charlet de 1964.**

Cette disposition a ensuite été inscrite dans les textes relatifs aux fonctionnaires : art 28 du statut général des fonctionnaires, art 17 du code de déontologie de la police nationale.

On présuppose que tout fonctionnaire est en capacité et même à l'obligation d'exercer un contrôle de légalité. Si l'ordre n'est pas conforme à la loi, va-t-il y avoir des répercussions importantes ? Si dommage, il ne faut pas l'exécuter car ma propre responsabilité pénale, civile et tant que fonctionnaire.

Section 2 : Morphologie de l'administration centrale.

§1/ Les départements ministériels.

La morphologie de l'administration apparaît dès l'Ancien Régime avec la constitution tardive : à la veille de la révolution : 6 grands départements ministériels qui régissent la France monarchique :

- o la chancellerie
- o le contrôle général des finances
- o les affaires étrangères
- o la guerre
- o la marine
- o les affaires particulières (ministère de l'intérieur)

Cette organisation en ministères va franchir la révolution de 1789. Tocqueville soutient la continuité entre Ancien Régime et Révolution.

Le 21 avril 1791, conservation des ministères mais changement des appellations :

- o La chancellerie devient la justice
- o Le contrôle général des finances va devenir les contributions et revenus public
- o Les affaires particulières vont devenir l'intérieur.

Evolution dans la mesure où l'action de l'Etat a connu des évolutions considérables. Dissémination de la structure ministérielle.

Ce phénomène d'inflation et de diversification correspond au **passage de l'Etat modeste** selon Pierre Legendre, cad un Etat qui se limite aux fonctions régaliennes. Si l'on regarde de 1958 à aujourd'hui on va de 30 à 50 ministères. Le gouvernement Pompidou de 28 ministères. Le gouvernement Mauroy de 51 ministères/ Création d'un ministère de l'instruction civique en 1914. Il est à penser que c'est un phénomène qui n'est pas terminé. Peut-être création d'un grand ministère de la sécurité. Le directoire avait créé un ministère de la police.

Regroupement de différents services qui relevaient de plusieurs ministères. C'est le cas en 1947 avec la création du ministère de la défense nationale. **Est réalisée alors la grande fusion des ministères marine, guerre et air.**

L'autre exemple est la création d'un **ministère unique depuis 1966 en charge de l'économie et des finances** qui va regrouper une diversité d'administrations centrales jusqu'alors dispersées.

Création de nouveaux départements ministériels sur la base d'une intervention de l'Etat dans de nouveaux domaines : création du ministère des postes, 1920 création du ministère des anciens combattants, ... Création en 1936 du ministère de l'air sous l'impulsion du Front populaire. Ministère du ravitaillement en 1945. En 1971, création du ministère de l'environnement. En 1986 création d'un ministère de la francophonie. En 1991, ministère de la ville avec une problématique des années 1990. Sous le second Empire, création du ministère des Beaux arts avec le souhait de Napoléon III de promouvoir les arts et la culture. Il ne devait réapparaître qu'en 1959 avec la création d'un ministère des affaires culturelles devenant plus tard ministère des affaires culturelles.

A) Ministres et ministères :

On fait la distinction mais on ne devrait pas.

1) La dualité du ministre :

Le ministre a deux fonctions :

* **une fonction politique** : membre du gouvernement

* **une fonction administrative** : fonction la plus importante. Il est le directeur d'un département ministériel. A cet égard, le ministre est à la charnière de la vie politique et de l'action administrative.

La situation du ministre peut être enviable mais ce n'est pas une fonction facile : d'un côté, les empiétements des autorités supérieures de l'Etat, avec des limites notamment budgétaires, et d'un autre côté son administration centrale dont il a du mal à se faire obéir. La seule vraie prérogative est la possibilité de changer certains des responsables de l'administration centrale.

Les ministres n'ont donc **pas une grande latitude** : même la nomination des membres n'émane pas seulement d'eux.

D'un point de vue juridique, **le département ministériel ne dispose pas de la personnalité juridique.** C'est l'Etat qui a la personnalité juridique, il en résulte que le ministre qui ne dispose du pouvoir réglementaire n'en est pas moins le chef hiérarchique du ministère qu'il dirige.

Cet aspect a fait l'objet de plusieurs décisions du CE : **CE Sect., 7 février 1936, Jamart** : pas de pouvoir réglementaire sous réserve de pouvoir prendre des actes internes et de gestion.

Un ministre peut donner des instructions, il peut infliger des sanctions, il représente également l'Etat pour toutes les affaires qui relèvent de sa compétence. Le ministre peut passer des contrats, il peut aller en justice mais derrière tout cela il y a l'Etat. **Toutes les décisions qui sont prises dans un ministère lui sont imputables.**

La principale tâche d'un ministre est d'administrer un ministère. Un ministère est l'ensemble des services placés sous l'autorité d'un ministre : « **c'est le ministre qui fait le ministère** » et non **l'inverse**. En effet, en France, il n'existe aucune disposition constitutionnelle ou législative qui détermine le nombre, le contenu et l'intitulé des portefeuilles ministériels.

La répartition est thématique à deux exceptions près : ministère de l'Outre Mer et ministère des affaires européennes.

Tout se fait selon le bon vouloir du président de la république et son premier ministre. Le PDR détermine exclusivement sans aucune limite le champ de compétence des ministres. Il existe une **réelle plasticité de l'organisation gouvernementale**. Il va nommer les ministres avec un intitulé qu'il choisit librement. Avec cet intitulé, sont élaborés des décrets pris en conseil des ministres après avis du CE : **des décrets d'attribution**. Ce dernier va lui attribuer un certain nombre de services administratifs ce qui va constituer le ministère. La question s'est posée en 2007 avec le ministère de l'immigration. La vraie question est de savoir qu'est-ce qu'on met derrière ce nom.

Dans le gouvernement actuel, 33 ministères. En 1995, avec Juppé, secrétariat d'Etat au développement rural. Qui a disparu après. En 2002, secrétaire d'Etat au développement durable. En 2007, immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire et secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques.

Mission confiée à Jean Picq rapport collectif : on voyait l'idée de faire un peu ce qui existe aux Etats-Unis : il est prévu une liste fixant l'organisation gouvernementale avec l'idée qu'il y ait une certaine stabilité dans ce domaine et un nombre limité de ministères (15).

La cinquième république a créé une hiérarchie gouvernementale.

2) La hiérarchie gouvernementale :

Dès 1958, invention du Premier ministre qui dirige l'action du gouvernement.

Jusqu'à présent, ce qui prévalait était un certain nivellement l'institution du président du conseil était coutumière. **La vraie consécration du ce président du conseil apparaît dans un 1934** où l'on voit apparaître la mention « un ministre chargé de la présidence du conseil ».

Sous la IV^e République, la Constitution reconnaît la primauté du Président du Conseil. Il fait l'objet d'une investiture personnelle, il peut révoquer des ministres, il pose la question de confiance. Volonté de rationalisation. Mais ceci va se heurter à la pratique et à l'esprit : les présidents du conseil vont être fragilisés par l'instabilité politique, les alliances avec des ministres ayant des pouvoirs plus importants.

Vrai partage entre le premier ministre et les ministres avec une subtilité : la période de 1976 et 1978 avec l'exercice de Raymond Barre qui en plus d'être premier ministre est ministre de l'économie et des finances. Depuis, les deux fonctions sont clairement différenciées avec une primauté de l'un sur l'autre.

La désignation d'un ministre est liée à de nombreux facteurs : considérations politiques. Mais considérations techniques aussi. Une autre variable le sexe.

Il existe dans la pratique une différenciation hiérarchique dans la mesure où cette hiérarchie n'est précisée par aucun texte législatif ou réglementaire : c'est simplement le décret de nomination. Il existe un haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Ce terme aujourd'hui n'a pas été explicité.

Le décret distingue quatre catégories de ministres. Distinction au niveau symbolique mais conséquences pratiques. Différence de traitement au niveau financier.

1. **le ministre d'Etat** : dignité, titre qui n'a **qu'une signification protocolaire**. Les titulaires de cette fonction porte un double titre. Le titre est conféré à la personne. Exemple Jospin, dans le gouvernement Rocard de 1988-1991, était ministre d'Etat, ministre de la jeunesse et des sports. Sarkozy dans le gouvernement Villepin était ministre d'Etat ministre de l'intérieur. Alain Juppé dans le gouvernement Fillon et avec son départ Jean Louis Borloo. **L'objectif est de gratifier un individu pour ses qualités personnelles ou pour honorer un représentant d'un champ** Exemple Guichard en 1974. Il y a des gouvernements sans ministre d'Etat. Depuis 1958, c'est souvent le ministre de l'économie et des finances. Dans le gouvernement Jospin de 1997-2002, il n'y en avait pas. En 2005, on pensait que c'était une fonction qui avait disparue.
2. **le ministre** : dénomination exacte générique prévue par la constitution. Ministres dépensiers tous sauf le Minefi.
3. **les ministres délégués : création assez récente avec le gouvernement Mauroy III** les ministres délégués ont été considérés comme des ministres ordinaires et à ce titre participent au conseil des ministres. En 1988, dans le gouvernement Rocard ministre délégué au Dom-Tom qui a été fourni au premier ministre. Le ministre donne des instructions au ministre délégué mais le ministre délégué peut être responsable de services qui lui sont rattachés. Dans les gouvernements resserrés, les ministres délégués disparaissent. Dans le gouvernement Fillon aucun ministre délégué.
4. **les secrétaires d'Etat : c'est l'assistant d'un ministre dans la direction d'un département ministériel.** A ce titre, il n'a **pas d'existence politique au conseil des ministres** sauf s'il est convoqué. Il n'a pas de services administratifs qui lui sont rattachés, il n'a aucun pouvoir de signature de textes. Les raisons qui expliquent cela :
 - certains secteurs qui méritent de figurer dans l'ordonnance logique exemple : la francophonie.
 - la prise en charge d'un secteur spécifique est complexe. Par exemple la recherche.
 - le dosage politique dans la constitution d'un gouvernement

Parfois ce poste est attribué à des personnes jeunes, trop jeunes pour être ministre. Parfois nomination à des hommes en fin de carrière. La question a été posée pour savoir si ce poste était utile. Libération avait posée cette question en 2002, il était écrit « brochette d'ectoplasmes ». Dans le gouvernement Raffarin, il y avait des gens que personnes ne connaissaient vraiment mais ils coûtent de l'argent.

B) L'organisation des ministères :

- **Les ministères verticaux** : les ministres sont compétents pour traiter tous les problèmes relatifs à un secteur ou à un groupe de secteurs de l'affaire de l'Etat. Par exemple la justice. Ce mode de découpage correspond à la complexité croissante des phénomènes avec le risque que, ce faisant, cette spécialisation rompe avec la nécessaire unité de l'action publique. Depuis 1958, s'est développé tout un **système d'interministériel**, cad d'abord le conseil des ministres interrogeant toute la classe des ministres et au-delà les comités interministériels qui vont élire périodiquement sur des thématiques précises le ministre ou le premier ministre, et les réunions interministérielles. Il y a entre 1000 et 1500 réunions interministérielles chaque année. Au début des années 1970, il y a en avait trois fois moins. Montée en puissance de l'interministériel, principal lieu de pouvoir. Il y en aura de plus en plus pour deux raisons principales :
 - renforcement du premier ministre sur ses ministres. Renforcement de son autorité.
 - montée en puissance des cabinets ministériels avec des énarques formatés pour travailler en groupe.
- **Les ministères horizontaux** : le ministre reçoit une compétence pour traiter un problème commun à tous les secteurs de l'activité étatique. Exemple : le Minefi.

Il existe une **uniformité organisationnelle**. Tous les ministères ont un cabinet. Les ministères ont disposé d'un **secrétariat général**, cad une structure qui chapeaute l'intégralité du ministère. Aujourd'hui, il n'y en a **plus que 2** : un au ministère intérieur et un au ministère des affaires étrangères. Les ministères comprennent généralement pratiquement la même organisation : une direction de **l'administration centrale** : il y a environ 200. Le ministère de l'éducation nationale n'emploie que 0.5% des agents. Mais aux affaires étrangères 70%.

Il y a aussi une **direction générale**, cad une direction de l'administration centrale qui comprend des services déconcentrés par exemple la police nationale. Ce sont des emplois attribués à la discrétion du PDR. Il y a une sous direction avec au final comme structure de base le bureau. Pour autant dans l'administration, ces structures sont caractérisées par leur homogénéité.

Désordre terminologique trouve une foule de structures : Services, délégations, départements, divisions, agences, ateliers centraux, etc.... on voit donc une tendance stigmatisée depuis les années 1970 de l'administration à se fabriquer un cloisonnement dont on peut penser que ce sont des **facteurs d'inertie**.

§2/ Les administrations techniques.

On recourt à ce terme car les tâches confiées à ces administrations requièrent une technicité. On retrouve derrière, la notion de grand corps de l'Etat, qui sont le CE, la Cour des Comptes, l'inspection générale des finances même si cette notion ne se limite pas à ces administrations. On retrouve des institutions d'importances très inégales parmi lesquelles des AAI.

A) Les administrations de régulation :

Par cette notion de régulation, on traduit la fonction dévolue à certaines administrations de veiller à ce que l'Administration respecte les règles de droit. Souvent la régulation suppose le contrôle. Le **but** est de **garantir le respect des droits des citoyens**, de façon à ce que les citoyens ne soient pas floués par l'administration et c'est pour cette raison qu'ont été instituées les AAI.

1) Les administrations de contrôle :

Le contrôle est flurriel il est à la fois administratif, juridictionnel et financier. La problématique en ce domaine est celle du positionnement du juge de l'administration car la particularité est que le juge de l'administration appartient à l'administration. Il s'agit d'organes administratifs : le CE, les CAA et les TA. Nombreux contentieux en ce domaine notamment avec le REP ou le recours de plein contentieux. Ce positionnement ambigu fait qu'on considère que ce juge est juge et partie.

• **Le contrôle financier : la Cour de discipline budgétaire et financière** a été créée par la loi du 25 septembre 1948, afin de sanctionner les actes des agents publics, constituant des fautes lourdes ou des irrégularités, dans la gestion des finances publiques. Cette juridiction administrative est présidée par le premier président de la Cour des comptes. Elle contrôle les ordonnateurs. Et contrôle financier sur les comptes. Difficulté pour l'administration d'être juge et partie. Les décisions du CE et le rapport annuel de la Cour compte sont là pour témoigner d'une réelle indépendance.

• **Le contrôle de médiation** : Opérer une conciliation entre l'administration et les administrés. Il faut que les deux parties trouvent un terrain d'entente. On soupçonne souvent l'administration de faire preuve de mauvaise volonté. Pour cette médiation, il existe le **Médiateur de la République**. S'inspire du modèle médiateur inventé en Suède au XIX^e s (Ombudsman). Il est nommé par le PDR en conseil des ministres pour une durée de 6 ans non renouvelable.

On observe que souvent les médiateurs ne sont pas des personnalités de premier plan à une exception notable Antoine Pinet qui n'est resté qu'un an à la tête de cette instance. Robert Fabre a été médiateur entre 1980 et 1986. Par certains côtés, le fait que ce ne soit pas une personnalité politique majeure, est peut être un gage d'investissement loyal dans cette fonction.

Depuis 1973, cette institution s'est étoffée : elle existe au niveau central, et elle existe au niveau local avec l'institution de délégués départementaux qui relaient au niveau local l'action du médiateur de la République. C'est une institution compliquée : pas moins de trois lois organisent le médiateur de la République. **C'est une AAI** mais elle n'est pas placée sous l'autorité et la protection du parlement contrairement aux pays scandinaves.

Les administrés ne peuvent saisir directement le médiateur de la République il faut faire par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur. L'objectif est de mettre en place un filtre parlementaire. Ceci est une gêne pour les administrés, le parlementaire n'est pas tenu de transmettre s'il estime que la démarche est fantaisiste.

Si l'administration n'a pas satisfaction, il peut saisir un autre parlementaire. Lorsque l'administré saisit directement le médiateur, ce dernier lui renvoie une lettre pour qu'il se conforme à la procédure de saisine et le médiateur peut tout de même commencer une investigation.

Mais le médiateur n'est pas un juge. Son objectif est de rapprocher l'administration et les administrés pour régler les différends en évitant ainsi le recours au contentieux. Si le médiateur estime que l'administré est dans son bon droit, il écrit à l'administration qui a l'obligation juridique de lui communiquer toutes les pièces nécessaires. Normalement l'administration doit donner suite aux recommandations dans le délai fixé par le médiateur.

Le médiateur a des instruments de contraintes :

- il peut porter le litige sur la place publique : il peut saisir l'opinion publique, alerter la presse
- il peut saisir l'autorité hiérarchique compétente.
- il peut envisager des poursuites disciplinaires et pénales
- il peut enjoindre l'administration d'exécuter la décision après un rapport publié au JO.

Cette contrainte est assez limitée. **Il ne peut pas imposer à l'administration de faire, il peut seulement l'inciter.** Dans les faits on observe que les moyens de contraintes ne concernent que seulement 2% des saisines.

Dans les faits l'absence de ces moyens de contrainte a abouti à ce que seulement 16% des réclamations transmises ont donné lieu à une médiation avec des résultats positifs. Le plus important pour le médiateur est de développer une capacité de conviction. Ces saisines sont en augmentation exponentielles : En 1974, il a traité environ 2 000 saisines. En 2006, il en a traité 62 822. Les 4/5 sont traités au niveau local et plus de la moitié concerne le domaine fiscal et social.

Loi du 12 avril 2000 qui a lui a accordé la possibilité de s'autosaisir en matière de réformes. Le médiateur peut faire des propositions dans son rapport annuel au PDR. Dans la loi du 17 juillet 1978.

• **La fonction d'inspection : Mission qui consiste pour l'administration à s'autocontrôler elle-même.** Elle est plus particulièrement dévolue à l'IGF. Entité très spécifique. Soit il est indépendant soit il est commun à plusieurs ministères. Existence d'un service spécifique de police de Paris qui est indépendant : l'IGS. La préfecture de police de Paris a son propre service Service d'inspection de la gendarmerie. La fonction de ces services est d'assister le ministre et les directeurs d'administrations centrales dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique. Et pour ce faire, il dispose d'un levier : le service d'inspection. Contrôle d'inspection dans le domaine de la gestion administrative, financière,

opérationnelle. Cette inspection repose sur de recommandations aux ministres avec souvent comme finalité d'attirer leur attention sur des fautes, des manquements.

IGF : deux idées viennent à l'esprit :

- o la qualité du contrôle : réelle technicité dans l'exercice de ce contrôle. Pour de nombreux comptables publics c'est un spectre. Le contrôle est en effet très minutieux.
- o La surveillance

Le tour extérieur : possibilité de nommer des inspecteurs pour 1/5 des postes vacants : fonctionnaires qui ont au moins 10 ans d'expérience et au moins une licence. Les énarques qui intègrent l'IGF ne veulent pas y rester.

Les inspecteurs entrent dans l'inspection souffrante. Pendant quatre ans tout détachement leur est interdit. Ils vont devoir faire ce pour quoi ils ont été recrutés. **L'objectif quand on intègre l'IGF est de le quitter.** L'IGF est une formation de très haut niveau et c'est un corps prestigieux. Seulement un tiers des inspecteurs des finances assurent des missions d'inspecteur général des finances. Une fois les quatre ans finis, différentes solutions :

- **détachement ou disponibilité** : on retrouve des inspecteurs qui vont intégrés les cabinets ministériels, le cabinet du PDR, intègre les directions financières des principaux ministères.
- secteur privé : **pantoufler** : usage qui consiste pour le fonctionnaire qui quitte l'administration à rembourser l'Etat : cette somme s'appelle la pantoufle.

2) Les AAI :

Elles apparaissent en 1968 à la suite d'un arrêt du **CE, 6 décembre 1968, Ruffin**, avec Jacques Rigaud en commissaire du gouvernement : il écrit que « ce sont des organismes à compétences propres. Ils ont pour objet soit de permettre la participation des citoyens, soit de donner aux administrations la garantie de l'indépendance qui concourent à la décision ».

Sur la base de cette définition, la notion ne donnera lieu à réalisation complète qu'en 1978. **Loi du 06 janvier 1978 loi informatique et libertés qui crée la CNIL.** Avant 1978, d'autres AAI avaient été créés sans que la notion soit expliciter. C'est le cas pour la COB créée en 1967, le médiateur de la république créé en 1973, en 1977 la commission des sondages.

Les AAI ne sont pas le propre du système français. On les retrouve de manière empirique dans de nombreux pays occidentaux. Derrière cette notion, se profile la persistance d'une certaine méthode à l'égard de l'Etat et de son administration avec le constat que l'Etat a une fâcheuse tendance à porter atteinte aux droits des citoyens et à l'économie de marché.

Les AAI se définissent par trois principaux éléments :

- **les AAI sont des composantes de l'appareil administratif d'Etat** ce qui se traduit par le fait qu'elles disposent d'un **pouvoir réglementaire** avec le pouvoir de prendre des décisions, de faire des recommandations. Relative indépendance vis-à-vis de la puissance publique
- **mission de régulation** qui s'effectue à l'interface de l'Etat et de la société et cela dans les domaines les plus sensibles. Ces AAI se positionnent dans tout ce qui concerne les fichiers informatiques, dans le domaine des écouteurs téléphoniques, domaines des sondages avec risques de manipulation inhérents aux sondages, élections, accès aux dossiers administratifs. Depuis 1978, on assiste à une véritable prolifération. Pour autant cette notion a donné lieu à une controverse au plan de la doctrine juridique. Elles n'ont pas beaucoup de pouvoir.
- **capacité d'adaptation** : le CE dans son rapport annuel de 1996 a souligné l'utilité de ce genre d'organismes, utiles notamment pour défendre la liberté d'informations qui peut être entravée par les exigences de la défense nationale, la préservation de la vie privée.

La commission des sondages crée par la loi du 19 juillet 1977 : loi qui a fait suite à de nombreux débats sans fin sur la question de l'influence des sondages sur le comportement électoral. A titre conservatoire, on a fait adopter une loi qui organise la pratique des sondages en relation avec les élections.

Procédure d'interdiction de publication de diffusion une semaine avant chaque tour des scrutins, mais ce délai a changé : désormais c'est le vendredi à minuit.

La commission des sondages était composée en 1977 de 9 membres et aujourd'hui **11 membres** : 3 membres du CE, 3 membres de la Cour de Cassation et 3 de la Cour des comptes et 2 membres avec la possibilité pour le PDR de nommer deux personnalités qualifiées : un journaliste et un universitaire actuellement, **pour une période de 3 ans non renouvelable.**

Le périmètre d'action se limite aux **sondages à caractère électoral.** Cette commission est **l'organe de conseil du gouvernement en matière de sondage.** Il est faite obligation de transmettre

dossier avec les éléments nécessaires pour qu'elle puisse les examiner. Elle va essayer de vérifier la fiabilité, la validité, la sincérité du sondage.

Dans le cas où la commission estime que les résultats du sondage sont incertains, voire erronés, la Commission peut prescrire à l'organisme d'informations qui a diffusé les résultats du sondage, de publier une mise au point. Elle peut faire diffuser cette mise au point par les organes publics de télévision et de radio.

Lors de l'élection présidentielle de 2007, elle a fait une mise au point concernant avant le premier tour de scrutin en disant qu'il était hasardeux de faire des estimations sur le deuxième tour. La décision prise par la commission des sondages est une décision administrative.

B) Les administrations de mission :

Elles ont pour **but de dépasser les cloisonnements ministériels**. Il y a trois générations d'administration de mission principales :

- La première génération d'administration de mission sur le modèle du Commissariat général du plan, qui date de 1946. Remplacé en 2006 par un centre d'analyse stratégique.
- La deuxième génération : **missions interministérielles d'aménagements**. Exemple **DATAR** : délégation à l'aménagement du territoire à l'action régionale. Créée en 1963. Remplacée par la DIACT. Elle a pour mission de préparer, impulser et coordonner les décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire conduite par l'Etat. **Instance de proposition, d'arbitrage et de synthèse des politiques ministérielles sectorielles** interface entre les politiques européennes et nationales d'aménagement du territoire. Utilisées dans les années 1960 lorsque l'Etat a souhaité aménager une zone géographique déterminée. Juin 1963 : aménagement touristique du Languedoc Roussillon : assèchement des marais, autoroutes,... Pour la Corse, DOM-TOM, Guyane, Proqueroles,....
- La troisième génération : administrations de mission qui se développent avec une durée **très limitée dans des domaines spécifiques sur des questions d'actualité**. On confie une question particulière à une personne particulière : Mr Sécurité routière en 1972. Mr Constitution.

Chapitre 2 : Le pouvoir administratif.

Cette notion est presque **une alliance de terme** : en théorie l'administration ne peut pas être un pouvoir car dans un système démocratique, elle souffre d'une incompatibilité. Les membres de l'administration n'ont aucune légitimité directe. Impossibilité de principe entre l'administration et la notion de pouvoir.

Il y a une **exception à cela : les exécutifs locaux**. Ils disposent d'une légitimité. Ils sont élus au suffrage universel indirectement. Le maire exerce des responsabilités administratives. Le contentieux des élections locales relève de la juridiction administrative.

Cette formule paraît donc être un non sens. On ~~compte~~ que quand on observe l'administration, cette dernière n'est pas un simple instrument : elle exerce des prérogatives propres, donc on peut parler d'un pouvoir administratif et ce pour deux raisons principales :

- autonomie à l'égard du pouvoir politique
- l'administration est une organisation influente : influence politique, sociale dans et sur la société globale.

Section 1 : L'autonomie de l'administration.

Cette situation d'autonomie existe par delà, conjointement, à l'existence du principe de subordination du pouvoir politique.

Cette autonomie peut s'expliquer par deux raisons principales :

- **Raison d'ordre technique** : l'administration exécute les décisions du pouvoir politique mais exécuter confère toujours un pouvoir d'appréciation en fonction des circonstances. L'exécutant à toujours une marge d'autonomie.

- **Raison d'ordre sociologique** : l'administration est une organisation sociale avec pour lui donner force un groupe d'individus qui comme tous les groupes sociaux est amené à déployer une stratégie, à avoir des intérêts et à les protéger et à s'affranchir du pouvoir politique.

Cette autonomie résulte de deux grandes tendances : tendances à l'autonomisation et d'autre part penchant naturel au corporatisme. Cette autonomie est aussi liée à la mise en œuvre complète du **principe d'instrumentalité**. Ce principe exige que, dans sa tâche d'exécution, l'administration doit disposer d'une certaine autonomie pour échapper aux pressions de son environnement social et politique. Cette marge d'autonomie est le moyen pour elle de garantir cette situation de subordination en résistant aux pressions éventuelles de son environnement social et politique.

§1/ L'autonomisation administrative.

Elle résulte de **deux facteurs** qui sont le phénomène de **professionnalisation** l'administration et d'autre part cette autonomisation résulte des **conditions même d'exécution des décisions administratives** avec la tentation des agents publics de s'arroger une certaine autonomie au niveau de la définition de la finalité administrative et de leur exécution.

A) La professionnalisation de la fonction publique :

Cette idée implique que le travail administratif devienne un métier, cad une activité stable et permanente supposant de disposer d'un savoir spécialisé et qui produit une forte solidarité corporative. Ceci coïncide avec l'émergence de la fonction publique statutaire cad lorsque la vie sociale du fonctionnaire est régie par un statut qui définit les conditions de recrutement, de sanction, de participation, ...

En réalité la **fonction publique statutaire se caractérise par deux termes : la permanence et la compétence.**

La compétence est obtenue soit sur mode de sélection par le biais du concours (par épreuve ou sur titre) et par le niveau de formation et elle leur impose une formation.

La permanence est liée à la notion de statut de la fonction publique. Cette idée renvoie à deux réalités qui sont le texte unique résultant de la loi de 1946 ou une diversité de textes de jurisprudences et de pratiques coutumières.

Quand on regarde le statut général, on trouve deux choses :

- Un énoncé de règles spécifiques et unilatérales et non contractuelles.
- Il y a toujours une déclaration de droits et devoirs. Quand on définit les droits c'est généralement pour les limiter. Notamment en ce qui concerne le droit de grève : possibilité de réquisitionner les grévistes. La grève sur le tas est interdite, en cas de non respect il existe la retenue sur salaires.

Ce statut général repose sur le système de la carrière qui s'oppose au système de l'emploi. **Le système de l'emploi** signifie que le fonctionnaire est recruté pour effectuer un emploi particulier. **Le système de la carrière** est le dominant en France depuis la fin du XIX : le fonctionnaire est recruté pour faire carrière : il a la possibilité de s'élever dans le secteur public : droit à l'avancement quelque soit le positionnement hiérarchique. Donc pour concourir à l'avancement, il existe un droit à la formation.

L'avancement peut se traduire soit par une augmentation de salaire soit par l'avancement d'échelon. Le changement d'échelon s'accompagne d'un accroissement de la rémunération indépendamment de son travail. L'avancement peut aussi se traduire par un changement de grade. Le fonctionnaire est noté. La notation dans la fonction publique est devenue pratiquement démagogique. Ce système de la carrière est un avantage pour l'administration : elle lui permet de conserver ses fonctionnaires ce qui assure aussi le principe de continuité.

Cette sécurité de l'emploi bénéficie toujours à l'administration. **Avantage direct pour le fonctionnaire : la sécurité de l'emploi.** Dans le système français elle est devenue coutumière : deux procédures la titularisation et quasi disparition de la procédure de licenciement sont tombées en désuétude. Pendant une courte période le fonctionnaire n'est pas titularisé, après cette période : soit titularisation, soit remise en position de stage, soit refus de la titularisation. Mais aujourd'hui dans les faits, la masse des fonctionnaires stagiaires est titularisée. La pression des organisations syndicales sont vigilantes par rapport au fait que ce refus de titularisation peut être arbitraire.

La révocation est possible mais très rare. Cette sécurité de l'emploi s'est imposée par la pratique : elle garantit la stabilité mais n'est pas un facteur de renforcement de la performance.

Cette fonction publique d'Etat est unie et différenciée : unie car règles communes à l'ensemble des fonctionnaires **loi du 13 juillet 83 et 11 janvier 1984**, et à côté statut particulier avec des règles dérogatoires :

- o statut général des militaires loi du 24 mars 2005
- o fonction publique territoriale loi du 26 janvier 1984
- o fonction publique hospitalière loi du 09 janvier 1986.

Les fonctionnaires sont organisés en corps. corps de fonctionnaires réunis des fonctionnaires de différents grades qui confèrent à leurs bénéficiaires la vocation à occuper un emploi. Mais le grade et l'emploi sont dissociés.

Le grade est dissocié en échelon et en classe. Le grade est indépendant de l'emploi : si le fonctionnaire est titulaire de son grade il n'est jamais titulaire de son emploi. Ce qui aboutit de fait à un principe de mobilité.

Cette possibilité de faire évoluer l'emploi du fonctionnaire est indissociablement lié au droit à faire avancer le fonctionnaire. Mais il existe des règles d'inamovibilité : pas de mutation d'autorité de l'administration. La stratégie de l'acteur et sa capacité à conquérir des plages d'autonomie.

B) L'involution des buts :

Apport sociologique de **Monjardet** qui s'est intéressé au **travail policier**. Dans une démocratie pluraliste, la police évolue entre le pouvoir politique et l'institution policière. Etant d'une certaine manière sous le joug d'une double subordination, le travail policier fait l'objet d'une définition instrumentale. Cette idée **d'instrumentalité de l'appareil administratif policier** est un phénomène complexe : elle est à la fois théorique mais aussi pratique.

Théorique, c'est le constat que la police n'est qu'un instrument sans prise directe ni sur l'amont ni sur l'aval de sa mission. Il ne définit pas ce qu'est l'ordre et le désordre. Au niveau de la sanction, c'est le pouvoir judiciaire. Il n'a pas de prise sur la règle de droit et sur l'environnement social.

Elle est aussi pratique : la police est une administration qui même si elle est répressive n'en est pas moins au service de la collectivité. Le système social peut lui confier un certain nombre de tâches qui ne sont pas forcément policière stricto sensu. La pratique peut lui confier des missions : le système social va lui demander d'intervenir face à une situation qui normalement devrait mobiliser d'autres intervenants sociaux mais qui là ne sont pas sur le terrain.

D'autres administrations sont aussi confrontées à cette instrumentalisation mais c'est très flagrant au niveau de la police. Donc les administrations sortent de leurs périmètres fonctionnels. C'est plus la société que la règle de droit qui leur impose.

Cette idée s'oppose à l'idée d'insularité : la police pourrait être un instrument autonome poursuivant son propre intérêt ce qui ne correspond au modèle de police dans un système démocratique. L'acteur de terrain a une certaine propension à essayer d'échapper à cette instrumentalisation. En réalité, les objectifs et les moyens de l'action policière sont donc définis en dehors de l'appareil policier.

Le policier développe cette dynamique d'involution des buts, cad une tendance des acteurs de terrain à se ressaisir de la détermination des objectifs et des moyens, à redéfinir les buts et la finalité de l'activité policière. Le policier va donner à la tâche qu'il exécute une intentionnalité spécifique dans la mesure où il estime que la finalité officielle de la mission qu'il exerce est incertaine voire absurde. Ce peut être soit de sanctionner les infractions les plus dangereuses, soit de répondre de manière démocratique (infractions faciles à réaliser).

Capacité donc de l'acteur de terrain de se ressaisir intelligemment et bureaucratiquement. L'exécutant de base essaie en permanence de donner du sens à son action et partant de conserver une certaine marge d'indépendance, et donc il va digérer les injonctions hiérarchiques.

§2/ Le corporatisme administratif.

Il s'agit de la **segmentation sociale en groupe d'intérêts rivaux visant à la défense de privilèges liés à leur métier ou la détermination des politiques publiques par les fonctionnaires**. Ces individualismes sont amenés parfois de manière ponctuelle à s'agréger pour défendre des intérêts particuliers qui sont la somme des intérêts individuels. Ce phénomène corporatiste est lié à une certaine unité de l'organisation administrative qui n'est pas remise en cause par un émiettement par un processus de différenciation observable au niveau de chaque administration. Ce corporatisme est indissociable de l'existence d'un esprit de corps chez les fonctionnaires.

A) Corporatisation et corporatisme :

Cette idée est utilisée par **Dupuy et Thoenig**. Ils constatent l'idée que l'administration **française est extrêmement plurielle** qu'elle est balkanisée en une multitude de groupes humains que l'on appelle dans la fonction publique des corps. Environ 1700 avec 10% en voie d'extinction.

Elément de distinction : **il a un statut particulier**. Généralement, le corps est propre à un département ministériel. Normalement, il se caractérise par son rattachement à un ministère. L'exemple est celui des administrateurs civils issus de l'ENA.

A l'intérieur du corps, pluralité de fonctionnaires qui appartiennent à une catégorie qui correspond à des tâches et à des degrés de qualification (A, B, C). Il existe ainsi des cloisons entre ces différents corps à l'intérieur même d'un même ministère. Appartenir à un corps a des conséquences matérielles, mais aussi symboliques.

Ce phénomène de corporatisation est évident en ce qui concerne les grands corps de l'Etat. Appartenir à un grand corps signifie accéder aux emplois les plus prestigieux, les plus rémunérateurs avec l'existence des chasses gardées, par exemple le poste de directeur du budget il est d'usage que ce poste soit dévolu à un inspecteur des finances. Il est d'usage que le poste de directeur général de la SNCF revienne à un polytechnicien. Le poste de DDE revient à un ingénieur en chef des ponts et chaussées.

L'administration a une fâcheuse tendance à produire ce mécanisme des grands corps avec la tendance dans de nombreux domaines à l'existence de grands corps auto proclamés que l'on retrouve pratiquement partout avec certains groupes qui se sont reconnus des positions sociales supérieures aux autres sur la base principalement de leur origine de recrutement celle-ci étant constitutive d'une différenciation sociale entre les fonctionnaires.

Phénomène de réseaux cad que **ceux qui détiennent le pouvoir ont tendance à favoriser ceux qui leur ressemblent**. Capacité à développer des hiérarchies parallèles des mécanismes de réseaux remettant en cause les principes méritocratiques.

L'administration est une entité une et plurielle. Cela se traduit par l'esprit de corps.

B) Esprits de corps et corporatisme :

C'est le sentiment d'appartenance à une entité qui produit des réflexes de sol

C'est un peu comme des poupées gigognes. C'est esprit de corps est une exigence fonctionnelle parce que c'est un facteur d'intégration et d'efficacité parce que l'esprit de corps produit des réflexes de solidarité à l'égard des autres membres. Solidarité par le fait déjà de faire le même métier, savoir identique, intérêts communs. On a besoin que les fonctionnaires ressentent cet esprit de corps pour qu'une action publique soit publique.

Monjardet explique le phénomène des CRS : tout est fait pour qu'ils aient le sentiment d'une forme de gestion de la peur individuelle. Le CRS est formé pour travailler en groupe.

Mais il peut y avoir des **effets pervers de l'esprit de corps** : il s'agit du **corporatisme**, cad lorsque les fonctionnaires sont enclin à défendre, promouvoir leurs intérêts propres en faisant plus ou moins abstraction de leurs intérêts communs.

Pour défendre ces intérêts, il y a le **droit syndical sauf pour les militaires**. Les syndicats vont voir pour fonction de défendre les intérêts des fonctionnaires. Le droit syndical peut porter atteinte à l'intérêt général avec un risque de conservatisme, d'inertie et de résistance aux changements car le changement est douteux.

Les droits acquis sont la garantie de l'emploi, la rémunération accessoire, la protection sociale, ... Automne 1995 : conflits sociaux de fonctionnaires avec des blocages pendant plusieurs semaines refus d'un alignement de leur situation sur le secteur privé.

Le corporatisme n'est pas pour autant absolu, il est étroit car il existe des moyens de réguler : restreindre le droit syndical, limiter le droit de grève, service minimum, facteur culturel (maintenir la singularité culturelle, la relation privilégiée avec l'intérêt général).

Chez les militaires, phénomène étudié par Moskos, **banalisation des militaires** : en effet, tendance à se comporter comme des salariés ordinaires.

Section 2 : L'influence politique de l'administration.

L'administration a une influence considérable en matière politique. Elle remplit une importance fonction politique et cela a **deux niveaux** :

- l'administration est amenée à **entretenir des relations avec des responsables politiques** créant ainsi une zone grise ce qui pose la question de la politisation
- l'administration de part son positionnement social à l'interface du politique peut avoir une **influence directe sur les orientations politiques.**

§1/ L'administration : un acteur politique.

Ceci pose la question de la **politisation**. C'est un **objet de controverse et de débat**. La politisation est plutôt la marque des pays totalitaires et autoritaires. Les fonctionnaires sont aux ordres du pouvoir politique.

Parler de politisation est remettre en cause le mécanisme de la nécessaire soumission du fonctionnaire à la politique.

Dans les démocraties, l'idée de stérilisation politique du fonctionnaire semble prévaloir. Pour autant dans la pratique on observe une politisation des fonctionnaires.

A) La politisation des fonctionnaires :

Elle peut être dans certains cas reconnue (spoils system). On observe que **la politisation existe dans l'action administrative**. Elle existe surtout au niveau du recrutement et de la carrière de certains fonctionnaires.

Il y a une certaine contradiction entre l'acceptation du recrutement politique et un souhait candide que le fonctionnaire demeure à l'abri du politique.

Mais le fonctionnaire n'est pas un être désincarné. Le fonctionnaire est un citoyen, et étant que citoyen, il a des idées et des opinions. Il a un deuxième visage celui de l'agent public qui est au service de l'intérêt général : il doit dépasser les passions, les querelles pour exécuter loyalement les charges qui sont les siennes. Formellement le découpage est assez simple.

Sur cette base, **Max Weber** avait défini une vision conforme au modèle bureaucratique : « **le véritable fonctionnaire ne doit pas faire de politique** ».

On pourrait presque priver le fonctionnaire de certains droits fondamentaux c'est ce que **Maurice Hauriou** avait appelé **le cantonnement juridique** : idée que le militaire devait rester en marge pour assurer la sécurité de la cité.

Le fonctionnaire ne doit pas faire de politique chez Weber. Mais dans la réalité, on observe **l'existence d'un certain nombre d'îlots de politisation**. Il y a face à la politisation un souverain moyen qui tente de limiter cette politisation : **le processus de professionnalisation**.

On a exalté des valeurs : le fonctionnaire a le sentiment d'être différent et étant différent de prendre de la distance vis-à-vis de la chose politique en intériorisant plus ou moins consciemment des normes et des valeurs. Il accepte des limitations à ces droits politiques fondamentaux. **3 principaux îlots de politisation** :

- les cabinets ministériels
- la haute fonction publique, c'est-à-dire les directeurs d'administration qui sont directement au contact du politique
- la fonction publique locale : malgré les réformes des dernières années, notamment en 1983-1984, système du mérite remettant en cause le principe d'allégeance. La gestion locale est très personnalisée. Transposition des règles de la fonction publique à la fonction locale. Introduction du système de la carrière. Ces lois ont été accueillies assez fraîchement par les élus locaux.

D'où un certain retour en arrière avec la loi du 13 juillet 1987 qui a introduit des zones sombres : au système des corps la loi a substitué le système des cadres d'emploi. Un corps est géré nationalement, un corps est géré localement. Gestion locale des fonctionnaires territoriaux. La loi a substitué au principe du concours par celui de la liste d'aptitude. Reçu collé : on a le concours mais on n'a pas d'emploi. Ceci n'arrive pas dans la fonction publique étatique.

B) Le pouvoir des cabinets ministériels :

Dépasse le cadre de la seule cellule administrative. Expression qui incarne **l'idée même de technocratie**. L'idée et la réalité se retrouvent au niveau de l'ensemble du pouvoir exécutif.

Le premier ministre a aussi un cabinet ministériel. Ce cabinet ministériel se retrouve un peu partout dans le système : les directeurs d'administration centrale, le sénat, les préfets, les exécutifs des collectivités locales, au niveau des universités.

Le dispositif a été essaimé dans l'ensemble de l'appareil administratif. Il constitue la manifestation la plus évidente d'une administration d'états majors qui assure l'interface entre le pouvoir politique et l'administration.

Pour revenir au cabinet du ministre à proprement parler : le ministre est d'abord le chef d'une administration centrale, c'est aussi le membre d'un gouvernement et ce peut être aussi un élu, pas un parlementaire, élu local. Incompatibilité qui est apparue dans les dernières années. Ministre est une fonction très précaire alors que le mandat d'élu a plus de stabilité. Participation à des associations, à des EPCI, ...

Le ministre est un cumulard. Nécessité absolue quasi physique pour le ministre de disposer d'un état major personnel.

L'origine des cabinets ministériels se situe sous le Premier Empire avec l'instauration d'un secrétariat intime du ministre : c'était au long du XIX^e, une structure très souple. Cette idée voit le jour avec la Loi de Finance du 13 juillet 1911.

Il faudra attendre la V^e République avec la promotion de l'exécutif. Instance plurielle. Les cabinets ministériels ont évolué : on peut distinguer **troistypes de cabinets ministériels** Classification tirée de l'étude intitulée Le fonctionnaire français de **Robert Catherine**.

- **Le cabinet boîte à lettre** : s'occupe du courrier. C'est presque un secrétariat : groupe d'individus qui aide à organiser les déplacements, organiser l'agenda et le courrier.
- La forme maximale : **le cabinet tentaculaire** : il s'occupe de tout, contient un nombre important de fonctionnaires. Il va s'ingérer dans les affaires administratives, il va intervenir à toutes les étapes de l'action administrative, il va peser sur la prise de décision.

Mais il observe que la raison devrait l'emporter avec l'apparition du cabinet normal.

- **Le cabinet normal** : C'est peut-être ce qui semble se profiler avec l'avènement de l'Etat modeste. Proximité avec le ministre : manifeste avec le mode de recrutement. Les membres du cabinet ministériel sont recrutés sur une base à la fois personnelle et politique : c'est le ministre qui les choisit de manière discrétionnaire. Ces membres ne sont pas choisis n'importe où. Ils proviennent de la même origine : 90% issus de la haute fonction publique (énarques qui ont intégré le CE, des inspecteurs des finances, des administrateurs civils, préfets, anciens élèves de polytechnique, et d'autres catégories de fonctionnaires : militaires, magistrats, des enseignants d'université) très peu de représentants de la société civile.

Petite innovation entre 1981 et 1983, Pierre Mauroy avait donné instruction d'avoir des syndicalistes mais cela n'a pas duré.

Ils sont nommés et remplacés selon le libre choix du ministre. L'intérêt n'est pas dans la sécurité de l'emploi ni dans la rémunération. Quand on est dans un cabinet ministériel on touche le salaire qu'on avait dans son administration. Financièrement ce n'est donc pas intéressé.

Le passage dans un cabinet ministériel procure des avantages significatifs en termes de carrière : le repérage et la possibilité de disposer d'une promotion : le ministre avant de s'en aller recase ses personnels avec une promotion.

Le cabinet ministériel est une **institution qui est technocratique et politisée**. Répond au besoin fondamental pour le ministre de disposer d'un entourage de confiance et sur cette base dans un article publié en 1986 le professeur **Carcassonne** s'était essayé à établir une **typologie des membres des cabinets ministériels**.

- Il y a d'abord les **copains**.
- **Les enfants** : c'est le fait de s'entourer de jeunes hauts fonctionnaires qui sont à la fois fidèle politiquement et compétents techniquement.
- **Les valets** : personnels de cabinet recrutés par le directeur de cabinet et non par le ministre. Le ministre va se reposer sur son directeur de cabinet.
- **Les lieutenants** : les membres qui vont avoir des responsabilités importantes qui seront en phase avec le ministre. Personnalité compétente pour traiter une question participante.

Le cabinet ministériel fait l'objet d'une organisation déterminée par un **décret de 1948** qui précise que le cabinet d'un ministre ne doit pas comprendre plus de 10 membres, avec la possibilité d'augmentation dans les ministères des affaires étrangères, finances. Les membres doivent remplir

l'accès aux fonctions publiques. Dans la réalité, les choses sont différentes. Au moins jusqu'en 2001, certains contenaient des membres officieux voire occultes. **La pratique des fonds secrets est interdite.** Il n'est pas possible de rémunérer des membres officieux occultes. Une autre pratique était très courante dans les années 1980, les membres ministériels payés par les entreprises publiques. Depuis la fin des années 80, cette pratique a disparu. Cela n'a pas induit une baisse des membres des cabinets. Ils sont en moyenne 20 à 30. Le gouvernement Fillon deux exemples : Ministre de l'intérieur compte 21 membres. Le secrétaire d'Etat aux anciens combattants 7 membres.

Si on regarde l'ensemble des gouvernements on observe depuis 1958, une augmentation permanente. Gouvernement Debré 1959-1962 : 259 membres de cabinet. Gouvernement Bérégozovoy 1992-1993 428 membres. Gouvernement Balladur 332 membres. Depuis autour de 300.

La véritable question est celle du poids joué par les cabinets ministériels. Elle a l'agenda public dans les années 1990 par **rapport Picq** de 1994. « Plus ils seront petits moins ils seront puissants ». Il explique qu'un ministre doit disposer pas plus de 5 membres. Un cabinet ministériel est toujours organisé de la même manière. A sa tête un directeur de cabinet. C'est un ministre bis, ministre adjoint. Il peut exercer bon nombre d'attributions du ministre en son absence.

Il ne peut lui déléguer sa signature, ni ne peut être représenté au conseil des ministres. Il ne peut pas aller au Sénat ou à l'assemblée nationale. Le directeur de cabinet peut exercer de nombreuses attributions notamment vis-à-vis des administrations centrales.

Il y a dans tout cabinet ministériel, **un ou plusieurs conseillers spéciaux.** Ils se voient attribuer une mission importante par le ministère. Ils ont une fonction proche de celle d'un secrétaire d'Etat.

Le chef de cabinet renvoie aux aspects protocolaires et politiques des affaires du ministre. Il y a une catégorie fourre tout : les chargés de missions et les conseillers techniques. Il n'y a pas de différences fondamentales entre les deux. Un conseiller technique ou un chargé de mission par ministère. Le conseiller diplomatique, presse, voire parfois un attaché militaire. Personnel administratif.

Les fonctions du cabinet : On peut essayer d'établir un inventaire.

- **L'assistance du ministre dans ses rapports avec sa circonscription électorale.** Ils ont toujours de donner une apparence de présence. L'assistance du ministre dans ses rapports avec les parlementaires. Le ministre se doit répondre aux parlementaires qui le sollicitent en permanence.
- **Assister le ministre dans l'exercice de ses attributions politiques.** C'est la préparation de la décision. Une décision suppose qu'on examine la situation.
- **La liaison avec les autres ministères.** Avec les services du premier ministre voire avec les services de la présidence de la république.
- **Les attributions d'ordre administratif :** le cabinet est le relais du ministre pour communiquer à son administration centrale ses directives, ses ordres. On se rend compte que le cabinet ministériel évolue vers le domaine administratif. On va avoir une instance qui va commencer à donner des ordres. C'est cet aspect qui pose le plus de problème en soi.
- **Le rôle de filtre :** filtre qui va protéger le premier ministre : il serait en permanence noyé par un flot d'informations qui le placerait en situation d'apoplexie. Un courrier n'arrive au ministre qu'après être passé devant le cabinet ministériel. Rôle politique considérable. Cette fonction a été mise en cause dans plusieurs affaires notamment l'affaire du sang contaminé.

Le rapport explique que le cabinet ministériel est un des maux les plus graves de la république.

- **Première critique : la dilution des responsabilités.** Le rédacteur de la note est anonyme. Bcp d'écrits mais ceux-ci ne sont pas conservés. Aucune obligation d'archive pour les cabinets ministériels. On ne sait pas très bien qui a décidé de faire quoi.
- **Deuxième critique : diminution des contacts entre le ministre et son administration.** Le ministre ne se repose que sur son cabinet ministériel.
- **Troisième critique :** ils ont tendance à **appauvrir les services des ministères.**
- **Quatrième critique : la politisation.** On a tendance à servir les intérêts du ministre, à obéir des contingences administratives. Critique qu'ils se comportent comme des commissaires politiques.

Ce faisant ils privilégient une vision à court terme. Vision démagogique ou tout au moins les intérêts du ministre qui ne sont pas forcément ceux du ministère.

Le rapport Picq préconisait **deux mesures pour remédier à cette influence considérable**

- **Interdire les parachutages** : possibilité pour le ministre de promouvoir un membre qui a été dans son cabinet. Ainsi les membres feront peut-être plus preuve d'indépendance.
- **Possibilité de recourir à des contractuels** : l'objectif est de permettre au ministre de recruter des non fonctionnaires et de casser le monopole de fait. L'objectif est de faire pénétrer la société civile dans les cabinets.

Ces propositions font échos à un discours très critique : le président Chirac avait fait de cette thématique un des éléments importants de sa campagne.

On observe que le cabinet ministériel correspond à la technicité croissante des problèmes et aussi à la multiplicité des interventions. Les cabinets ministériels sont plus souvent saisis qu'ils ne se saisissent eux-mêmes : **dimension réactive.**

Fragmentation des services : il faut qu'il y ait une instance qui pilote alors que dans les ministères on observe qu'il n'y en a pas. Le cabinet ministériel joue un peu ce rôle d'harmonisation de l'action ministérielle.

Le schéma classique ne correspond pas à la réalité. On observe une sorte de renversement des rôles avec d'un côté des membres de cabinet ministériels qui tendent à se comporter comme des administrateurs. Les hauts fonctionnaires peuvent eux être tentés d'adopter des politiques politiciennes.

C) L'inféodation de la haute fonction publique ?

Est-ce que le recrutement des hauts fonctionnaires sur une base politique génère de fait un loyalisme absolu, un devoir de soumission à l'égard des responsables politiques avec les principes d'égalité et de neutralité ?

Cette question se trouve posée pour environ 500 hauts fonctionnaires : directeur d'administrations centrales, ambassadeurs, préfets, les recteurs d'académie, les responsables d'entreprises et d'établissements publics.

Al'appui de cette idée selon laquelle il y aurait politisation, on observe **l'existence d'épuration administrative**. Des épurations administratives ayant conduits à l'émergence de ce que le politologue **Jean Louis Quermonne** a appelé un **spoil system**, mais avec la particularité qu'il serait **dans un circuit fermé**.

1) Un spoil system en circuit fermé :

La notion d'épuration administrative paraît excessive. Quand on parle d'épuration, on renvoie à une période tragique avec le régime de vichy qui exclut de la fonction publique les fonctionnaires sur la base de leur appartenance à la franc-maçonnerie, juifs, ou résistants. L'autre épuration a eu lieu à la Libération. Elle a été plus que limitée. La III et la IV^e république ne connaissent pas de purge administratives : stabilité de la haute fonction administrative. Cette stabilité administrative contraste et s'explique par l'instabilité politique. Le gouvernement Pompidou se caractérise par cette continuité et cette stabilité.

La véritable révolution apparaît en 1974 avec VGE qui inaugure une période de politisation avec une intervention personnelle du Président de la République dans la nomination des fonctionnaires et avec une augmentation des pouvoirs du cabinet ministériel.

Depuis 1974, autre phénomène : **les alternances administratives** : les changements politiques depuis 1981. **Cette bipolarité des systèmes de pouvoir a provoqué l'émergence au niveau haute fonction de ce spoil system en circuit fermé car il y a un vivier de hauts fonctionnaires** estime qu'il y en a 1000 pour 500 postes effectifs. Deux ensembles avec plutôt des hauts fonctionnaires qui sont de sensibilité progressiste ou conservatrice. Deux grandes mouvances.

Système en circuit fermé car ils sont maintenus dans la haute fonction publique même s'ils n'ont pas de postes. **Position hors cadre.** On est en présence de mœurs administratives relativement pacifiées.

Périodes agitées : 1981 : période sanglante : entre 1981 et 1983, 40% des directeurs d'administrations centrales ont changé d'affectation. Cohabitation de 1986 : 85% des préfets vont changer d'affectation. Les changements politiques se traduisent par des changements de hauts fonctionnaires. Entre 2000 et 2004, 60% de préfets ont changé d'affectation.

Le spoil system en circuit fermé : les fonctionnaires sont dans une espèce de nasse. En réalité cette politisation indéniable n'en est pas moins illimitée : il paraît exagéré de parler en ce domaine d'inféodation.

2) Une politisation limitée :

Le critère politique n'est jamais le critère unique d'accès. **Double parrainage** : parrainage administrative et parrainage politique. Le terme politique sert souvent d'alibi à des choses plus triviales : se profilent souvent des pratiques de népotisme. La politisation lorsqu'elle est avérée ne constitue pas un phénomène uniforme. **Il n'existe pas une politisation mais des politisations :**

- **La politisation missionnaire** : l'engagement et la fidélité du titulaire sont attendus.
- **La politisation de revanche**, revancharde : la droite vire les gens de gauche et inversement.
- **La politisation fondamentaliste** : répondre à la pression des amis politiques.

La politisation est un phénomène relatif. Dans son manuel, **Jacques Chevallier** nous explique que la politisation peut engendrer **quatre types d'engagements politiques** :

- **l'engagement militant** : c'est exceptionnel. Il ne se cache pas.
- **l'engagement feutré** : c'est quand le haut fonctionnaire participe à des clubs, à des réunions mondaines mais on sait que sa participation équivaut pour lui à donner des signes
- **la sympathie discrète** : lorsque le fonctionnaire montre des sympathies à l'égard des pouvoirs politiques.
- **la neutralité positive** : garantie de n'avoir pas fait allégeance de n'avoir exercé aucunes responsabilités sous le gouvernement précédent.

Une fois de plus dans ce domaine, cette question est complexe. Où commence la politisation et où elle s'arrête ? Les hauts fonctionnaires ne sont pas devenus des instruments politiques. On renvoie aux effets de la politisation.

§2/ L'administration comme groupe d'intérêts.

Un groupe d'intérêts est une **organisation constituée cherchant à influencer le pouvoir politique dans un sens favorable aux préoccupations sociales qui sont les siennes et en charge**. L'administration est souvent la cible désignée de tous les groupes d'intérêts qui s'efforcent de faire pression sur l'administration.

A) L'influence de l'administration sur les décisions politiques.

Pratique depuis les années 1970, d'une idée de l'administration omnipotente qui a une influence sur les décisions politiques, on parle d'**administration totale**. Dans la sociologie cette idée se retrouve chez **Michel Crozier**.

L'administration peut constituer une organisation influente : elle intervient partout par son importance économique, numérique. Elle développe des compétences techniques, professionnelles qui l'amènent à influencer dans les domaines les plus importants de la vie sociale. L'administration : c'est celle qui sait. Il y a des politiques publiques entières qui ont été façonnées par l'idéologie d'administration de certains hauts fonctionnaires.

L'appareil administratif contribue au développement de la technocratie : le gouvernement des meilleurs est caractéristique de cette administration technocratique. La constitution de 1958 a été élaborée par les hauts fonctionnaires. Promotion du pouvoir exécutif qui a bénéficié à l'administration.

On observe la prolifération normative. Cette montée en puissance du pouvoir normatif consacre et favorise le pouvoir de l'administration parce que c'est l'administration qui les fabrique. La société est régie par des règles de droit élaborées par l'administration et appliquées aussi par l'administration. Entre il y a le parlement. Le droit communautaire est fabriqué par l'administration européenne.

- Cette influence de l'administration n'est **pas pour autant un phénomène homogène** :
- l'influence administrative **dépend du degré de proximité par rapport aux décideurs politiques**. Bernard Gournay dans une étude de 1964 avait noté avec raison que chez les fonctionnaires il y a des grands et des petits. Ce sont ceux qui sont à la lisière du politique.
 - l'influence administrative est **variable selon l'importance des services administratifs**. En France le plus influent est la direction du trésor et du ministère des finances.
 - l'influence administrative est **fonction de la conjoncture politique** : on observe que l'instabilité ministérielle est de nature à accroître la puissance politique de l'administration. La V^e République a entrepris une véritable reprise en main de l'administration en faisant du ministre le véritable patron administratif.

Paradoxalement cette volonté d'occuper le champ administratif s'est traduite par une **emprise plus importante des hauts fonctionnaires**. Car l'exécutif pour asseoir sa domination a eu utilisé largement les élites administratives. **En quelque sorte depuis 1958, alliance implicite entre l'exécutif et la haute administration pour s'emparer du pouvoir.**

B) Le gouvernement des élites administratives ?

Est-ce que ce sont les autorités administratives qui gouvernent ? **Catherine Gremion** utilise une formule « **le milieu décisionnel central** » pour souligner la prise de pouvoir. Derrière cette idée apparaît **l'idée d'énarchie**. En France, le pouvoir serait aux mains des énarques.

En 1996, 50 ans de l'ENA : 5300 personnes formées à l'ENA. En 2006, 4500 anciens élèves de l'ENA étaient en activité et mis à la retraite, 73% au service de l'Etat, 3% dans les collectivités territoriales, 15% dans les entreprises privées. Depuis 1995, les principaux candidats à l'élection présidentielle étaient issus de l'ENA. En 2006, 80% des membres du CE, 72% des membres de la Cour compte, 66% des administrateurs civils, 69% des inspecteurs des finances. En 2006, 22 préfets de régions dont 21 énarques. En 2006, le quart des ministres énarques, Rupture en 2007 : le PDR et le premier ministre ne sont pas issus de l'ENA.

Pour autant est-ce que cette élite politique est en soi un phénomène spécifique propre isolé ? On peut observer que **les énarques** qui sont constitutifs d'une élite administrative en réalité, appartiennent à des **élites sociales** qui ont une fâcheuse tendance à connaître un **processus permanent de reproduction**.

Dans La noblesse d'état de Bourdieu il existe une relation structurelle entre l'origine sociale des élèves et la stratification des institutions d'enseignement supérieure.

La **grande porte** ce sont les grandes écoles : elle prépare aux carrières les plus importantes et est plutôt destinée à être ouverte par les classes les plus favorisées de la population.

A côté, la **petite porte** : les universités et les IUT. Prépare plutôt à des postes d'exécution. Ceux qui peuvent accéder à la petite porte ce sont les classes moyennes.

A l'appui de cette thèse, si on prend le concours externe de l'ENA, 80% des reçus au concours externe sont des enfants de cadre supérieur présentant deux caractéristiques essentielles : originaires de la région parisienne et du secteur public.

Derrière l'élite administrative, il y a l'élite sociale. Comme aujourd'hui le vrai pouvoir est un pouvoir administratif les élites sociales se sont aussi positionnées dans le domaine administratif se trouvant facilité dans cet investissement par le mécanisme de reproduction sociale : plus facile de devenir énarque quand on a un parent énarque.

L'administration est devenue un authentique pouvoir.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : SCIENCE POLITIQUE ET ADMINISTRATION.

Section 1 : La science administrative.

- §1/ Les origines.
- §2/ Les précurseurs.
- §3/ L'obstacle du droit administratif.
- §4/ L'émergence de la science administrative.

Section 2 : La sociologie de l'administration.

- §1/ La science de l'administration publique.
- §2/ Du « Business Management » à la théorie des « Organizations ».
 - 1) *L'Ecole de l'administration des affaires.*
 - 2) *L'école des relations humaines.*
 - 3) *Les théories de la bureaucratie.*
 - 4) *Les théories des organisations.*
- §3/ De la sociologie des organisations à la sociologie de l'administration.

Section 3 : L'analyse socio-politique de l'appareil d'Etat.

- §1/ La notion controversée d'appareil.
- §2/ Qu'est-ce que l'administration ?
 - 1) *Une complexité organisationnelle.*
 - 2) *Hétérogénéité de l'administration.*
- §3/ La politisation de l'administration.

CHAPITRE 1 : L'INSTRUMENTALITÉ ADMINISTRATIVE.

Section 1 : Les principes de séparation et de subordination de l'administration.

- §1/ La séparation de l'administration et du politique.
 - A) Administration et systèmes politiques.
 - 1) *Structure de l'Etat et administration.*
 - 2) *Séparation des pouvoirs et administration.*
 - 3) *Système de partis et administration.*
 - B) La dissociation des fonctions politiques et administratives.
 - 1) *Le cloisonnement du champ politique.*
 - 2) *La pénétration du champ politique.*
- §2/ Le principe de subordination de l'administration.
 - A) La subordination politique :
 - B) La subordination juridique :

Section 2 : Morphologie de l'administration centrale.

- §1/ Les départements ministériels.
 - A) Ministres et ministères.
 - 1) *La dualité du ministre.*
 - 2) *La hiérarchie gouvernementale.*
 - B) L'organisation des ministères.
- §2/ Les administrations techniques.
 - A) Les administrations de régulation.
 - 1) *Les administrations de contrôle.*
 - 2) *Les AAI.*
 - B) Les administrations de mission.

CHAPITRE 2 : LE POUVOIR ADMINISTRATIF.

Section 1 : L'autonomie de l'administration.

- §1/ L'autonomisation administrative.
 - A) La professionnalisation de la fonction publique.
 - B) L'involution des buts.
- §2/ Le corporatisme administratif.
 - A) Corporatisme et corporatisme.
 - B) Esprits de corps et corporatisme.

Section 2 : L'influence politique de l'administration.

- §1/ L'administration : un acteur politique.
 - A) La politisation des fonctionnaires.
 - B) Le pouvoir des cabinets ministériels.
 - C) L'inféodation de la haute fonction publique ?
 - 1) *Un spoil system en circuit fermé.*
 - 2) *Une politisation limitée.*
- §2/ L'administration comme groupe d'intérêts.
 - A) L'influence de l'administration sur les décisions politiques.
 - B) Le gouvernement des élites administratives ?