

COURS DE SCIENCE ADMINISTRATIVE

CONTENU DU COURS

1. INTRODUCTION GENERALE

- a) Objectifs du cours
- b) Méthodologie du cours

CHAPITRE PREMIER. LA SCIENCE ADMINISTRATIVE COMME BRANCHE DE SCIENCES SOCIALES

Section 1. Justifications

Section 2. Objet et objectifs de la science administrative

Section 3. Définition de la science administrative

Section 4. Définition des notions connexes

CHAPITRE 2. GENERALITES SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LA FORMATION DE LA SCIENCE ADMINISTRATIVE

Section 1. Aperçu sur l'Administration Publique

Section 2. La formation de la science administrative

- 1. La science administrative en Europe
- 2. La science administrative aux USA
- 3. La science administrative dans les pays socialistes

CHAPITRE 3. LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Section 1. Nature des missions de l'administration publique

Section 2. Classification des missions de l'administration publique

Section 3. Développement des missions de l'administration publique

CHAPITRE 4. LA REFORME DES STRUCTURES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Section 1. Généralités sur l'idée de la réforme

Section 2. Les réformateurs

Section 3. Les sortes de réforme

CHAPITRE 5. L'ADMINISTRATION ET LES REGIMES POLITIQUES

Section 1. La subordination de l'administration au pouvoir politique

Section 2. L'indépendance de l'administration par rapport au pouvoir politique

Section 3. La démocratie et l'administration

CHAPITRE 6. L'ETUDE DES ASPECTS HUMAINS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Section 1. Les attitudes des fonctionnaires

Section 2. Le comportement des fonctionnaires

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

O. INTRODUCTION GENERALE

1. OBJECTIFS DU COURS

L'objectif principal de ce cours est d'aider les étudiants à comprendre les problèmes généraux qui existent entre l'administration et le pouvoir politique.

Objectifs spécifiques, à la fin de cet enseignement les étudiants devront être capable de :

- Expliquer les notions de science administrative et administration publique ;
- Retracer l'évolution de l'administration publique et la science administrative ;
- Définir l'objet d'étude de la science administrative ;
- Identifier la place de la science administrative dans les sciences sociales ;
- Maîtriser les missions de l'administration publique ;
- Maîtriser les rapports entre l'administration et le pouvoir publique ;
- Classifier les réformes des structures administratives ;
- Expliquer les rapports entre l'administration et les régimes politiques ;
- Expliquer les attitudes et comportements des Agents de l'Administration Publique ;
- Maîtriser les principes de l'organisation de l'administration publique ;
- Expliquer la différence entre les notions d'administration, Gestion et management ;
- Maîtriser les grands courants de la science administrative Française, Américain, Allemagne.

CHAPITRE PREMIER : LA SCIENCE ADMINISTRATIVE COMME BRANCHE DES SCIENCES SOCIALES.

SECTION 1. JUSTIFICATIONS

- ❖ La science administrative est une branche des sciences sociales qui s'applique à *l'administration*. Elle considère *l'Administration Publique* comme *une donnée, une réalité, un phénomène de la société*. De plus, les spécialistes de la science administrative doivent étudier le phénomène administratif, c'est-à-dire établir des lois sociologiques relatives à ce phénomène.

Exemple : *la loi de multiplication des subordonnés* : c'est le fait qu'une autorité administrative a tendance pour exercer une nouvelle fonction, de s'entourer de plus des subordonnés et ceci à tous les échelons.

- ❖ Pour Bernard GOURNAY, la science administrative, est une branche des sciences sociales qui tend à décrire et expliquer la structure et les activités des Institutions administratives qui, sous l'autorité du pouvoir politique, constituent l'appareil de l'Etat.

Pour cet auteur, lorsqu'on étudie une administration ou mieux les institutions administratives, l'on doit avoir une attitude objective, c'est-à-dire en évitant de mêler les jugements de valeur et passion. Cela permet aussi de parvenir à des propositions à caractère général.

SECTION 2. OBJET ET OBJECTIFS DE LA SCIENCE

ADMINISTRATIVE

Il est vrai que l'objet de la science administrative est précis : *L'ETUDE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*. Mais dans certains pays l'objet de la science administrative reste controversé : la notion d'administration est comprise de deux façons : pour les uns, la science administrative étudie les problèmes de l'administration étatiques au sens strict.

Pour les autres, elle est la science de l'organisation de la société toute entière, c'est-à-dire tous les phénomènes d'organisation, y compris dans le secteur de la production.

Malgré cette controverse, *l'étude de l'administration publique* est une discipline autonome car elle a un objet spécifique, constitué par des *faits administratifs*, qui sont irréductibles à d'autres types d'analyses qui existent dans les domaines des sciences sociales.

Les objectifs de la science administrative peuvent être saisis sur deux volets.

- **Ainsi, son 1^{er} Objectif** : est de décrire les institutions administratives (administrations centrales, provinciales, locales et services publics...) sous tous leurs aspects juridiques, techniques, humains et politiques. C'est ce qu'on appelle étude **photographique** d'une administration (c'est-à-dire telle qu'elle est).

Dans ce cas, il s'agit de savoir comment la machine administrative fonctionne, quels sont les problèmes qui lui sont posés, pourquoi elle les rencontre. C'est donc une étude strictement objective par laquelle on cherche simplement à appréhender une réalité grâce à l'investigation scientifique

- **Son 2^{ème} Objectif** : est d'expliquer et comprendre le pouvoir de l'existence des institutions administratives (appareil administratif).

Il s'agit de dégager les principes d'un bon fonctionnement de l'administration, en examinant et tirer les leçons qui peuvent conduire vers les réformes souhaitables. Ce 2^{ème} objectif vise à dégager des règles qui favorisent l'efficacité de l'administration et mettre l'appareil administratif dans les conditions de respecter les buts qu'il doit poursuivre.

Enfin, dans la mesure où la science administrative s'attache à déterminer ce que sera l'administration, elle se détermine à dégager les lois d'évolution des systèmes administratifs.

La science administrative tout comme la science politique, n'est pas une science normative mais une discipline positive. C'est donc une science sociale expérimentale et formule des observations et, à partir d'elles, des lois sociologiques.

Exemples de lois sociologiques formulées par la science administrative :

- * **La loi de PARKISON** : d'après cette loi, toute instance administrative pour survivre pour elle-même, accroît le volume des tâches à réaliser et les agents nécessaires pour les accomplir.
- * **La loi de multiplication des subordonnés** : une autorité administrative a tendance pour exercer une nouvelle fonction, de s'entourer de plus des subordonnés et ceci à tous les échelons.

- * **La loi de multiplication du travail** : c'est le fait pour chaque fonctionnaire de vouloir lui – même développer le travail de son service. D'où, l'accroissement du nombre de fonctionnaires pour un même travail.

NB : La science administrative a un but pragmatique, c'est celui d'aboutir à une amélioration du fonctionnement interne de l'administration (appareil administratif).

SECTION 3. DÉFINITIONS DE LA SCIENCE ADMINISTRATIVE ET DES NOTIONS CONNEXES

La science administrative (Public Administration en anglais) ou science de l'administration publique s'oppose aux sciences administratives qui sont toutes **les sciences sociales** qui ont l'Administration comme point d'application : Exemple, la sociologie administrative, la sociologie des organisations, la théorie de l'organisation, l'histoire administrative ; le management public...

A l'instar d'un grand nombre de sciences sociales, la science administrative est à la fois une **science carrefour** et une science autonome.

1. **Une science carrefour** : parce qu'elle utilise les éléments d'autres scientifiques, (elle a des rapports avec la science politique, la sociologie, l'histoire, la statistique, le droit administratif ; la psychologie sociale).
 - * Elle s'appuie sur la **science politique** : pour indiquer les rapports qui existent entre l'administration et le pouvoir ;
 - * Elle s'appuie sur la **sociologie** : pour décrire l'administration comme corps social, un milieu de vie des fonctionnaires, donc il y a une nécessité de réaliser la cohésion sociale ;
 - * Elle s'appuie sur la **psychologie sociale** : pour définir les comportements individuels et collectifs des hommes qui œuvrent dans l'administration publique;
 - * Elle s'appuie sur le **droit administratif** : pour connaître les lois, la procédure administrative pour pénétrer la portée de la loi et ne pas restreindre son champs d'application.
2. **Une science autonome** : parce que la science administrative a d'une part un objet d'étude bien déterminé **l'administration** publique (les faits administratifs) et d'autre part elle utilise des méthodes spécifiques pour améliorer l'efficacité du système administratif.

§.1. Quelques définitions de la science administrative

1. La science administrative : peut être définie comme « l'étude de l'administration publique et même plus précisément comme l'étude de son action ». Cette définition, met l'accent sur la bonne organisation des ressources Humaines, Financières, Matérielles et Temporelles.

Pour une action administrative efficace.

2. **La science administrative** : est un ensemble de connaissances organisées, systématisées qui visent à décrire, à interpréter et à expliquer la dynamique de l'administration publique traduite par la définition de ses objectifs (missions).

Ici les **objectifs ultimes** de l'administration publique consistent à préparer, exécuter ou faire exécuter les décisions du pouvoir politique, à leur donner la vie, à sortir leurs effets et plus concrètement la réalisation des tâches publiques (d'intérêt général).

3. **La science administrative** : est également définie comme une science de gestion. C'est une science managériale qui se préoccupe des structures, des procédures administratives et du fonctionnement de l'administration en vue des critères d'efficacité.

Cette définition, nous permet d'expliquer les concepts Administration, Gestion et Management.

SECTION 4. DÉFINITION DES CONCEPTS CONNEXES : ADMINISTRATION, GESTION ET MANAGEMENT

Des nos jours, ces trois concepts sont devenus les sciences et en même temps l'art. Toutes les organisations publiques ou privées qui utilisent les ressources humaines, financières, Matérielles et temporelles (4R) font recours aux concepts administration, gestion et management. Il y a donc nécessité de saisir la portée exacte de ces 3 concepts.

§.1. Le concept administration

L'administration n'est pas un concept récent. Depuis l'antiquité, l'homme a toujours pratiqué une administration, mais de façon empirique.

Exemples :

- * Dans la bible, on retrouve quelques notions de l'administration Cfr. Le livre d'Exode, Moïse administre la traversée du désert des Juifs.

- * Dans l'ancienne Egypte, la construction des pyramides a nécessité une certaine administration et organisation du travail.
- * Dans les monastères, on applique souvent les principes de l'administration et gestion ces principes sont :
La division du travail, le principe de l'unité de commandement, du principe de l'autorité.
- * Avec petit « a » l'administration est l'ensemble des fonctions liées aux procédures, des règles, des normes, des lois et formalités qu'il faut maîtriser et respecter pour soit mobiliser les ressources humaines, financières, matérielles, temporelles et informationnelles, soit pour la résolution des conflits ou des situations.

En effet, l'administration est toujours rigide, si les formalités ne sont pas prévues et respectées, il y a désordre. Une administration efficace, est celle qui est respectueuse de la procédure d'une part et d'autre par l'existence des personnes (responsables) chargées de veiller à leur diffusion et à leur respect (bureaucratie ou encore le formalisme).

- * Avec Grand « A » l'Administration signifie l'ensemble des services publics qui réalisent ou exécutent les tâches publiques (de l'intérêt général).

Exemple : Administration financière

Administration Pénitencière, Administration scolaire...

Au début du 20^{ème} siècle, Henri FAYOL était le premier à définir la fonction administrative, comme étant le fait de « prévoir, organiser, commander coordonner, contrôler en abrégé « POCCC ».

§.2. Le concept gestion

La gestion est plus utilisée dans le domaine de l'utilisation des 4 Ressources. C'est aussi le domaine des méthodes et techniques pour une utilisation optimale des ressources de manière à ce qu'il n'y ait pas rupture et surtout de surstock.

Il n'existe pas de définition unique de la gestion qui soit acceptée d'une manière universelle. Tout dépend de ce qu'on recherche, d'où il y a plusieurs définitions de la gestion.

Exemples :

1. **Gérer** : signifie faire que les choses soient faites. Cette définition vise l'efficacité. *L'efficacité* c'est l'atteinte des *objectifs*, que l'on constate par une *évaluation*. L'évaluation est le jugement de valeur. (C'est l'appréciation).
2. **Gérer** : c'est faire faire des choses par les autres. Pour cela, il faut de la *division du travail, de la supervision, et de la coordination*.
 - * **La division du travail** : c'est répartir les tâches, en tenant compte des Compétences du personnel,
 - * **La supervision** : c'est avoir un droit de regard sur le travail du personnel
 - * **La coordination** : c'est créer l'harmonie dans le travail
3. **Gérer** : c'est utiliser rationnellement les ressources et amener le personnel à travailler ensemble et en harmonie pour l'atteinte des objectifs.

Cette définition implique :

- * La convergence du travail avec la notion du travail en équipe ;
- * La préférence de style de Direction (notion de leadership) ;
- * La décentralisation (délégation des tâches) ;
- * La motivation du personnel ;
- * La substitution des ressources ;
- * La gestion par exception (rechercher les problèmes prioritaires).

Pour les autres qui considèrent la Gestion comme synonyme de management, ils définissent les deux concepts comme étant :

« Un processus de planification, d'organisation, de direction, de coordination et de contrôle concernant toutes les activités d'utilisations des 4 ressources au sein d'une organisation publique ou privée.

§.3. Le concept management

Définir le mot « Anglo-américain » management n'est pas chose aisée. Ce concept est devenu très à la mode depuis une vingtaine d'année aux USA.

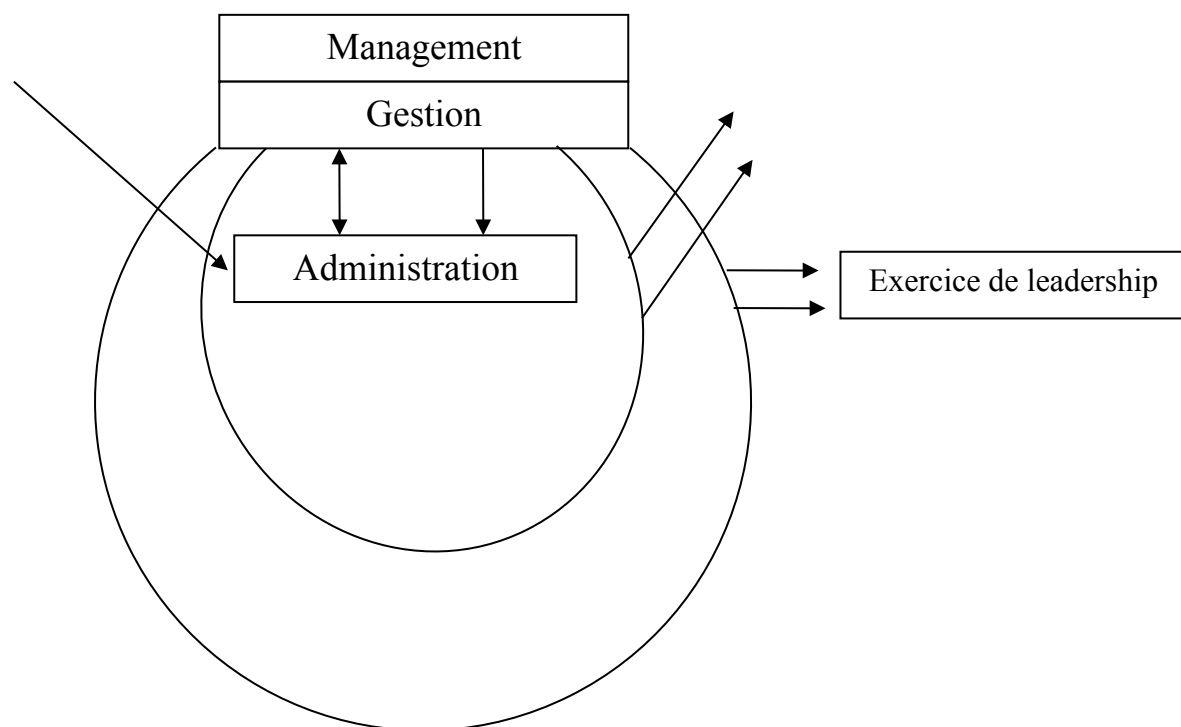
Ce qui est vrai l'administration et la gestion sont des composantes du management. La gestion améliore l'administration tout comme l'administration soutient la gestion.

Le management améliore l'administration et la gestion, tout comme le management est influencé par la gestion et l'administration.

Le management : qui est à la fois une science et un art est une notion qu'on ne retrouve pas dans la gestion et l'administration.

Exemple :

- * L'exercice de leadership (est la manière d'influencer le personnel à donner le meilleur d'eux – mêmes) ;
- * L'efficacité ;
- * La rationalité ;
- * L'efficience ;
- * Le délai dans la réalisation des objectifs.



- Le concept « Management » évoque :
 - * Le savoir (une science) ensemble des connaissances relatives à la gestion rationnelle des organisations (entreprises) ;

- * Le savoir – faire (un art) – Ensemble d’aptitude, habileté à faire quelque chose de meilleur, de pertinente ;
- C’est la capacité d’utiliser ses atouts afin d’atteindre les buts de l’entreprise.
- * L’importance de l’aptitude du management à influencer les comportements des collaborateurs pour les inciter à réaliser de manière efficiente les objectifs de l’organisation ;
- * L’importance de la réalisation des objectifs dans les délais préalables fixés.
- * La définition de la raison d’être, des buts et objectifs de l’organisation ;
- * La gestion des opérations à l’intérieur de l’organisation afin d’atteindre les objectifs définis ;
- * Les relations humaines à l’intérieur de l’organisation.

CHAPITRE 2. GENERALITES SUR L’ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LA FORMATION DE LA SCIENCE ADMINISTRATIVE

SECTION 1. APERÇU HISTORIQUE SUR L’ADMINISTRATION PUBLIQUE

La science administrative tout en étant en voie de développement rapide, n’est pas une discipline scientifique jeune. Pour situer son origine, nous allons étudier la science administrative dans certains pays du monde où l’accent est mis sur l’administration publique.

- 1. En Grèce**, l’administration était au service de la cité – Etat considérée comme moyen idéal (Socrate, Aristote, Platon) de réaliser le plein épanouissement des citoyens.
- 2. En Chine**, au 5^{ème} siècle Av. J. C. CONFUCIUS fixe, en vue d’assurer la formation d’individus que leur « conduite juste » habiliterait à servir le souverain et la nation à titre d’administrateur. Il a préconisé six (6) principales règles administratives qui sont encore d’application de nos jours. Il s’agit de :
 - 1. L’objectivité, la loyauté et l’ethnique dans la prise de décision ;

- 2. La primauté accordée à l'intérêt général ;
- 3. L'obligation de promouvoir le bien être socio – économique de la population (citoyens) ;
- 4. La disponibilité totale et permanente de l'administrateur ;
- 5. Compétences et vertus de l'administrateur ;
- 6. La connaissance par l'administrateur de la région qui lui est confiée et son aptitude à y supprimer les causes de désordre.

3. En Egypte, les principes d'organisation centralisée et décentralisée étaient déjà connus aux 2^{ème} et 1^{er} siècle et appliqués, selon les circonstances pour permettre, au PHARAON de lever les impôts, de récolter les revenus et de s'assurer la fidélité de sujets et des fonctionnaires dans l'empire.

4. Au Moyen Age : L'administration contribue à l'édification de l'Etat moderne en Europe Occidentale en favorisent le développement des *industries*, des mines, et en encourageant l'exploration et la colonisation. Quant à l'étude de l'administration donnée aux futurs administrateurs dans des écoles.

En Turquie, des écoles furent déjà instituées pour assurer la formation d'administrateurs.

5. Au début du 18^{ème} siècle, Le TSAR de Russie, Pierre le Grand ont crée les premiers véritables *Collèges Administratifs*.

6. A la fin du 18^{ème} Siècle et au début du 19^{ème} Siècle, l'étude de l'A.P. est érigée en discipline universitaire. L'intérêt pour l'A.P. dans les milieux universitaires se manifesta d'abord en GRANDE BRETAGNE (U.K).

A ses débuts, l'enseignement de l'A.P. s'appuie sur la philosophie, la science politique et les sciences économiques. L'objectif poursuivi consistait à assurer de bonnes *connaissances générales* et *des capacités politiques* à un administrateur.

Actuellement, l'étude de l'A.P. est une discipline autonome, car elle a un objet spécifique, propre constitué par des faits administratifs qui ont des affinités particulières avec *les faits politiques*.

- * 1. La naissance, la filiation ; le mariage, le décès, qui sont attestés par l'administration ;

- * 2. Les comportements individuels et collectifs des hommes qui œuvrent dans l'administration (éthique du fonctionnaire) ;
- * 3. L'organisation et le fonctionnement des services publics.
- De part les objectifs ultimes de l'A.P. qui consistent à préparer, exécuter ou faire exécuter les décisions du pouvoir politique, à leur donner la vie, à sortir leurs effets et plus concrètement l'organisation des tâches de ***l'intérêt général*** (tâches publiques).
- En effet, la nature de l'A.P. et sa dynamique sont déterminées par la politique. Entre l'A.P. et la politique, il existe ainsi de nombreux points de contact et, dans bien des cas, interpénétration. L'A.P. accuse le poids des options et des controverses idéologiques, elle subit l'influence des régimes politiques.

SECTION 2. LA FORMATION DE LA SCIENCE ADMINISTRATIVE

Les contextes nationaux divers dans lesquels la science administrative s'est développée ont imprimé chacun sa marque particulière aux études portant sur l'administration publique. D'où son caractère « Composite » et « Compartimenté ».

§.1. La Science administrative en Europe

L'évolution des études portant sur l'administration publique dépend très étroitement des transformations qui affectent l'Etat lui-même et la conception que l'on s'en fait.

De l'Etat absolutiste à l'Etat de Droit ; de l'Etat libéral à l'Etat interventionniste, le rôle de l'administration change, et donc aussi les préoccupations qui s'y rapportent.

A) La science administrative dans les pays de langue Allemande

❖ Les caméralistes

C'est une école de pensée qui s'est répandue en Allemagne et en Autriche au 18^{ème} siècle où les Universités enseignaient les sciences caméralistiques.

Les origines des sciences camérales se trouvent dans le traité de police (4 vol. 1707 – 1758) de Nicolas de la Mare (1639 – 1723) qui est considéré comme le précurseur des sciences de la police. Il a étudié les

structures administratives des services publics et les techniques à employer pour améliorer la qualité des services.

Les vrais fondateurs des sciences camérales sont d'abord Jean – Henri Dieudonné VON JUSTI (1700 – 1723) qui a publié des ouvrages sur les monnaies, les manufactures, les fabriques et les finances publiques ; ensuite Jean – Etienne PUTTER (1725 – 1807), professeur et auteur de l'étude historique des administrations de l'Empire ; enfin, Lorenz VON STEIN (1815 – 1890), professeur à l'Université de Kiel, auteur d'une doctrine de l'administration en 8 volumes. C'est le plus important des sciences camérales. Les études de son école ont abouti à des réformes importantes relatives à l'organisation des Ministères et des Administrations au recrutement et à la formation des fonctionnaires.

Les sciences camérales, loin d'être des recherches purement théoriques ont permis à l'Allemagne et à l'Autriche de disposer au 19^{ème} siècle d'une Administration publique de grande qualité. La doctrine caméraliste agissant sur l'administration par des conseils.

Aujourd'hui, le système caméral subsiste quelque peu dans l'administration Suédoise où les directions nationales sont relativement indépendantes de ministères.

En Allemagne et en Autriche, le déclin relatif des sciences camérales à partir de la fin du 19^{ème} siècle et dû au fait que les sciences camérales ont été absorbées par la science politique et au fait que les auteurs Allemands ont considéré que le droit administratif doit l'emporter sur la science administrative.

A la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, deux courants coexistant sans jamais se rencontrer.

b) Le droit administratif

Se développe et sa constitution en discipline scientifique accapare les efforts des juristes allemands. Les ouvrages de cette époque s'efforcent, pour la plupart, de dégager les principes de la recherche de l'Etat de droit. Aussi, Otto MAYER considéré comme le véritable créateur du droit administratif allemand insiste sur le lien entre les institutions juridiques, sur lesquelles reposent le droit administratif et la notion d'Etat de droit.

- Max WEBER (1864 – 1920) à la même époque apporte une contribution théorique déterminant à l'analyse socio – politique de la bureaucratie. Il met en lumière les rapports entre l'exercice d'une autorité de type légal

rationnel, propre à l'Etat moderne et une forme d'organisation bureaucratique caractérisée par la professionnalisation, la hiérarchisation des fonctions et l'impersonnalité des règles. Il est le premier sociologue à s'intéresser à l'administration et à ses formes d'organisation et a exercé une influence capitale sur tout un courant de pensée aux Etats – Unis.

Les tendances actuelles se caractérisent par le fait que le droit administratif a continué jusqu'aux années 60 environ, à revendiquer une quasi – exclusivité dans le domaine qui nous concerne. La science administrative se résumait en quelque sorte à la ***connaissance des règles juridiques régissant l'administration***. On croyait à tort que le droit permet à lui seul de comprendre le fonctionnement de l'administration. Les fonctionnaires ne recevaient qu'une formation juridique.

B) La science administrative en France

La science de la police, au 17^{ème} siècle et au 18^{ème} siècle apparaît en France un courant qui préfigure le caméralisme allemand ; de nombreux « Codes de police » ; des fonctionnaires administratifs contiennent l'exposé empirique des pratiques administratives et des moyens d'assurer la bonne gestion des services publics.

L'aspect utilitaire et technique prédomine. Ces premières tentatives de constituer une science administrative considérée comme un art que comme une science proprement parlée se situent dans le contexte historique du développement d'un Etat monarchique et national et de montée concomitante de la centralisation administrative.

Avec leurs répertoires de textes, considérés parfois comme de simples compilations, les juristes de l'ancien régime jettent les bases d'un régime administratif moderne fondés sur l'idée de police. La science de la police contribue à consolider les institutions de l'Etat et met en évidence le lien de l'administratif avec le juridique et le politique, qui est une constance de la pensée administrative Française.

Les études relatives à l'administration sont nombreuses en France à la fin du 17^{ème} siècle et pendant tout le 19^{ème} siècle. Elles visent donc à réaliser des réformes. Parmi les principaux auteurs, retenons :

Charles –Jean BONNIN qui écrit ***les principes d'administration publique*** (1812). C'est une théorie imprégnée d'idéologie qui veut bâtir une science de l'administration comme une science exacte et s'inspire de LAVOISIER. Il est le véritable fondateur de la science administrative française.

Il s'inspire de la perspective de LORENZ VON STEIN qui est de « Traiter l'administration comme une science » et plus précisément comme « La science des rapports entre la société et les administrés ».

L'œuvre de BONNIN est à la fois celle d'un théoricien et celle d'un praticien. Dans le premier cas, il s'efforce de dégager des *principes généraux* et dans le second, il souhaite tirer de ces principes des préceptes pour améliorer l'efficacité de l'action administrative.

Le développement conjoint de la science administrative et du droit administratif se situe dans la période s'étalant au début de la 3^{ème} République avec comme auteurs GERANDO, MACAREL, CORMENIN, VIVIEN, etc.

Les principaux auteurs sont des juristes, professeurs à la Faculté de Droit ou praticiens appartenant à la haute administration, notamment au conseil d'Etat. Malgré quelques divergences, ces auteurs ont tendance à aborder à la fois des questions de fait et des questions de valeur, données politiques et données juridiques. Au total, malgré les efforts de clarification, la frontière entre la science administrative et le droit administratif demeure souvent floue.

MACAREL (1790 – 1851), conseiller d'Etat et Avocat, professeur à la faculté de droit de Paris, un cours d'administration et de droit administratif.

A.F. VIVIEN (1799 – 1854) prône une science administrative autonome. Il a écrit les Etudes administratives en trois éditions où il reconnaît que le Droit administratif a occupé la première place jusque – là. Mais la science administrative doit combler les lacunes parce qu'elle fait connaître dans sa constitution générale, dans son esprit, dans ses procédés, l'administration même, ce pour pouvoir qui influe à toute heure à notre destinée. Pour lui, la science administrative inclut l'étude des institutions et de leur fonctionnement, le droit administratif s'attache essentiellement aux droits particuliers face à l'administration. Ces deux auteurs prônent donc une coexistence entre le droit administratif et la science administrative. Mais après eux, on va assister à la prédominance de la vision juridique de l'administration.

Henri CHADRON analyse et critique les structures administratives existantes et fait des propositions de réformes et de réflexions théoriques. Son but est d'aménager les structures du pouvoir exécutif en vue de mettre en œuvre les principaux libéraux démocratiques.

FAYOL, ingénieur et industrie se préoccupe d'abord de la gestion des affaires privées. Théoricien de fonction administrative, voulant rationaliser les méthodes et accroître l'efficacité des entreprises, il s'intéresse également à l'administration publique. Il estime que la science administrative, science de la

gestion et de l'organisation s'applique aussi bien aux affaires publiques aux affaires privées : les principaux dégagés pour la gestion des entreprises sont valables dans le secteur public.

Il s'agit des principes des :

- Prévision ;
- Organisation ;
- Commandement ;
- Coordination ;
- Contrôle

C) Les tendances actuelles

Le renouveau de la science administrative française date de la période après la seconde guerre mondiale avec le retour des études non juridiques sur l'administration. Dans les facultés de droit, on constate une prise en considération plus large des problèmes relatifs aux structures et aux moyens d'action de l'administration publique. Par ailleurs, la formation des fonctionnaires est en partie « Déjuridicisée » : d'une par la création de l'E.N.A permet de compléter l'enseignement en introduisant ses disciplines comme l'histoire, l'économie, la science politique ; d'autres part, l'accent est mis de plus en plus sur l'organisation et les techniques administratives. Chez les hauts fonctionnaires apparaissent de tendances technocratiques qui les poussent à une plus grande rationalisation de l'action et donc des méthodes d'administration. On s'intéresse davantage aux études dans l'administration afin d'améliorer les structures et le fonctionnement des services.

Les spécialistes de sciences politiques sont tenues de prendre en considération le rôle central de l'administration dans la vie économique et sociale du pays. De leur côté, les sociologues s'inspirent des travaux américains, trouvent dans l'administration envisagée une organisation un champ d'investigation nouveau.

Les études de science administrative sont classées en trois grands courants :

1. Le courant structurel et institutionnel

Ce courant a une base essentiellement juridique. Les nombreuses études entreprises dans cette matière concernant les structures des services gouvernementaux, des administrations centrales et des services extérieurs ; la coordination à l'échelon interministériel, les techniques de décision, de rédaction des textes, de conservation des documents, la hiérarchie

administrative : les organigrammes des administrations ; les rapports entre l'administration et l'opinion.

2. Le courant sociologique

Ce sont les études qui se rapportent au milieu administratif qui prônent un caractère sociologique, telle l'étude d'un certain nombre de comportements administratifs individuels ou collectifs.

On peut dans ce cas, chercher à connaître l'administration à travers les jugements portés sur elle dans l'histoire ou à l'époque actuelle.

Dans cette catégorie entrent également les entreprises concernant les rapports entre l'administration et les groupes de pression, celles relatives au processus d'établissement de la décision administration par rapport aux groupes de pression, celles examinant le rôle de telle administration ou de tel corps fonctionnaires comme groupe de pression.

L'école sociologue étudie surtout deux phénomènes : celui de la résistance au changement, c'est-à-dire les divers moyens utilisés dans l'administration ou en dehors de l'administration pour analyser les réformes ou les détourner de leurs objectifs initiaux : le phénomène de corps, c'est-à-dire le comportement des corps administratifs pour s'emparer du pouvoir de décision au sein des organisations administratives.

Ce courant comprend aussi bien l'examen des méthodes employées par l'administration (et de leur amélioration) que l'étude des méthodes utilisées pour comprendre l'administration sous tous ses rapports.

D) Le résumé

La genèse de la science administration en France se caractérise par son émancipation progressive à l'égard du droit administratif. Mais à la fin du 19^{ème} et 20^{ème} siècle, la science administrative a été éclipsée par les études juridiques et contentieuses et elle a dû s'affirmer ensuite en premier lieu, contre les conceptions juridiques dominantes.

Il y a donc au cours de cette histoire de la science administrative des moments d'appauvrissement et de restriction croissante de son champ

d'investigation, il y a eu un phénomène caractéristique : la cohérence des cadres conceptuels au cours de cette évolution.

Pierre LEGENDRE signale qu'au cours de cette période, la réflexion sur l'administration est inséparable de la réflexion sur l'Etat, et la pensée administrative ne se dégage que difficilement et progressivement de la pensée politique. C'est finalement, le style politique qui domine la pensée administrative. C'est le savoir – faire du juriste qui requis. Aussi, le droit administratif considère – t- il les autres sciences comme marginales. L'ère des organisateurs remplaçant l'ère légaliste est venue bien tard. Alors la science administrative triomphera du cadre juridique.

En ce qui concerne la définition de l'objet de la science administrative, les théoriciens français ont choisi entre eux deux conceptions de l'administration. Ils privilégient non pas les rapports de l'administration avec les citoyens mais l'engagement et mécanisme des services publics, s'intéressent aux fonctions beaucoup plus qu'aux organes. Ils mettent l'accent sur la recherche des normes aptes à orienter la décision de l'administration. Pour eux, la science administrative est avant tout la science de l'action, l'ensemble des connaissances que doit posséder l'administrative pour agir de façon efficace.

La science administrative du 1^{er} siècle est une de synthèse, la résultante d'une série de connaissances juridiques, sociales, politiques, administratives. Elle est élaborée dans une perspective utilitaire, n'exclut pas les jugements de valeur et fait incontestablement partie des sciences politiques.

La fin du 19^{ème} siècle consacre le triomphe du droit administratif et de l'approche contentieuse parce que d'abord la majorité d'ouvrages étudiaient l'administration sous l'angle étroit du droit, ensuite et surtout parce que le droit administratif est conçu lui – même comme la science de l'action administrative. Bien que la science administre disparaît, il y a cependant continuité dans le grand souci des études administratives. En fait, la vraie rupture viendra des conceptions de FAYOL qui déplacera l'analyse des fonctions administratives à l'organisation et à la gestion.

§.2. La science administrative aux USA

Trois caractères opposent la science administrative américaine à la science administrative Européenne :

- ***Un aspect utilitaire et pragmatique*** plus accentué qu'en Europe : il s'agit de déterminer les règles de bonne administration et les théories sont forgées à partir de l'expérience, non à partir d'une conception à priori du rôle et de la place de l'administration dans la société ;

- *L'absence de séparation stricte et le parallélisme entre l'étude de l'administration publique et celle des organisations privées* : la première n'occupe pas une place à part et privilégiée mais au contraire, elle est considérée comme une forme d'organisation justiciable des mêmes méthodes d'analyse que les autres ;
- Le peu d'attention porté au droit, qui n'apparaît pas comme un facteur déterminant, ni dans la gestion, ni dans l'action des organisations, quelles qu'elles soient.

Depuis la fin du 19^{ème} siècle, la science administrative américaine marquée par des préoccupations nouvelles, et de courants doctrinaux différents.

Dans un premier temps, l'étude des structures domine : il est question, dans le secteur de l'administration publique de réformer une organisation encore très embryonnaire et inadaptée de la manufacture à la fabrique puis à l'entreprise ; on entre dans une phrase de rationalisation avec sur le plan technologique, une nouveauté, le travail à la chaîne.

Dans une seconde période, après la crise de 1929, le « New Deal » et la seconde guerre mondiale, on s'intéresse à la croissance du rôle de l'Etat et de l'administration dans la vie économique et sociale et on découvre l'importance des rapports interindividuels dans l'entreprise. Des psycho – sociologues et des spécialistes des relations humaines remplacent l'ingénieur organisateur pour améliorer le moral des employés ainsi que l'efficacité des entreprises.

A la fin des années 50, l'importance du courant de l'administration publique diminue au profit de la théorie des organisations englobant les pactes des organisations publiques et privées. L'organisation devient aussi un thème culturel.

A. Le courant de la « Public administration »

Il est inauguré par WOODROW WILSON, le futur président des Etats – Unis, qui publie en 1887 un article « *The study of public administration* ». Il y souligne la nécessité de s'intéresser désormais aux aspects administratifs de l'activité gouvernementale afin d'améliorer l'action de l'administration. Pour lui, *il faut une science de l'administration pour assurer la démarche cohérente du Gouvernement*, rationaliser son action ; renforcer et purifier son organisation, couronner ses devoirs du sens des responsabilités.

On peut réunir la pensée de l'auteur autour des deux postulats : d'abord, il insistait sur la parenté entre l'administration publique et la gestion

des affaires privées ; ensuite, il signalait la nécessité de différencier l'administration de la politique.

La réflexion sur les problèmes d'administration publique s'amplifie avec le New-Deal avec l'extension des activités gouvernementales. Des universitaires entrent dans des organismes installés par ROSSEVELT et fait surtout la jonction entre la pratique et la théorie tandis que la gestion des affaires publiques fait l'objet d'un enseignement dans les universités.

Après la guerre, à cause de la part prise par l'administration dans la vie de la Nation, des autres en viennent à remettre en cause la séparation faite par Wilson entre l'administratif et la politique. De plus, l'administration publique suscite l'intérêt des sociologues et des psychologues dont les études contribuent à enrichir et à diversifier la discipline.

Les différents rapports ne constituaient pas une synthèse mais une simple juxtaposition. En outre, le terme de Public Administration est ambigu : il désigné à la fois le domaine d'étude, une discipline et le fait d'administrer les affaires publiques ce qui entretient l'élargissement de la Public Administration conduira à la quasi disparition de cette discipline.

B. L'administration des affaires

Le business management a donné naissance à la théorie classique des organisations parce que se promoteurs étaient convaincus de la possibilité de fonder la gestion des entreprises sur des principes scientifiques. L'apport le plus important vient de TAYLOR, tandis que le développement de cette conception est dû à la montée du managérialisme et de l'idéologie qui l'accompagne alors que le capitalisme n'est guidé que par le profit, les managers, animés de préoccupations différentes, mettent en place une éthique professionnelle nouvelle ; ils assument une responsabilité morale à l'égard de la société toute entière et cela les oblige à tenir compte des intérêts de la production et de la consommation et pas seulement de ceux de l'entreprise. On pense qu'un management fondé sur des principes scientifiques sera à même de résoudre les problèmes du capitalisme.

TAYLOR (1856 – 1915), père du Scientific management ou de l'organisation scientifique du travail (O.S.T) a pour but essentiel d'assurer le maximum de profit à l'employeur. Pour ce faire, il cherche à perfectionner et à rationaliser les méthodes de travail en vigueur dans l'entreprise, afin d'accroître le rendement.

FAYOL (1841 – 1925), à l'inverse de TAYLOR, il s'intéresse moins au travail d'exécution qu'à la fonction administrative dans l'entreprise qui comporte cinq impératifs : ***la prévision, l'organisation, le commandement, la coordination et le contrôle.***

- Prévoir : c'est préciser les objectifs, dresser des programmes d'action requis pour atteindre les objectifs, définir les tâches, penser aux ressources humaines, financières et matérielles.
- Organiser : c'est agencer les ressources en unités de travail efficaces en précisant les responsabilités et l'autorité de chaque employé ou chaque groupe d'employés, c'est la création des lignes de communication formelle. C'est aussi agencer des espaces.
- Commander : c'est s'assurer que les employés exécutent les travaux nécessaires à la production des biens ou services. La partition harmonieuse et efficace des responsabilités fonctionnelle et hiérarchique (staff and line). Le staff and line est la structure de l'organisation selon laquelle le détenteur de l'autorité, celui qui prend les décisions et en assure l'exécution est assisté de spécialiste qui l'aident à exercer son commandement.
- Coordonner : c'est s'assurer que toutes les actions des travailleurs convergent vers la réalisation des objectifs.
- Contrôler : c'est évaluer des résultats obtenus, c'est chercher des divergences entre la norme et réalisation.

L'école classique a considérablement influencé le courant du business management et celui de la science des organisations en général.

Ses continuateurs, ingénieurs en organisation, économistes, psychologues, statisticiens... ont conservé une orientation empirique et pragmatique, se fondant sur la pratique et l'expérience pour améliorer les méthodes de travail dans l'entreprise.

Les critiques de TAYLOR ont servi de point de départ à l'école des Relations humaines.

C. Des relations humaines à l'analyse sociologique de la bureaucratie

Cette école est née dans les années 30 autour d'Elton MAYO et a gardé son impact jusqu'aux années 50. C'est un mouvement de réaction contre l'O.S.T. qui a permis des analyses de la bureaucratie par des sociologues comme MERTON, COULDNER et SELNICK.

La doctrine des relations humaines est une critique violente d'un certain type d'industrialisation qui nie l'individu, mais elle reste profondément conservatrice aussi bien dans ses postulats théoriques que dans ses implications pratiques.

Cette école étudie les problèmes des relations dans l'entreprise sous l'angle uniquement psychologique et subjectif et non pas socioéconomique, en n'envisageant que les rapports entre individus ou entre groupes et non pas entre classes conformément aux postulats fondamentaux du capitalisme américain de cette époque. Elle a finalement contribué à légitimer et à améliorer le système économique et social existant.

Parmi ses apports importants, il importe de signaler le mérite d'avoir mis en lumière la distribution entre l'organisation formelle ou officielle et l'organisation informelle c'est-à-dire les pratiques officieuses. Elle a aussi montré qu'à la logique de l'officielle pouvait s'opposer la logique des sentiments. De sorte que l'on ne peut comprendre le fonctionnement d'une organisation en se référant uniquement à la structure formelle de l'autorité. Bien qu'elle ne s'est intéressée qu'à l'organisation informelle et a accordé une attention quasi exclusive aux contraintes d'ordre affectif cette école a ouvert la voix aux études sociologiques de la bureaucratie.

Les sociologues américains prennent pour point de départ le schéma d'organisation bureaucratique décrit par Max WEBER, dont les travaux commencent à être connus aux Etats – Unis à la fin des années 30, grâce aux immigrants d'origine Allemande.

D. La théorie des organisations

C'est un type d'approche nouveau entrepris en 1958 dans l'ouvrage MARCH et SIMON. Ce livre est à la fois une synthèse des apports antérieurs et un point de départ des recherches à venir. Les auteurs prétendent donner un répertoire général raisonné de toutes les recherches en sciences humaines portant directement ou indirectement sur les organisations. Leur approche est pluridisciplinaire parce qu'elle recourt aux travaux des psychologues, des sociologues, des politistes, d'économistes praticiens ou chercheurs. Elle est synthétisée et regroupe trois types d'apports : celui des théories classiques d'organisation, fondées sur un rationalisme strict ; celui des psycho- sociologues spécialisés des relations humaines et des sociologues de la bureaucratie ; celui des « néo-rationalistes » qui tiennent compte à la fois de la rationalité de l'organisation et de l'affectivité des agents.

La plupart de recherches se placent dans une optique néo – rationaliste encore structuraliste, synthèse des précédentes. L'organisation est considérée comme un système comportant des sous- systèmes entre lesquels se posent des problèmes d'équilibre, de communication, d'intégration.

Dans cette optique, les conflits deviennent la conséquence naturelle des objectifs divergents des groupes et des individus à l'intérieur de l'organisation. L'organisation n'est plus cet ensemble de rouages fluide correspondant à la résultante du jeu d'acteurs rationnels poursuivent des stratégies propres. D'où, l'intérêt de la prise de la décision, qui permet d'analyser ses stratégies et d'évaluer le rôle et l'influence de différents agents, et donc d'éclairer le fonctionnement de l'organisation.

L'approche organisationnelle a évolué en vingt ans. Un chargement fondamental concerne la prise en compte de l'environnement de l'organisation parmi les facteurs influant sur sa structuration et au dynamisme internes. Ce courant attiré à lui, la plupart de recherches effectuées sur des sujets divers comme l'entreprise, l'administration, les hôpitaux, les prisons... Le succès de la théorie peu expliqué, entre autres, par le fait qu'elle reflète assez largement comme une de valeur de la société américaine. En effet, elle présente l'organisation comme une institution pluraliste fondée sur un consensus conflictuel mais réel. De plus, elle met l'accent sur ses capacités d'intégration, en considérant les organisations comme une donnée, mais elle se place délabrement dans le cadre de la rationalité dominante de son époque et a de ce fait, spontanément, tendance adopter une perspective pragmatique et réformiste visant à améliorer ce qui existe.

En résumé, sur la science administrative américaine, il importe de dire qu'à cause du rapprochement nécessaire de l'administration des entreprises privées, la recherche du rendement administratif est considérée comme essentielle. C'est pourquoi, on attire l'attention sur les techniques du travail administratif, l'organisation scientifique du travail.

En outre, la science administrative américaine, tout en négligeant l'approche juridique du phénomène administratif, met l'accent sur l'ensemble des facteurs psychologiques et sociologiques.

Le développement de la science administrative américain est dû à diverses considérations. Il y a d'abord l'importance des moyens matériels mis en jeu ; il y a ensuite la création d'écoles d'administration publique dans les grandes universités. Dans ces écoles, trois activités essentielles qui se rapportent à l'administration sont assurées. Il s'agit de la formation des agents publics, de leur perfectionnement et de la recherche en matière d'administration.

Les travaux de la science administrative américaine sont fondés sur des cas concrets et font une large part à la psychologie et à la sociologie sans pour autant négliger la théorie générale.

§.3. La science administrative dans les pays socialistes

Le développement de la science administrative dans le pays socialistes est un phénomène récent qui remonte du lendemain de la Révolution Russe. Déjà, LENINE souhaitait mettre à profit l'expérience des pays capitalistes en empruntant leurs méthodes de gestion, y compris celles mises au point par TAYLOR. Mais, la science administrative n'est pas devenue une discipline autonome qu'à la fin des années 50, après une évolution lente et malaisée parce qu'elle s'est heurtée successivement à une série d'obstacles.

Dans un premier temps, l'administration publique ne retient pas l'attention puisqu'elle doit dépérir au même rythme que l'Etat lui – même. Les tâches confiées aux fonctionnaires devaient être prises en charge par les citoyens. Comme les moyens de production devaient être collectivistes, il ne sera plus nécessaire de faire la distinction entre administration publique et le secteur privé.

Dans les années 30, l'intérêt pour l'administration augmente. Mais, le droit administratif devient nouvel obstacle à l'émergence de la science administrative. Il va chercher à occuper la première place parce qu'en réaction contre les excès de la période de statistique, l'accent sera mis sur la protection des citoyens et le contrôle de la légalité socialiste.

A la fin des années 50, un renouveau des études non juridiques sur l'administration est appelé « Science Administrative ». Mais, il reste à définir clairement les rapports de cette discipline avec la science du droit administratif, son objet d'un auteur à un autre, d'un pays à un autre. En revanche, on est d'accord sur un point : *la finalité pragmatique* de cette nouvelle science.

A. Le développement

1) Du droit administratif à la science administrative

Les étapes du développement du droit administratif en URSS se confondent avec les problèmes théoriques et pratiques qu'ont eu à résoudre les dirigeants soviétiques pour construire une administration sur des bases nouvelles.

Au début, parce qu'on refuse de faire une distinction entre structure politique et structure administrative, il n'existe pas de droit administratif spécifique. Le juridique est alors éclipsé par la politique. Mais le besoin se fait

vite sentir de codifier les règles en vigueur en matière de protection de l'ordre et de la sécurité et des garanties de la légalité socialiste.

En 1930, le droit administratif et la science juridique sont éliminés parce qu'on estime que la planification socialiste doit remplacer la réglementation juridique par une réglementation technique. Avec le nouveau revirement de 1930, « le droit administratif soviétique doit occuper l'une des places les plus importantes vu l'intérêt exceptionnel des questions de direction administrative dans l'édification socialiste ».

Après un moment au cours duquel l'attention avait été portée sur le droit administratif pour mettre fin aux violations de la légalité socialiste et veuiller au respect du droit par les organes étatiques, on est retombé dans le flou : le droit administratif court le risque économique. ***La conception marxiste refuse de concevoir l'administration comme politiquement neutre et confinée dans des tâches d'exécution.*** De plus, la théorie du dépérissement de l'Etat met en cause l'idée d'un droit réagissant l'activité des organismes administratifs au sens strict et spécifiques par rapport aux autres branches du droit.

Mais au fur et à mesure que les tâches administratives s'amplifient et changent de nature, les problèmes d'organisation paraissent plus urgents. Les considérations pratiques rejoignent les considérations théoriques.

La plupart d'auteurs admettent que l'activité administrative doit être examinée à la fois sous l'angle juridique et sous l'angle organisationnel. Mais le problème des rapports entre le droit administratif et la science administrative demeure controversé. Pour les uns, la science administrative doit être une sorte de sociologie juridique, consistant simplement à dégager les conditions sociales de l'effectivité de règles de droit. La tendance dominante opte pour des sciences administratives, où figurent côte à côte la science du droit administratif et la science de l'administration.

2) Les orientations actuelles de la science administrative

Selon les types d'approche préconisés pour appréhender les phénomènes administratifs, on dégage de nombreuses divergences entre les auteurs.

Il n'y a pas d'unité mais au contraire, pluralité de tendances au sein de la science administratives socialiste.

L'objet de la science administrative reste controversé : la notion d'administration est comprise de deux façons : pour les uns, la science administrative étudie les problèmes de l'administration étatique au sens strict ;

pour les autres, elle est la science de l'organisation de la société toute entière, c'est-à-dire qu'elle englobe tous les phénomènes d'organisation, y compris dans le secteur de la production.

Les approches du phénomène administratif : très diverses, parce que les spécialistes de plusieurs disciplines s'y intéressent. Néanmoins, trois courants principaux se dégagent :

- Un courant institutionnel : descriptif et juridique ;
- Un courant sociologue : surtout en Pologne et en Hongrie ;
- Un courant pratique : axe sur l'organisation et la gestion.

La finalité de la science administrative : réunit un large accord. En effet, tous les auteurs quelle que soit leur tendance insistent sur le ***but utilitaire*** de la science administrative. Il s'agit de :

- Connaître l'administration afin d'améliorer son fonctionnement ;
- Eliminer les organes inutiles ou de créer ceux qui font défaut ;
- Organiser le travail de façon rationnelle ;
- Assurer l'effectivité des normes juridiques ;
- Accroître le rendement des organes administratifs.

La science administrative doit contribuer à forger une administration conforme à la fois aux principes fondamentaux au socialisme et au degré de développement du pays.

Dans les pays socialistes, la science administrative est considérée comme une science appliquée. Les recherches sont encouragées et financées par l'Etat, qui fixe éventuellement des programmes prioritaires en fonction des préoccupations les plus urgentes.

E. La conclusion partielle

Bien que l'administration soit une nécessité quel que soit le système politique co-social pour les autres marxistes dont LENINE, l'administration n'était qu'une « ***Super – structure*** » et un ***instrument*** de domination utilisé par les classes dirigeantes. Cet instrument devait disparaître dans un Etat communiste. Autrement, il devait être tellement imprégné de la doctrine politique des gouvernements au point qu'il devait se confondre avec eux en collaborant étroitement avec les administrés. La nécessaire politisation de l'administration devient la solution pour se mêler ou même de se confondre avec les administrés. C'est la doctrine du « centralisme démocratique » qui fait de l'administration un organe en grande partie élue mais hiérarchisé et contrôlé par la partie.

Cependant, les études plus récentes montrent que ceci est une sorte d'idéal que les auteurs contemporains ont des préoccupations plus techniques qui ne diffèrent pas de celles des occidentaux. Les pays socialistes se rendent compte comme les Etats occidentaux qu'il est difficile de procéder à une coupure radicale entre le point de vue juridique et le point de vue de la science administrative.

La science administrative dans le monde socialiste est dominée par la procédure administrative, une procédure non contentieuse qui règle les rapports entre l'administration et les administrés et vice – versa. L'institution du Procureur Général et de ses services (Procuratura) apparait comme un organe de contrôle de l'Administration à défaut d'un contrôle juridictionnel.

CHAPITRE 3. LA SCIENCE ADMINISTRATIVE ET LES AUTRES SCIENCES DE L'ADMINISTRATION.

Il s'agit de délimiter le champ de la science administrative en le confrontant avec celui des disciplines qui abordent, sous un angle ou sous un autre, l'étude des phénomènes administratifs : la science politique, l'ensemble de sciences portant sur l'Administration, la science des organisations. Cette triple confrontation permettra de cerner les étapes successives de l'objet propre de la science administrative, en montrant les apports possibles des autres disciplines scientifiques dans l'épanouissement de la science administrative.

SECTION 1. LE RAPPORT ENTRE LA SCIENCE ADMINISTRATIVE ET LA SCIENCE POLITIQUE.

Le problème de la distinction entre la science administrative et de la politique est important parce que la science administrative s'intéresse à l'Administration publique qui est une branche du pouvoir exécutif, dont du pouvoir étatique.

Pour une partie de la doctrine, la science administrative ou science de l'Administration publique est une branche des sciences politiques. Le degré de son autonomie dépend de la conception que l'on a des rapports de l'Administration avec la politique. Mettre l'accent sur la neutralité politique de l'administration, c'est insister sur la coupure entre la science administrative et science politique et inversement.

En réalité, la spécificité de la science administrative par rapport à la science politique ne peut être dégagée en parlant de coupure entre deux domaines distincts. Elle suppose seulement, mais nécessairement, que la science administrative puisse faire prévaloir un point de vue propre sur des phénomènes éventuellement identiques.

A. La science administrative : branche de la science politique

Selon cette conception, l'Administration contribue à la réalisation des fins étatiques et l'activité qu'elle développe est une des fonctions de l'Etat. En conséquence, la science administrative peut être rangée parmi les sciences politiques. Aujourd'hui, cette conception est affirmée par certains auteurs qui considèrent que la science administrative est le prolongement de la science politique. Les politistes défendent bien cette conception et ils cherchent tout le temps à annexer à leur domaine d'étude l'Administration. Parmi les nombreux auteurs de cette tendance, on cite :

Bernard GOURNAY, qui trouve que la science administrative est reliée par des liens étroits d'interdépendance et en rapport de voisinage avec la science politique. Leur genèse et les étapes successives de leur évolution sont communes. Il est impossible de tracer une ligne de démarcation rigoureuse entre les deux. L'Administration a cessé d'être considérée comme une fin en soi, les objectifs administratifs dépendent étroitement des options politiques conçues par les institutions politiques.

Dans le même ordre d'idée, Maurice DUVERGER considère que la science administrative est simplement la branche de la science politique qui « étudie l'organisation et le fonctionnement des Administrations, l'activité des et

Certains auteurs très rigoureux vont jusqu'à nier que la science administrative puisse avoir un objet d'étude spécifique.

B. La coupure entre la science administrative et la science politique

Beaucoup d'auteurs ne cherchent pas à savoir quels rapports existent entre ces deux disciplines. Ils acceptent d'emblée l'idée d'une séparation nette entre elles et attribuent à chacune de science un domaine propre. La science politique fait l'étude du gouvernement, du parlement, des régimes politiques, des rapports avec les électeurs, des partis politiques, des doctrines.

De leurs structures et de leur fonctionnement. La science administrative serait à la science politique, ce que le droit administratif est au droit constitutionnel.

NB. La distinction entre un niveau politique et un niveau administratif implique la thèse d'une administration neutre et subordonnée, simple instrument de pouvoir politique.

Dans cette perspective, l'Administration n'a aucun pouvoir d'option, sa mission se borne à exécuter les tâches définies par les instances politiques.

Pour Jacques CHEVALIER et Danielle LOSCHAK, la thèse d'une séparation franche entre le niveau politique et niveau administratif se heurte à des objections théoriques et des obstacles pratiques. En négligeant la dimension politique, on enlève aux phénomènes administratifs une partie essentielle de leur substance. Car l'Administration est incontestablement un phénomène politique.

On peut adopter une démarche parmi tant d'autre, qui considère le système administratif comme un sous-système du système politique.

Tout en conservant sa spécificité et sa cohérence. Le sous-système administratif est indissociable du système politique dont il fait partie intégrante, et qui englobe l'appareil d'Etat et l'ensemble des forces exerçant une influence sur les processus politiques.

SECTION 2. LA SCIENCE ADMINISTRATIVE ET LES AUTRES DISCIPLINES

§1. L'approche Juridique

Le problème à résoudre est de savoir comment la science administrative doit appréhender les aspects juridiques des phénomènes auxquels elle s'intéresse.

- a) L'importance du droit : elle se manifeste par l'étendue de la réglementation juridique. De plus, toute l'action de l'Administration se trouve dans un réseau des règles juridiques, aucun acte administratif ne peut intervenir en dehors du droit, notamment le Droit administratif. Cela est conforme aux exigences de l'Etat de droit et aux caractéristiques du modèle bureaucratique décrit par Max WEBER.
En effet, le Droit administratif régit la science administrative sur un triple domaine :
 - Les structures administratives y compris la répartition des compétences et les rapports entre différents organes de l'Administration ;
 - Les moyens d'action (procédures) : les modes de gestion des services publics, l'édition des actes unilatéraux, la passation des marchés, les statuts des biens et du personnel des Administrations ;
 - Le contrôle de l'action administrative, notamment sous la forme juridictionnelle pour garantir la régularité interne et la protection des administrés contre l'arbitraire.
- b) Pour définir les rapports entre Droit administratif et la science administrative, il importe de tenir également compte de l'importance du droit dans le fonctionnement de l'Administration et de l'incompatibilité de la méthode juridique avec les objectifs propres de la science administrative.

Le Droit administratif et même le Contentieux administratif sont inclus dans le champ de la science administrative, qui doit s'interroger sur la façon dont les normes sont élaborées, appliquées et vécues tant par les administrés que par les agents de services publics.

§2. Approche Historique.

L'histoire est définie comme la science des hommes dans le temps, c'est même la science par excellence. L'Administrateur Public est une composition historique, c'est un produit du temps ; ses structures et ses règles de fonctionnement évoluent ; le concept « unfinished business » que les américains utilisent exprime bien cette réalité.

La science administrative doit saisir le présent et s'achever nécessairement en prospective, elle doit tirer des conclusions de diagnostics. Pour cela, elle interrogera aussi le passé : l'histoire devient l'un des auxiliaires privilégiés de la science administrative.

Actuellement, dans l'étude de l'Administration Publique, l'accent est placé sur l'histoire des institutions : « Histoire administrative ». La dimension historique aide à comprendre certains traits de l'administration actuelle, en les rapportant à l'évolution antérieure. Elle met en lumière les constantes, les continuités ; derrière les ruptures apparentes. L'histoire devient l'auxiliaire privilégiée de la science administrative parce qu'elle a pour objet de décrire et de faire comprendre les changements : « le passé est l'assise du présent ». L'histoire est donc la géologie de la science administrative.

Dans son histoire de l'Administration, P. LEGENDRE combine trois approches :

- Le point de vue génétique qui permet de comprendre que l'administration résulte d'un mécanisme d'évolution qui se développe sous l'action d'un milieu, à partir de deux facteurs : le temps et l'espace ;
- Le point de vue morphologique qui conduit à retracer l'histoire des fonctions de l'administration et de leur organisation ;
- Le point de vue systématique qui montre la cohésion de l'ensemble.

L'histoire de l'Administration doit être histoire non compartimentée mais globale et comparée des systèmes administratifs.

§. 3. Approche sociologique

De manière assez grossière, la sociologie peut être définie comme la science qui étudie l'individu en tant que membre du groupe déterminé par les institutions sociales, et entre individus essentiellement des comportements d'individus pris dans les classes sociales, les groupes religieux, les groupes économiques, etc.

L'administration est le siège d'une vie sociale. On y observe des jeux rapports entre individus hiérarchisés qui se réalisent par des communications verticales, et entre individus placés au même niveau par des communications horizontales. On y note des rapports informels et parallèles aux rapports formels qui s'établissent entre les personnes, selon l'appartenance à un groupe de même discipline scientifique, à une même équipe de travail, à un même statut social, économique, culturel ou autres. Ainsi peut – il se développer des tensions, des conflits entre les membres ou entre l'administration et public. Michel Crozier a noté par exemple dans son étude du phénomène bureautique où il s'est proposé de rendre compte de la pathologie, du dysfonctionnement des Administrations de type bureaucratique et d'y remédier en considérant la culture des acteurs, qu'en France le public considère l'Administration Publique comme tracassière ou non selon les contrées ; il se montre indifférent ou non vis-à-vis d'elle selon son origine, ses croyances, etc.

Les rapports entre la science administrative et la sociologie doivent être envisagés à plusieurs niveaux, mais le deux niveau importants son :

- ***Au premier niveau***, l'administration est considérée comme un milieu social spécifique dont on peut accueillir les données les plus diverses : âge, formation, origine sociale des agents, proportion des femmes dans les services, etc. Mais ces données brutes ne constituent, en elles – mêmes, qu'une sociographie de l'Administration. Sans le soutien d'une problématique préalable, elles révèlent peu de choses sur l'administration.
- ***Un deuxième niveau d'analyse*** permet d'examiner l'exercice de l'autorité et du commandement, les relations de pouvoir, les réseaux de communications entre individus et groupes, les phénomènes de solidarité ou de rivalité et l'incidence de tous ces facteurs sur le fonctionnement des institutions. Enfin, la sociologie qui étudie le champ social dans sa totalité, incite à chercher la place de l'Administration au sein de la société globale. Il s'agit de dégager son rôle spécifique et son impact sur les rapports sociaux. Dans ce cas, l'approche sociologique tend à se confondre avec la science administrative, car celle – ci est considérée comme une sociologie de l'administration.

§.4. Approche économique

L'administration publique pèse beaucoup dans l'économie de chaque pays. Cela explique la nécessité de faire appel à la science économique pour éclairer certains aspects de son activité. L'économie de l'administration est généralement considérée, d'une façon restrictive, comme la simple analyse des

incidences économiques du fonctionnement de l'administration. Or, l'approche économique permet plus, d'expliciter la place et le rôle spécifique de l'administration dans la société, en appréhendant la raison d'être et l'activité du secteur public en termes économiques.

L'appareil administratif s'est beaucoup étendu à la suite de la multiplication des tâches de l'Etat. Cela a contribué à l'accroissement de l'incidence économique et financière de son fonctionnement. Plusieurs éléments permettent de mesurer cette incidence :

- ✓ La part du revenu national qu'absorbent les dépenses d'administration ;
- ✓ Le problème des effectifs : comment évoluent – ils, comment se répartissent – ils par catégories et par secteurs d'activités ;
- ✓ La politique de l'emploi : le recrutement dans l'administration dépend en partie de la situation du travail, mais elle peut aussi jouer un rôle important en cas de chômage ou de surchauffe ou favoriser les équilibres régionaux grâce à un recrutement géographique diversifié et une répartition des emplois sur l'ensemble du territoire ;
- ✓ La politique des rémunérations, influencé éventuellement par la concurrence du secteur privé, mais le plus souvent tributaire des contraintes budgétaires ou de choix économiques et sociaux globaux.

§.5. Approche psychologique

La psychologie est l'étude du comportement humain. Cette étude peut s'intéresser au mécanisme du comportement sur le plan individuel, dans une perspective abstraite et générale (étude de la mémoire, de la volonté, de la motivation...).

Appliquée à l'administration, la psychologie et d'expliquer les attitudes et les comportements des agents : satisfaction au travail, les motivations personnelles, le rapport à la tradition, l'esprit de corps, mais aussi de l'autorité et de l'obéissance et d'une façon générale tout ce qui touche aux relations interpersonnelle à l'intérieur des mécanismes administratifs : rôle des partenaires, de la coopération et de la cohésion, de la division du travail, des organisations de fait.

CHAPITRE 4. LES FONCTIONS ET LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'administration publique a une action essentiellement exécutive qui consiste en l'accomplissement des buts d'intérêt public.

La réalisation de l'intérêt public c'est donc la raison d'être de l'administration, elle est la tâche en vue de laquelle l'Administration a été instituée par pouvoir politique.

SECTION .1. LES FONCTIONS DE L'ADMINISTRATION

Le concept « fonction de l'Administration renferme toutes les autres activités que l'Administration développe en vue de soutenir l'accomplissement de ses missions. Ces activités sont relatives à la gestion interne de l'administration et à la gestion de son environnement extérieur.

L'administration est l'instrument pour réaliser le choix politique sa fonction intermédiaire lui permet d'assurer le contact entre le gouvernement et les citoyens. Pour cela, l'administration remplit les fonctions suivantes : information, préparation des décisions, la prévision et l'exécution des décisions.

§.1. L'information

Elle constitue un puissant instrument de collecte et de diffusion de l'information est la première fonction de l'Administration. Il s'agit d'une formation systématique et exhaustive que seul de l'administration détient par sa mémoire exceptionnelle et peut transformer pour la rendre utilisable.

L'administration est l'instrument puissant de conservation et de synthèse pour le compte de tous. Sur la base des renseignements que l'Administration doit ressembler concernant le fonctionnement de l'appareil étatique, ses relations avec les Administrés concernant les besoins actuels et futurs du public, le pouvoir politique peut effectuer des choix éclairés. L'Administration est obligée de mettre l'information à la disposition des hommes politiques et des citoyens. Elle ne peut la retenir pour elle – même afin de détenir un pouvoir plus important.

§.2. Préparation des décisions

L'Administration prépare les décisions du pouvoir politique : mettre en forme une proposition venue de l'extérieur et susciter la décision politique en se tenant à l'écoute des revendications et des besoins exprimés par les Administrés.

Cette fonction a pris de l'extension dans les Etats modernes parce que :

- ✓ A cause de la multiplicité des décisions, le pouvoir politique ne pouvant intervenir partout, donne une délégation aux autorités administratives situées à des rangs divers de la hiérarchie ;
- ✓ La technicité croissante des problèmes pousse les autorités politiques à s'en remettre à l'avis des administrateurs qui en profitent souvent pour imposer leur point de vue comme la seule voie de la décision.

§.3. La prévision

Du fait que l'Administration assure la continuité, elle est la mémoire du corps social, le lien entre le passé et le présent et l'avenir. Alors que le pouvoir politique souvent préoccupé par l'actualité immédiate, l'Administration gère au jour le jour sur base des directives données par le pouvoir politique. De ce fait, elle était conservatrice parce qu'elle gère sans tellement chercher à transformer. C'est ce qui correspondait à l'idéologie conservatrice du 19^{ème} siècle et du 20^{ème} siècle.

§.4. L'exécution

Cette fonction fait de l'Administration un intermédiaire entre la décision politique et l'action. Tout en réalisant les fins suprêmes arrêtées par le pouvoir politique, l'Administration doit adapter aux cas concrets qu'elle doit résoudre. Il ne s'agit pas ici d'une simple routine des services, car pour bien exécuter, il faut choisir les moyens, les adapter aux difficultés rencontrées, aux circonstances, il faut chercher à perfectionner.

Dans cette fonction d'exécution, l'Administration est portée à être plus ou moins fidèle, à infléchir les décisions politiques ou encore à les prendre à la place du pouvoir politique.

Dans l'Administration publique, la gestion comprend les fonctions types suivantes : la fonction financière, la fonction juridique, les études et programmes, le contrôle, l'organisation et l'exécution des tâches.

A. Fonction financière

Cette fonction comprend la préparation et l'exécution du budget par l'administration et la gestion des ressources financières qui lui sont allouées. La plus claire des ressources financières provient essentiellement du budget de l'Etat (Ministères), pour certains organes de l'Administration publique et pour les autres (collectivités territoriales, services publics) des services qu'ils rendent ou des biens qu'ils produisent.

B. Fonction juridique

La fonction juridique comprend la rédaction des projets de décisions politiques et administratives d'abrogation et l'interprétation de la législation et de la réglementation afin d'assurer la légalité et la forme des actes ainsi que la conformité des décisions et la garantie des empiètements et des abus du pouvoir ; la codification des textes justifiée par l'hétérogénéité des textes quant à leur âge, leur nombre qui peuvent les rendre quelque peu contradictoires.

La fonction juridique s'occupe enfin des contentieux (différends avec des particuliers) et des procédures judiciaires afin de prévenir des conséquences désastreuses sur la conduite des affaires d'intérêt public qui résulteraient d'un jugement (annulation des décisions).

C. Fonction et programmes

Cette fonction cherche à optimiser l'utilisation des moyens de production en assurant la prévention du déroulement des événements suivie d'un contrôle et d'un réajustement en fonction des prévisions. Pour réussir, cette fonction doit rassembler des informations, des données, les observer et les interpréter. Pour anticiper le futur, se représenter le cours des événements, faire un pronostic à réaliser par l'établissement des programmes, la fonction études et programmes (ordonnancement) doit percevoir correctement la réalité.

D. Contrôle

Le contrôle dont il est question est le contrôle interne, c'est-à-dire celui que l'administration exerce à l'intérieur et non en dehors, dans son environnement extérieur. C'est celui qui est exercé sur les hommes et sur la gestion des moyens.

Dans le premier cas, il s'agit du contrôle des prestations effectuées par le personnel et qui s'achève dans l'attribution des notes d'appréciation. On dit qu'il est technique. Dans le 2^{ème} cas, il porte sur l'argent et le bien. On dit qu'il est administratif.

Le contrôle peut s'intéresser à tout ou partie de l'organisation. Il sera dit global s'il s'intéresse à l'organisation général aussi bien qu'au fonctionnement et aux activités des hommes. Il sera dit partiel s'il s'intéresse à une partie, un moyen spécifique. Toutes ces distinctions sont théoriques. En pratique, il est fréquent de faire l'un à l'occasion de l'autre ou vice versa.

Le contrôle peut être préventif (à priori) ou à posteriori. S'il est à priori, il s'exerce alors sur un projet avant qu'il ne soit réalisé. Son but est de prévenir des erreurs d'orientation. Il peut s'achever dans des modifications ou

dans un refus d'autoriser l'exécution du projet. Le contrôle à posteriori intervient après cours ou en cours d'exécution du projet. Il peut suivre de près l'acte contrôle en intervenant à l'improviste (il s'agit de contrôle contemporain ou simultané) ou s'étendre longuement dans le temps en intervenant à date régulière ou à un moment ponctuel.

E. Organisation et exécution des tâches

Cette fonction comprend la rationalisation du travail et de la structure des services. La rationalisation du travail s'intéresse à la simplification des tâches à la division et au mode de réalisation de celles-ci. La rationalisation de la structure s'attache à la division administrative (des services) et à la répartition du pouvoir de décision.

SECTION 2. LES MISSIONS DE L'ADMINISTRATION

Les missions de l'Administration Publique sont nombreuses. L'étude des celles-ci suscite problèmes de la classification et du développement de ces dernières. Elles sont variables suivant les époques, suivant les pays.

§1. La classification des missions de l'Administration Publique

Les auteurs ne se s'accordent pas autour des classifications proposées. De manière générale, on distingue :

- A. **Classification par le rayonnement géographique** : on distingue alors : - Les missions nationales : sont celles remplies de la même manière sur l'ensemble du territoire (les tâches nationales sont exercées soit par les ministères, soit par des organismes administratifs spécialisés). – Les missions provinciales : sont celles réalisées au niveau des provinces ou mieux des régions. – Les missions locales : sont celles réalisées au niveau des entités territoriales décentralisées et autres structures administratives.
- B. **Classification par l'utilisation de la puissance publique** : c'est le cas des missions de souveraineté (défense nationale, maintien de l'ordre publique), la levée des impôts. Ces missions se développent sans cesse et sont considérées d'une façon extensive.
- C. **Classification en fonction des sujets** : les destinataires des missions sont notamment : les enfants, les agriculteurs, les personnes vivant avec handicap, les délinquants... D'où, la nécessité d'une spécialisation au sein de l'Administration.
- D. **Classification en fonction du but** : certaines missions de l'Administration Publique concernent le contact avec le public et d'autres concernent la

marche interne de l'appareil de l'Etat ou de la machine administrative. Ceci établit la distinction entre les missions externes et les missions internes situées hiérarchiquement.

1. **Les Missions Externes** : comprennent les missions de souveraineté, les missions économiques, les missions éducatives et culturelles et les missions sociales.

a) Les missions de souveraineté :

- La défense pour maintenir l'intégrité du territoire et la sûreté de l'Etat contre les atteintes venant de l'extérieur ou intérieur ;
- La conduite des relations extérieures : organise la représentation à l'étranger, défend en territoire étranger les personnes et les biens nationaux, aide économique extérieure ;
- La police assure le maintien et rétablissement de l'ordre public, la protection des personnes et des biens, prévention des crimes et délits, protection civile, police politique, pollution sonore...

b) Les missions économiques :

- Les tâches de l'Etat ou son appareil administratif sont notamment : émission de la monnaie, contrôle de la masse monétaire en circulation, le contrôle des prix, fixation du taux de change,
- Réalisation des actions spécifiques en matière de productivité, d'investissement, assurer le climat des affaires, favoriser la création des entreprises, fournir l'énergie, le transport en commun,...

c) Les missions sociales :

- Les tâches de l'Etat ou son appareil administratif sont notamment : assurer la santé et l'hygiène publique, prévenir des maladies, épidémies, accidents, surveillance des denrées alimentaires et des produits pharmaceutiques, construire des logements neufs, rénover l'habitat, assainir l'environnement ; défendre droits et les intérêts des travailleurs salariés, protéger les personnes vulnérables...

d) Les missions éducatives et culturelles :

- Les tâches de l'Etat ou son appareil administratif sont celles liées notamment : à la recherche scientifique, à l'éducation, à la formation universitaire et supérieur, à la gratuité à l'enseignement de base. Sur le plan culturel, les missions de l'Etat et son appareil administratif concernent : la construction des infrastructures éducatives et sportives, l'organisation des activités culturelles destinées aux jeunes, aux adultes, y compris l'information relative aux nouvelles technologies de l'information et communication et à caractère non politique.

E. Classification des missions selon le spécialiste Américain de l'Administration Publique : Léonard D. WHITE.

Cet auteur regroupe les missions de l'Administration Publique en trois grandes catégories suivantes : Les Line services, auxiliary services et staffs services.

a) Les Line services :

Ce sont les missions principales de l'Administration, les tâches qui correspondent à la finalité de l'Administration et qui sont tournées vers le public et les usagers. Elles concernent les missions de souveraineté comme la défense, la police, les missions sociales (éducation, santé...) et les missions économiques.

b) Les « Auxiliary services » :

Elles n'ont pas de finalité propre, ne travaillent pas directement en contact avec les usagers du service public et ne fournissent des prestations qu'aux diverses unités administratives. Ces services ont trait au personnel comprenant directions et bureaux personnel dont le rôle est de recruter les agents, les former, assurer leur carrière, les rémunérer. C'est aussi le cas des services financiers et comptables qui assument la fonction comptable stricto sensu qui consistent à garder et à gérer les fonds qu'ils ne procurent pour le fonctionnement des services, à opérer le décaissement conformes aux règles, conserver la trace écrite de toutes les opérations.

Enfin, ils doivent fournir des biens et des services aux autres entités administratives. Ces biens peuvent être matériels : services de fabrication, d'approvisionnement ou achat, services chargés de travaux immobiliers ; immatériels comportant des services de consultation juridique, etc. ou des tâches d'exécution (dactylographie, ro-néographie, imprimeries administratives, ateliers de classement).

c) Les « staffs services» (missions de commandement ou d'Etat – major)

Il s'agit des fonctions exercées au contact étroit avec l'autorité politique et qui impliquent la direction immédiate des cellules administratives et l'accomplissement des tâches liées à la prise des grandes décisions. Dans les Etats – major, les agents sont chargés des activités suivantes :

- Effectuer les recherches et études nécessaires à l'élaboration de la politique du service ;

- Etablir les prévisions, établir des hypothèses sur l'évolution future du service ;
- Préparer des projets de programme ou de plan d'action ;
- Veiller à l'exécution des décisions et des programmes, coordonner l'action des services d'exécution et de contrôle ;
- Préparer les mesures pour la réorganisation des structures, les perfectionnements des méthodes de travail et d'administration des relations humaines dans le service et en dehors de celui – ci.

NB : *Il arrive souvent en effet, qu'un organisme administratif accomplisse des tâches qui relèvent de trois catégories des services, c'est surtout pour des administrations des petites dimensions.*

F. Classification selon les spécialistes américains de la science administrative (M. MARSHALL DIMOCK)

Ils regroupent les activités administratives en quatre catégories suivantes : la projection (prévision), aide (sociale), réglementation, fourniture directe de service.

G. Classification selon le tome X de l'encyclopédie française

- Les missions essentielles (fonctions) : Défense nationale, affaires étrangères, justice, police (affaires intérieures) ;
- Les missions habituelles (fonctions) : Education, santé, communications et transports ;
- Les missions (fonctions nouvelles) : Environnement, développement économique, culture (NTIC).

Le développement des nouvelles missions de l'administration (Etat) s'est fait sous l'influence du progrès techniques (NTIC) et des changements sociaux.

CHAPITRE 5. LA REFORME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Le mécontentement des agents vis – à – vis de l’administration est un phénomène courant dans tous les pays et à toutes les époques. Aussi, la réforme administrative est – elle réclamée par des articles de presse, des discours, des programmes gouvernementaux et des revendications de l’opinion publique.

Mais la réforme administrative ne peut supprimer tous les vices de l’administration, elle peut perfectionner la machine administrative mais jamais la rendre parfaite. Ce qu’elle cherche, c’est une adaptation de l’administration aux missions qui lui sont confiées.

L’idée de réforme administrative peut indiquer un Etat de crise. S’il s’agit d’une crise financière, la réforme administrative invitera à faire des économies. La crise peut être sociale et politique, ce qui signifie qu’il faut revoir l’organisation administrative. Quelque fois, l’administration devient un simple bouc – émissaire pour une situation créée par un pouvoir politique incapable de réaliser les aspirations du peuple.

La science administrative ou étude du phénomène administratif, à partir de ces contestations, formule des lois qui, à l’instar des autres lois sociologiques, ne sont que des tendances et sont dominées par la contingence. Ces constatations et ces lois permettent de formuler des propositions de réformes.

La réforme administrative peut apparaître comme un style si l’on tient compte du fait qu’en fait l’administration est en perpétuel état de réforme. Mais, il s’agit d’esquisser une sociologie de la réforme administrative qui montre quels types des méthodes des services publics.

SECTION 1. LES REFORMATEURS

Parmi les nombreux individus et groupes intéressés à la réforme administrative, on retrouve les principaux :

- Le public (le peuple) ;
- Les gouvernants ;
- Les fonctionnaires.

D'abord le public lui – même, formant un tout. L'administré trouve divers reproches à adresser à l'administration et aux fonctionnaires : parasitisme, paresse, irresponsabilité, inefficacité, inhumanité, tracasserie, etc. la réforme est alors souhaitée pour supprimer les fonctionnaires inutiles, leur demander de mieux travailler, leur donner plus de sens de responsabilité et leur faire obtenir de meilleurs résultats, etc.

Les griefs soulevés dépendent des groupes sociaux, professionnels et géographiques mais tendent à réaliser des économies. L'hostilité à l'égard de la bureaucratie est plus grande dans le milieu rural que dans le milieu urbain, chez les propriétaires que chez les salariés, dans les petites entreprises que dans les grandes. Le thème de la décentralisation administrative jouit de la faveur des réformateurs, surtout des hommes politiques pour satisfaire les intérêts locaux de leurs élus.

Quant aux gouvernants, ils envisagent le problème de la réforme administrative pour deux types de considérations : d'un côté, le désir de répondre aux aspirations de l'opinion et de lutter contre la lourdeur de l'appareil administratif et de l'autre, les impératifs d'ordre financier.

Les fonctionnaires eux – mêmes, ces serviteurs de l'Etat, ne sont pas les derniers à réclamer une réforme de leur institution de travail. Outre les réformateurs qualifiés de caractériel, individus perpétuellement mécontents du système qui ne rêve que du changement pour le changement, les mobiles des fonctionnements en matière de réforme administrative sont suivants :

- Il y a dans le chez des fonctionnaires le désir de réaliser des réformes qui leur permettraient d'assumer dans les meilleures conditions possibles, les tâches qui leur ont été confiées, c'est donc le souhait des fonctionnaires d'éliminer les obstacles qui résultent du cloisonnement du service, de la complexité de la réglementation, de la longueur des procédures ;
- Les fonctionnaires souhaitent des réformes afin de voir s'accroître leur sécurité, leur puissance, leur prestige, leurs revenus. De la même façon, ils s'opposent aux projets de réforme qui porteraient atteinte à leurs avantages à l'indépendance, de leurs corps et à leurs droits acquis.

SECTION 2. LES METHODES DE REFORME

§.1. La reforme institutionnalisée

Du fait que l'administration tend à rejeter les réformes qui lui sont imposées, il s'agit de mettre sur pied des institutions qui font la réforme d'une manière constante et permanente. L'administration est lors perçue sous une optique dynamique et non figée dans ses structures et ses habitudes. Ceci permet de résoudre une crise politique et de porter remède à des tensions psychologiques entre l'administration et les administrés. De même, on peut chercher à adapter l'administration à l'évolution des finalités politiques et aux nécessités économiques et techniques du monde moderne. La présence permanente d'institutions de réforme crée chez les agents administratifs une psychologie favorable au changement et développe l'étude critique de l'administration en incitant les agents administratifs à une grande vigilance dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Parmi les nombreux obstacles auxquels se heurtent les institutions de réforme, il importe de souligner la nécessité de disposer d'une autorité réelle sur les autres services afin d'obtenir les renseignements indispensables aux transformations nécessaires. Seule une autorité interministérielle disposant d'un soutien politique puissant pour vaincre les particularismes ministériels. Ainsi, c'est mieux de concentrer ces services auprès du chef de l'Exécutif. Disons aussi que les institutions de réforme n'échappent pas à la loi du vieillissement, car, progressivement, l'esprit novateur peut s'émousser et leur crédibilité devenir insuffisante.

§.2. La réforme brutale

Elle apporte une transformation immédiate et unilatérale évitant ainsi la dénaturalisation d'un projet par l'action des groupes de pression internes et extérieurs. Elle rend les mutations irréversibles.

Parmi les difficultés que rencontre cette technique, on peut signaler le fait de disposer d'un très grand crédit. Un nouveau gouvernement, un nouveau ministre, un nouveau directeur peuvent en user avec plus de chance, mais dans les premières semaines de leur entrée en fonction. Employée fréquemment, elle risque d'éveiller les groupes de pression. Elle est en contradiction avec la recherche de la participation des administrées et des fonctionnaires à la prise des décisions. Enfin, la transformation juridique pour avoir une prise sur la réalité doit entrer dans les faits. Or, le danger consiste en ce que les fonctionnaires et

les groupes non associés à la préparation de la décision risquent d'en bloquer l'application.

§. 3. La réforme expérimentale

La méthode de la réforme expérimentale consiste à procéder à des expérimentations en rodant sur le terrain la réforme projetée avant de la généraliser. Elle convient aux habitudes de travail des fonctionnaires et aux moyens humains et juridiques dont ils disposent. Elle s'harmonise donc avec les pratiques administratives en donnant aux fonctionnaires des instruments adaptés aux personnes et à résoudre ce qui leur permettra de retoucher leur création en fonction de l'évolution des données. Elle exige que le pouvoir législatif ait délégué ses prérogatives au pouvoir réglementaire dans le domaine de l'expérience.

Elle présente l'avantage d'habituer progressivement les esprits à une réforme. De même, elle permet d'arriver à plus de précisions dans l'élaboration des textes, une mesure rodée sur le terrain sera plus « fonctionnelle » que celle qui est élaborée dans le secret des bureaux.

Cette méthode donne donc l'occasion aux fonctionnaires de transformer le texte pour l'adapter. Celui – ci devient ainsi un instrument de travail qui se soumet à l'évolution. Le danger c'est que les fonctionnaires risquent de ne pas bien préparer le texte sachant qu'ils pourront le modifier. Pour les administrés, il y a le risque qu'ils n'aient plus le moyen de connaître une législation aussi mouvante.

De plus, on considère que cette méthode porte atteinte au principe l'égalité des citoyens devant la loi. Cependant, le fait que l'expérimentation est provisoire et devrait faire l'objet d'une extension progressive à l'ensemble du territoire atténue cet inconvénient.

A. Quelques inconvénients de la réforme expérimentale

- Les fonctionnaires risquent de ne pas bien préparer le texte sachant qu'ils pourront le modifier ;
- Pour les administrés, il y a risque qu'ils n'aient plus le moyen de connaître une législation.

CHAPITRE. 6. L'ADMINISTRATION ET LES REGIMES POLITIQUES

SECTION 1. LA SUBORDINATION DE L'ADMINISTRATION AU POUVOIR POLITIQUE

L'étendue réelle du pouvoir administratif dépend du système de répartition des pouvoirs adoptés. En effet, si les différences qui se manifestent dans la façon dont sont organisés et fonctionnent les services gouvernementaux et locaux tiennent en partie au degré de développement économique et social, la diversité des régimes politiques dans le cadre desquels fonctionnent les services publics demeure la première explication.

Ainsi, la fonction du pouvoir politique est de toute initiative d'appréciation, de direction, de conseil ; c'est lui qui donne à l'administration son esprit général, sa pensée (Vivien). Il y donc une subordination nécessaire de l'administration au pouvoir politique autrement il y aurait risque d'anarchie ou de totalitarisme administratif.

Cette subordination est aussi l'effet d'une règle de morale administrative qui veut que s'il arrive que l'administration, prenne une décision importante à la place du pouvoir politique, c'est que la répartition des tâches a été mal assurée. Par ailleurs, avec l'évolution du système parlementaire au XIX^{ème} siècle, le gouvernement s'est trouvé rendu responsable des actions commises par les administrations. La responsabilité du gouvernement apparaît comme la contrepartie de l'autorité qu'il exerce sur l'administration.

C'est ainsi que le rôle de l'administration dépend des options constitutionnelles générales et des relations qui existent entre l'exécutif et le législatif.

§.1. Dans le système politique de répartition des pouvoirs

Dans un régime de confusion des pouvoirs, l'autonomie de l'administration est en principe nulle. L'administration n'ayant aucune fonction particulière le pouvoir politique est partout et s'occupe de tout. Certains organes politiques se spécialisent dans le traitement des affaires administratives.

Dans un régime parlementaire, l'administration jouit d'une grande autonomie. Le gouvernement étant le représentant de la majorité parlementaire, le parlement laisse au gouvernement le soin de contrôler l'administration.

Celle – ci reçoit les impulsions du parlement par l'intermédiaire du gouvernement. C'est pour la gestion de ce dernier que le parlement peut mettre en cause le fonctionnement de l'administration. Mais, ce contrôle du gouvernement sur l'administration n'est pas parfait puisque tout en transmettant l'influx politique aux rouages administratifs, les membres du gouvernement se considèrent de l'administration qu'ils dirigent et qu'ils essaient de défendre devant le parlement. Dans ce régime, la politisation est rejetée et l'on a la neutralité politique de l'administration comme règle.

Néanmoins, pour de très hautes fonctions, il existe nécessairement une confusion entre la politique et l'administration. Aussi, il se justifie que les hauts fonctionnaires chargés d'appliquer directement les directives gouvernementales soient dans une dépendance étroite à l'égard du pouvoir politique. La conséquence de leur situation est que leur nomination aussi bien que la cessation de leurs fonctions bénéficient de garanties moindres.

« Au Zaïre, l'intégration des directeurs généraux des départements ministériels au conseil exécutif national illustre en quelque sorte ce phénomène ».

Dans un régime présidentiel, signalons que la structure et le fonctionnement de l'administration sont fonction du système de partis qui prévaut dans un Etat, à cause du nombre de ces partis et de leur idéologie.

§.2. Dans le système de partis

Dans le système de parti unique que celui – ci soit de type fasciste, marxiste ou des pays du tiers – monde, le phénomène est le même : la soumission de l'appareil administratif au pouvoir politique est totale à tous les niveaux. Le parti unique est le véritable détenteur de la souveraineté ; il jouit d'une légitimité à laquelle tous les citoyens doivent adhérer. Ainsi au Zaïre de MOBUTU, le peuple était organisé au sein du Mouvement Populaire de la Révolution (M.P.R) qui était la seule institution, la Nation Zaïroise organisée politiquement. Tout Zaïrois était membre du MPR (art. 8, 28 et 29 de la constitution révolutionnaire révisée).

Le programme du parti unique ou les objectifs visés par l'équipe qui le dirige deviennent ceux de l'Etat et toutes les autres considérations doivent être sacrifiées devant la réalisation de ceux – ci. L'administration ne peut être neutre parce que organisée, dirigée, mobilisée en fonction de la politique suivie par le gouvernement. Les multiples cellules du parti installées dans tout le pays sont des instruments de contrôle de l'administration.

Entre les organes politiques et les organes administratifs, il peut en résulter des confusions du fait que les cellules du parti entreprendront des actions qui révèlent également de l'administration. Entre eux, naissent aussi des conflits de prérogatives et des conflits de préséance.

Dans la réalité, pour que le contrôle de l'administration par le parti soit réel, il faudrait que les hiérarchies politique et administrative soient distinctes. Il semble, en fait qu'il y a absorption du parti par l'administration dans la mesure où des dignitaires du parti n'acceptent pas de rester cantonnés dans la simple réflexion et dans le contrôle et sont attirés par les fonctions de l'administration directe,. Par ailleurs, la coexistence de deux hiérarchies parallèles apparaît comme un luxe inutile pour un Etat sans trop d'élites.

L'administration peut être imprégnée par le parti unique de deux manières. D'abord par l'intérieur, pour entrer dans l'administration et y exercer des fonctions de responsabilité, il ne suffit pas d'avoir des connaissances et des aptitudes techniques, il faut d'abord remplir des critères de militantisme convaincu, tel était le cas au Zaïre. En effet, les autorités territoriales qui, par suite d'une décision du Bureau politique (1968) cumulaient dans leur juridiction respective, la double qualité d'autorité administrative et de représentation du parti étaient tenues au militantisme et à la qualité de membre actif du parti.

La politisation se fait de l'extérieur, par le fait que les instances nationales, régionales et locales du parti ont droit de regard sur les services administratifs situés dans leurs rayons d'action respectifs : surveillance des sections du parti sur les bureaucrates, exécutions par ceux – ci des décisions prises par l'appareil du parti, intervention du parti en matière d'avancement, d'affectation, de mutation ou de sanctions disciplinaires.

Que la politisation soit externe ou interne, elle vise la soumission totale de l'administration au parti. Malgré la symbiose de l'administration et du

parti, des difficultés et des heurts peuvent apparaître du fait que le même fonctionnaire peut recevoir des directives inconciliables.

Cette politisation est ainsi, comme le fait remarquer Roland DRAGO la marque des régimes autoritaires qui considèrent que leur autorité n'est assurée sur l'administration qu'autant que ses membres ou les principaux d'entre eux, sont liés aux autorités politiques par un lien plus fort que le lien hiérarchique et qui soit un lien d'allégeance personnelle ou politique. Les formes de cette politisation sont divers serment politique exigé des fonctionnaires, appartenance à un parti unique, des formes plus subtiles comme la nomination des hauts fonctionnaires parmi les personnes appartenant aux partis en place, réseaux de renseignements politiques dans les administrations, etc.

Dans les régimes attachés au multipartisme et au pluralisme idéologique, l'autonomie de l'administration par rapport au pouvoir politique est reconnue et varie selon les traditions nationales.

Deux tendances émergent au sujet du degré d'indépendance de l'administration à l'égard du ou des partis au pouvoir. Les uns estiment un certain degré de politisation à la fois souhaitable et inévitable. D'autres au contraire, sont pour une dépolitisation totale des services publics, dépolitisation des administrations, plusieurs positions intermédiaires existent et, en tout cas, les pratiques des Etats authentiquement pluralistes sont fort nuancées. La politisation a été pratiquée massivement et reconnue officiellement aux Etats – Unis vers le milieu du XIX^{ème} siècle et encore aujourd'hui par son spoils system ou patronage. Il était donc possible aux dirigeants du parti vainqueur d'exclure les agents nommés par le parti malheureux pour les remplacer par des fidèles. Cela se pratiquait aussi bien à l'échelon fédéral qu'au niveau des Etats de des municipalités.

Cette rotation des fonctionnaires avait paru aux yeux de ceux qui avaient érigé cette pratique en doctrine, comme une occasion donnée à un grand nombre de leurs militants en leur promettant des emplois de l'Etat en cas de victoire. Dès lors, le problème du financement des partis est résolu du fait que ceux – ci peuvent demander aux fonctionnaires nommés de leur réserver un pourcentage de leur traitement.

SECTION 2. L'INDEPENDANCE DE L'ADMINISTRATION PAR RAPPORT

AU POUVOIR POLITIQUE

L'administration étant subordonnée au pouvoir politique, que peut signifier son indépendance à l'égard de ce même pouvoir ? en effet, dans le domaine d'activités qui est le sien ; l'administration doit pouvoir disposer d'une totale indépendance de pensée et d'action facteurs d'efficacité et de progrès.

Cette indépendance peut se présenter sous trois aspects :

- Elle assure au fonctionnement des garanties contre les interventions du pouvoir politique ;
- Elle permet au fonctionnaire d'avoir à l'égard du pouvoir politique, un jugement sain et libre, même si la décision qu'il propose n'est pas finalement adoptée, c'est-à-dire qu'elle exclut tout conformisme mais exige du courage ;
- Elle institue finalement une certaine continuité des structures administratives qui ne subissent guère beaucoup de contre – coup des bouleversements politiques. En effet, les institutions administratives ainsi que les fonctionnaires survivent aux contre – coups politiques.

La continuité des structures administratives est une loi de la science administrative qui se vérifie facilement. Elle s'explique du fait que, à chaque révolution les hommes qui ont pris le pouvoir n'ont pas pratiquement pas modifié l'appareil administratif existant dont ils se servent au contraire pour asseoir leur autorité. De plus, le caractère neutre de l'administration fait qu'elle doit satisfaire des besoins publics permanents et survivre nécessairement aux bouleversements politiques puisque les besoins ne changent pas. Voilà pourquoi, on considère que si les révolutions politiques sont fréquentes, les révolutions administratives sont beaucoup plus rares.

La signification fonctionnelle et sociologique de l'indépendance de l'administration apparaît dans la survie des cellules administratives à tout bouleversement politique et à tout changement de gouvernement.

Cette indépendance est amoindrie dans les régimes autoritaires où la politisation de l'administration est manifestée. En outre, il faut faire leur place aux épurations de fonctionnaires dictées par des mobiles politiques.

SECTION. 3. LA DEMOCRATIE ET L'ADMINISTRATION

Si l'idéologie démocratique a cherché à libérer le citoyen du pouvoir politique, aujourd'hui avec le développement du pouvoir propre de l'administration, il importe de revoir les relations entre l'administration et la démocratie.

Le système socialiste critique l'administration du régime libéral qu'il considère comme bourgeoisie et bureaucratique parce qu'elle est fondée sur des privilèges juridiques et financiers des fonctionnaires. Par opposition, il prétend mettre sur pied une administration démocratique qui ne dispose pas de privilèges, où les fonctionnaires sont entièrement subordonnés aux organes politiques et sont soumis à l'élection et à la révocation des citoyens. Dans la pratique, il faut reconnaître que ce modèle idéologique n'a pas réellement respectée, car en URSS, l'administration était également bureaucratique.

Dans le système libéral, on a cru longtemps que les contrôles judiciaires et politiques suffisaient comme les meilleurs moyens pour maintenir l'administration dans la ligne démocratie dans les structures de l'administration et dans ses techniques d'action. D'où, le contrôle judiciaire permet aux administrés de soumettre l'administration au respect des règles juridiques par le recours ; le contrôle politique oblige l'administration à se soumettre aux vérifications de l'exécutif et du législatif. Les commissions parlementaires ont le droit d'accéder à tous les documents administratifs nécessaires à leur contrôle, de convoquer devant elles, les fonctionnaires et de les interroger ; la démocratisation des structures administratives, limitée à la participation des citoyens à la gestion des affaires locales, par la décentralisation, s'étend aujourd'hui, à l'association des administrés à la prise de la décision administratives ou à la remise de la décision aux administrés eux – mêmes. Cette démocratisation de l'administration par ses structures se fait au niveau des institutions administratives traditionnelles ou impose la création d'administrations nouvelles.

Quand à la démocratisation des comportements administratifs, elle est plus difficile à réaliser. Néanmoins, la règle démocratique de publicité permet de déraciner le secret de l'administration, tandis que l'explication et la motivation des actes administratifs, permet d'éviter qu'un mur d'incompréhension ne sépare l'administration et les administrés. Il en est ainsi de l'abandon des prérogatives exorbitantes du droit commun.

CHAPITRE 7. LE FONCTIONNAIRES : CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES

Trois notions dont se servent les spécialistes de la psychologie sociale ou de la sociologie du travail sont fondamentales pour expliquer les caractéristiques essentielles de la psychologie des agents publics. Ce sont l'attitude, le comportement et le moral.

SECTION.1. LES ATTITUDES DES FONCTIONNAIRES

La psychologie des fonctionnaires peut se comprendre par des idées aux quelles ils sont attachés et par les valeurs dont ils se réclament. Il faut aussi s'interroger sur les attitudes qui expliquent leurs opinions et leurs croyances.

L'attitude, d'après les spécialistes de la Psychologie sociale, est une disposition relativement stable à agir ou réagir d'une certaine manière dans une situation donnée. C'est donc profond que l'opinion. Cela évoque une manière d'être relativement enracinée dans le psychisme. On change plus facilement d'opinion que d'attitude qui est chargée d'efficacité. Elle est parfois à demi – consciente. Alors que le comportement est l'acte effectivement accompli par l'agent, l'attitude est la propension à accomplir cet acte, l'attitude s'exprime presque toujours de manière positive ou négative ; on est pour ou contre quelqu'un ou quelque chose, ceci ou cela.

En ce qui concerne les fonctionnaires, parmi leurs nombreuses attitudes deux types d'attitudes occupent une place importante dans les études de sociologie administrative : les attitudes des fonctionnaires à l'égard des groupes dont ils font partie et leurs attitudes à l'égard des buts du service.

§.1. Les attitudes des fonctionnaires à l'égard des groupes

1.1. L'esprit de service

C'est le sentiment qu'éprouvent les fonctionnaires qui travaillent au sein d'un même service de constituer un groupe distinct, ayant son originalité et ses propres fins. On parle dans ce de « l'esprit maison » ou de « particularisme de service ». Les fonctionnaires eux – mêmes s'expriment par des formules : « nous autres, à la direction, etc. on le remarque par un attachement plus ou moins conscient à l'autonomie du service, à ses traditions et par une réaction

hostile contre ce qui peut nuire à son intégrité, à son pouvoir, à sa renommée. C'est le cas chez les fonctionnaires des services financiers.

1.2. L'esprit de catégorie ou « esprit de corps »

L'esprit maison : est un groupe de fonctionnaire dans un groupe de service.

L'esprit corps : est l'ensemble des agents recruté de la même manière rassemblée un même bureau de service.

Souvent le fonctionnaire considère le but ou la mission comme une fin en soit ou même il surestime l'importance des missions particulières, des buts partiels eu égard aux buts généraux de l'organisation. Cette tendance de chaque service à maximiser ses buts explique les conflits latents ou manifestes qui existent dans l'administration.

SECTION .2. LE COMPORTEMENT DES FONCTIONNAIRES

Le comportement s'oppose à l'attitude en ce que celle – ci n'est qu'une prédisposition à accomplir un acte tandis que le comportement est l'acte lui – même , la conduite effectivement tenue. Il y a tant d'exemples de comportements : refus d'exécuter un ordre ou le faire mollement, demander une mutation, etc.

Sans entrer dans des considérations philosophiques sur la liberté ni dans le déterminisme des conduites humaines, on peut expliquer le comportement de tel ou tel fonctionnaires en se référant aux buts.

Les spécialistes de la psycho- sociologie administrative ont essayé de dégager les buts ou les motivations qui font agir les fonctionnaires. Ce sont les « buts personnels » et les « buts liées à l'organisation, voir la section consacrée aux attitudes. Quand aux buts personnels, on en distingue quatre :

§.1. Le besoin de sécurité

C'est le désir de se prémunir, de se protéger contre les menaces et les risques, afin d'assurer sa sécurité personnelle pour sa carrière. A ce propos, Michel CROZIER observe que les hommes se donnent des organisations bureaucratiques rigides, routières, ritualistes, parce qu'elles offrent aux individus « une très heureuses combinaison d'indépendance et de sécurité ».

§.2. L'accroissement du niveau de vie

Sans être des anges, les fonctionnaires ont le souci d'accroître leurs revenus monétaires. Des enquêtes pourraient révéler si les fonctionnaires s'estiment correctement payés, insuffisamment payés, trop payés. Les fonctionnaires sont amenés à comparer leur situation à celle des autres catégories socioprofessionnelles.

§.3. La recherche du pouvoir

Le désir d'augmenter leur pouvoir est un des mobiles importants chez les fonctionnaires qui cherchent à échapper au poids de l'autorité hiérarchique, à l'influence contraignante d'autrui, à être libres de leurs mouvements. C'est le cas du « domaine réservé » des employés aux échelons d'exécution, où ils se réservent de prendre des décisions. Empêcher le supérieur à s'immiscer dans la sphère d'influence est une stratégie qu'on retrouve même aux échelons supérieurs.

Le premier objectif consiste à assurer son autonomie. Ensuite, vient la volonté d'accroître son pouvoir en participant aux décisions. Cette volonté de conquête prend l'allure d'un véritable impérialisme administratif.

§.4. L'aspiration au prestige

Pouvoir et prestige bien que difficile à distinguer doivent être dissociés. Certaines fonctions administratives tout en donnant à leurs titulaires un pouvoir réel, attirent peu pour leur faible prestige (la police). De même inversement, certaines activités accordent un prestige indiscutable, mais leur pouvoir de décision si fort limité (postes diplomatiques). Les considérations de prestige jouent un rôle considérablement dans le fonctionnement des systèmes administratifs et dans la psychologie des fonctionnaires.

Les quatre types de buts personnels peuvent être groupés et se résumés dans l'importante notion d'avancement. Tous les fonctionnaires recherchent l'avancement et la promotion. Aussi, il peut être intéressant d'étudier la manière dont les fonctionnaires jugent les décisions d'avancement, le facteur qui joue le plus grand rôle dans la prise des décisions en matière d'avancement : ancienneté, capacité professionnelle, chance de se trouver au bon endroit au bon moment, bonnes relations avec les supérieurs, expérience, culture générale, puissance de travail, aptitude à diriger le travail des subordonnés.

NB : ces quatre types des buts ne sont pas les seuls. Certains auteurs trouvent comme motivations importantes :

- Le besoin de travailler dans un climat psychologique agréable en se sentant en sympathie et en accord avec les collègues ;
- Le désir de ne pas dépasser un certain rythme de travail et de diminuer la charge de travail par le recrutement de nouveaux employés (CROZIER)
- Le désir de travailler dans des conditions matérielles agréables ;
- L'attachement aux habitudes, la routine.

SECTION 3. LE MORAL DES FONCTIONNAIRES.

Alors que l'attitude et le comportement sont deux notions analysées, dans ce qu'elles permettent d'analyser un aspect du psychisme des fonctionnaires, le concept « de moral » est synthétique et englobe les autres notions.

Le moral, c'est la manière dont l'individu vit et interprète la situation dans laquelle il se trouve, favorable ou défavorablement. Il exprime donc la satisfaction ou l'insatisfaction que l'individu éprouve de sa condition de vie. En cas d'optimisme du fonctionnaire sur sa situation actuelle, sur son travail, sur ses chefs, il aura le moral élevé, satisfait. En cas de moral bas, l'avenir, le travail lui apparaissent avec pessimisme, il aura de l'indifférence ou de l'hostilité envers ses chefs et ses collègues.

Il devient intéressant de mener des enquêtes psychologiques dans des administrations publiques pour mesurer le niveau de satisfaction des fonctionnaires, pour déterminer les aspects du travail qui paraissent les plus attrayants, les moins satisfaisants.

CONCLUSION

La science administrative comme la plupart de disciplines scientifiques s'est constituée peu à peu, à partir d'apports successifs. Ses précurseurs apparaissent dès 17^e siècle. Mais, nous avons souligné qu'elle est caractérisée par l'hétérogénéité des courants dont elle est issue : la science politique, le droit public, le droit administratif, la sociologie, la psychologie et

même des sciences dites appliquées comme l'organisation scientifique du travail ou le management qui étudient également les phénomènes administratifs.

En effet, la science administrative tout en étant en voie de développement rapide, n'est pas une discipline scientifique jeune. Pour situer son origine, nous avons examiné successivement les différentes étapes de sa formation.

Dans les pays Européens, la science administrative met l'accent sur l'Administration Publique. C'est la science gouvernementale car elle connaît les principes du pouvoir administratif qui règlent les rapports entre l'administration et le fonctionnaire, l'administration et le public. L'évolution des études sur l'administration publique dépend étroitement des transformations qui affectent l'Etat lui-même et la conception que l'on s'en fait. De l'Etat absolutiste à l'Etat de droit, de l'Etat libéral à l'Etat à l'Etat interventionniste, le rôle de l'administration publique change et les préoccupations qui s'y rapportent.

Aux Etats unis, en revanche, les premières tentatives de rationalisation et de théorisation de la gestion sont apparues dans le secteur de l'administration des affaires. La science administrative américaine se caractérise par son aspect utilitaire et pragmatique, le peu d'attention porté au droit et l'absence se caractérise par son aspect utilitaire et pragmatique, le peu d'attention porté au droit et l'absence de séparation stricte et le parallélisme entre l'étude de l'administration publique et celle des organisations privées.

La science administrative dans les pays socialistes est dominée par la procédure administrative, une procédure non contentieuse qui règle les rapports entre l'administration publique et les administrés et vice-versa. Aussi, des raisons doctrinales et pratiques avaient empêché l'émergence d'une science administrative.

De part les objectifs ultimes de l'administration publique qui consiste à préparer, exécuter ou faire exécuter les décisions du pouvoir politique, à leur donner vie, à sortir leurs effets, et plus concrètement l'organisation des tâches publiques.

Les méthodes que la science administrative utilise ne lui sont pas particulières et l'intelligence du fait administratif s'appuient sur les disciplines sociales existantes : la sociologie pour décrire l'administration publique comme corps social, la science politique pour indiquer les rapports qui existent entre l'administration et le pouvoir, la psychologie sociale pour définir les

comportements individuels et collectifs des hommes qui œuvrent dans l'administration publique.

Nous avons également insisté sur le fait que la science administrative est une science des lois et du droit, elle n'en restreint pas le sens ni n'en exagéré la portée. Cette dimension la rapproche de la science politique et du droit administratif.

TABLE DES MATIERES

1. BILLAERD. J. Le Fayolisme, SE, Paris, 1924
2. BOULET. L. La méthode en science administrative, In traité de science administrative, Ed. De Mouton, Paris, 1965.
3. CHEVALIER. J. Introduction à la science administrative, Ed. Paris, 2007.
4. CHEVALIER. J. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique » In Revue Française d'Administration Publique ? », nO 105, 2003.
5. DEBBASCH. C. Science administrative, Ed. Dalloz, Paris, 1971.
6. DOBIECKI. B. Diriger une structure d'action sociale aujourd'hui : valoriser les ressources humaines, Ed. ESF, SL, 2002.
7. DRAGO. R. Cours de science administrative, Ed. Dalloz, Paris, 1971.
8. HELFER. J.P. et All. Management, stratégie et organisation, Ed. Vuibert 2è Ed. SL, 1998.
9. GIAUQUE. D. La bureaucratie libérale, Ed. L'Harmattan ; Paris, 2004.
10. GOURNAY. B. Introduction à la science administrative, Ed. Armand Colin, 1970.
11. GUILLAUME. H., DUREAU. G. et SILVENT P. Gestion publique : l'Etat et la performance, Ed. Presses de sciences Pô et Dalloz, Paris, 2002.
12. KABEYA LUBILANJI. Cours d'introduction à la science administrative, Unilu, 1985.
13. MUYER OYONG. Cours d'introduction à la science administrative, Unikin, 2013.

14. ROBBIN S. et DECENZO D. Management : l'essentiel des concepts et des pratiques, Ed. Economica, Paris, 2005.
15. RIVERO. J. Droit Administratif, Ed. Dalloz, Paris, 1965.
16. TERRY R. et FRANKLIN. F. Les principes du management, Ed. Economica, Paris, 1985.
17. VEDEL G. Droit administratif, PUF, Paris, 1959.
18. VIEUX S. Le statut de la fonction publique, ONRD, Kinshasa, 1970.