



Universiteit
Leiden
The Netherlands

La Science Administrative Française: Entre Unité et Diversité

Chevallier, J.

Citation

Chevallier, J. (2007). La Science Administrative Française: Entre Unité et Diversité. *Bestuurskundige Berichten*, 22(3), 12-14. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211621>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211621>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

La Science Administrative Française: Entre *Unité* et *Diversité*

Par Jacques Chevallier,
Professeur à l'Université Panthéon-Assas
(Paris 2)
Directeur du CERSA-CNRS

Le regard que les chercheurs ont porté en France sur le phénomène administratif a évolué au fil du temps : cette évolution est indissociable des transformations qu'a subies l'administration au cours des dernières décennies ; elle renvoie aussi aux bouleversements qui ont affecté le champ des sciences sociales.

D'une part, le point de vue sur l'administration a été fortement conditionné par la place occupée par celle-ci dans la société : en relation avec le développement de l'État monarchique et la montée la centralisation administrative, on a vu émerger en France au début du XVIII^e siècle une « science de la police » d'inspiration très pragmatique, tendant à une meilleure gestion des affaires publiques ; puis, l'accent mis sur l'encadrement de la puissance d'État a conduit, à partir de la fin du XIX^e siècle, à la prédominance d'une approche juridique, concevant l'action administrative comme entièrement commandée par l'impératif juridique ; enfin, l'avènement de l'État providence favorisera, après la Seconde Guerre mondiale, l'adoption d'un point de vue plus large, visant à améliorer la connaissance théorique et pratique du fonctionnement administratif réel.

D'autre part, l'analyse du phénomène administratif a été marquée par l'état du savoir sur la société et par la

Jacques Chevallier

Voor deze thema-editie van Bestuurskundige Berichten over Frankrijk is niemand minder dan *professeur* Jacques Chevallier, één van de grootste Franse bestuurskundigen, bereid gevonden een bijdrage over de rol van de Bestuurskunde in Frankrijk te schrijven. Een grote eer voor Bestuurskundige Berichten. Chevallier (1943) is van oorsprong rechtsgeleerde en specialiseerde zich in publiekrechtelijke vraagstukken. De bestudering van het openbaar bestuur was in Frankrijk voornamelijk een juridische aangelegenheid. Maar, zoals hij ook in zijn artikel schrijft, is er sinds de jaren '60 een meer sociologische benadering gekomen. De Bestuurskunde kenmerkt zich echter als een verzameling 'studies' van het openbaar bestuur: vele disciplines komen erin samen. De beschrijving van de Bestuurskunde als 'science carrefour' is door Chevallier leuk gekozen. Niet alleen verwijst het naar de verschillende disciplines die in de arena van de Bestuurskunde de degenen kruisen, ook is het een goede metafoor voor de Bestuurskunde als 'supermarkt'. Het geeft de Fransen de uitdaging er één omvattende studie van te maken. Een ander probleem dat prof. Chevallier aanhaalt ligt in het verlengde hiervan en betreft de verschillende invalshoeken waarmee het openbaarbestuur kan worden benaderd: institutioneel of als een organisatie. Chevallier presenteert in dit kader een meer omvattend paradigma, dat van de *publieke handeling*. De overheid ziet hij als een producent: van beleid en uitkeringen tot het faciliteren van publieke vertegenwoordiging en het vormen van mensen in hun gedrag. Dit gebeurt echter onder bepaalde voorwaarden: in samenwerking met de omgeving, afhankelijk van instituties en middelen organisatorische systemen. Prof. Jacques Chevallier is oprichter én directeur van het 'Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative' aan l'Université Panthéon-Assas (Paris 2) en heeft voor zijn academische werk vele hoge onderscheidingen van de Franse overheid mogen ontvangen.



Professeur Jacques Chevallier

différenciation progressive des sciences sociales : la suprématie du savoir juridique permettra d'asseoir la prétention des juristes à s'assurer au XIX^e siècle le monopole des études administratives ; le développement, à partir de la fin du XIX^e siècle des sciences sociales nouvelles, et notamment de la sociologie, créera une brèche dans ce monopole, qui ira s'élargissant ; enfin, l'essor après la Seconde Guerre mondiale de la science politique et de la théorie des organisations, entraînera un profond renouvellement des études administratives, en dotant la science administrative naissante des deux piliers indispensables à sa croissance.

Au fil de ces évolutions et confrontations, s'est constitué en France un *corps de savoirs* sur l'administration : la diversité apparemment très grande des approches, problématiques et objets retenus par les chercheurs, n'est pas en effet synonyme de cloisonnement ; l'existence de passerelles, la mise en place de circuits de communication et d'échange, la construction de problématiques

transversales permettent une intégration au moins relative des travaux.

La diversité des approches

Toutes les sciences sociales ont été confrontées à un acteur administratif devenu, avec l'avènement de l'État providence, omniprésent dans la vie sociale et occupant une place centrale au cœur des processus sociaux : elles ont ainsi été amenées à produire des savoirs sur l'administration, qui constituent autant d'éclairages singuliers sur le phénomène administratif.

De la multidisciplinarité...

L'administration a été pendant longtemps en France l'apanage des juristes, qui prétendaient construire sur l'administration un savoir exclusif et totalisant : la science administrative sera dès lors fortement marquée après la Seconde Guerre mondiale par cette tradition juridique, comme le montrent les premiers manuels de la discipline. Néanmoins, cette hégémonie des juristes sera très vite remise en cause : on assiste notamment dans les années soixante à l'entrée en force des sociologues sur le terrain des études administratives, notamment locales ; une vision très différente de l'administration apparaît alors, grâce à la formulation de problématiques complètement nouvelles, en rupture avec l'analyse juridique classique. Juristes et sociologues ne sont cependant pas les seuls à s'intéresser à l'administration, qui devient alors un objet d'étude pour la plupart des sciences sociales. Se pose dès lors le problème de l'intégration de ces savoirs multiples.

...À l'interdisciplinarité

Pendant longtemps, les savoirs produits sur l'administration publique ont été perçus comme fractionnés, fragmentés, hétérogènes : ils relevaient de spécialistes, incapables de sortir des frontières étroites de leur discipline. À partir des années soixante, on a cherché à briser ces cloisonnements étanches et stériles entre disciplines, pour produire un savoir nouveau sur l'administration : l'ambition a été de passer des sciences

Cette interdisciplinarité ne signifie pas pour autant la fin de tout élément de diversité.

La diversité des problématiques

Le dépassement des clivages disciplinaires ne veut pas dire que tous les chercheurs appliquent les mêmes grilles d'analyse à l'étude du phénomène administratif : différents modèles existent, qui constituent autant de modes d'explication de la réalité administrative ; cependant, cette diversité, inévitable et positive au regard de la dynamique de recherche, n'exclut pas la référence à des paradigmes communs, indispensables pour fonder l'existence d'une véritable communauté scientifique.

Des modèles...

Les modèles d'interprétation du phénomène administratif sont construits en fonction de plusieurs paramètres.

Il y a tout d'abord plusieurs *angles d'attaque* possibles de la réalité administrative : le point de vue institutionnel amène à envisager l'administration comme un produit de l'histoire et de la société mais n'en disposant pas moins d'une identité spécifique ; le point de vue organisationnel conduit à mettre l'accent sur les processus complexes qui se déroulent au sein de l'entité administrative ; le point de vue de l'action vise enfin à éclairer les mécanismes par lesquels l'administration agit en direction de la société ainsi que l'impact social du fonctionnement administratif.

Ces angles d'attaque recouvrent des *options méthodologiques* différentes qui partent, soit des acteurs concrets, soit de l'administration appréhendée en tant que système. L'analyse « stratégique » de M. Crozier constitue l'illustration typique de la première démarche : elle est sous-tendue par l'hypothèse qu'une organisation se structure autour des « relations de pouvoir », résultant des « interactions » entre les individus et les groupes qui la composent. Cette analyse centrée sur les comportements et les stratégies déployées à l'intérieur de l'organisation peut être prolongée par la prise en compte de l'influence exercée sur l'organisation par des acteurs extérieurs. Quant à l'analyse « systémique » elle

“La renaissance de la science administrative en France après la Seconde Guerre mondiale est la résultante d'un intérêt nouveau manifesté par les sciences sociales pour l'étude du phénomène administratif”

de l'administration à la science administrative. Le recours au singulier signifie que la connaissance scientifique du phénomène administratif passe par la combinaison d'une série d'approches, qu'elle suppose l'intégration de divers points de vue ; il convient dès lors, non pas de juxtaposer, ni même de synthétiser les enseignements tirés de ces disciplines, mais de les confronter, de les croiser pour chercher à progresser dans l'analyse ; la science administrative se présente ainsi comme une « science carrefour », fondée sur l'« interdisciplinarité ». Son développement en France a eu ainsi pour ambition première de connecter des champs disciplinaires jusqu'alors distincts, d'utiliser les acquis de travaux menés dans des perspectives différentes, de forger des problématiques transversales pour progresser dans la connaissance du phénomène administratif.

conduira à s'intéresser à l'organisation elle-même, en analysant les processus par lesquels elle parvient à exister en tant qu'entité agissante.

Au-delà de ces options méthodologiques, se profilent des *schémas explicatifs*, fondés sur des systèmes d'interprétation différents de la réalité sociale. L'analyse culturaliste a exercé une forte influence sur la science administrative française. Elle a été au centre de l'analyse présentée dès 1963 par M. Crozier : à l'instar de toute organisation, l'administration publique serait le produit de certaines traditions culturelles et il faudrait tenir compte pour l'analyser des particularismes nationaux.

L'accent mis plus récemment sur les « cultures organisationnelles » a donné à cette analyse une nouvelle vigueur : il s'agit de dégager le capital de traditions et de

valeurs propres à l'administration publique, qui constitue un moyen privilégié de régulation de son fonctionnement interne. En revanche, les analyses d'inspiration marxiste qui s'efforçaient d'expliquer la logique d'organisation et d'évolution de l'administration publique par référence aux

Ce paradigme négligeait cependant le fait que l'action administrative ne s'exerce pas seulement, ni même principalement, à travers l'engagement de politiques : dans le voie tracée par le livre pionnier de Michaël Lipsky (*Streetlevel Bureaucracy*, 1980), une attention nouvelle sera portée en

“Traiter de l'administration à travers le prisme de l'action publique conduit à mettre l'accent sur la dimension productive”

rapports de production, dont l'impact a été sensible dans les années soixante-dix en matière de sociologie urbaine et pouvoir local, planification et politiques sociales ont connu un net reflux.

Au-delà de la diversité de ces modèles se profilent certains dénominateurs communs.

... *Aux paradigmes*

Tout champ scientifique se caractérise par un mélange complexe de diversité et d'unité : diversité, qui résulte de l'existence de systèmes différents et concurrents d'explication de la réalité ; unité, qui résulte de l'adhésion des chercheurs à des croyances, valeurs, techniques communes, permettant à la communauté scientifique de s'institutionnaliser.

Les études administratives ont été dominées en France à partir des années soixante. Sous l'empire de la montée en puissance de la sociologie des organisations, par le *paradigme de l'organisation* : l'administration est perçue comme un ensemble complexe, formé d'entités diverses, qui défendent leurs intérêts propres et construisent avec leurs relais sociaux, des « systèmes d'action » fortement intégrés ; ce paradigme a conduit à porter un regard nouveau sur l'administration, en mettant en évidence les points communs qui l'unissent aux autres entités sociales, et à doter la science administrative d'instruments d'investigation, de type sociologique, qui lui faisaient jusqu'alors défaut.

Si le paradigme organisationnel entraînera au cours des années 1960 et 1970 un remarquable essor des études de science administrative, il montrera ses limites au cours de la décennie suivante : sa capacité cognitive semble être en voie d'épuisement ; les travaux qui s'en réclament se bornent à faire application de problématiques bien rodées, sans apporter d'éléments réellement novateurs.

A partir des années 1980, l'attention se déplace, sous l'empire cette fois du développement d'analyse des politiques publiques de l'organisation à l'action : il s'agit moins d'étudier ce que sont les administrations (d'un point de vue interne) que ce qu'elles font (d'un point de vue externe) ; un nouveau paradigme tend ainsi à prendre le relais du paradigme organisationnel, celui des *politiques publiques*. Ce nouveau paradigme a permis à la science administrative de trouver un nouveau souffle, en faisant ressortir une série de dimensions essentielles du phénomène administratif : la contribution apportée par les administrations à l'élaboration et à la mise en œuvre des choix collectifs ; la relativité de la ligne de démarcation tracée entre administration et politique ; le fait que l'organisation administrative n'existe que par référence à certaines finalités, pour atteindre certains objectifs, pour produire certains résultats.

France à la fin des années 1990 à l'activité bureaucratique, entraînant un utile recentrage.

Un nouveau paradigme, celui de l'action publique tend à se développer depuis lors. Ce paradigme conduit à envisager le phénomène administrative sous un jour différent. D'une part il donne un autre regard sur l'administration. Traiter de l'administration à travers le prisme de l'action publique conduit à mettre l'accent sur la dimension productive : l'administration sera considérée avant tout comme un dispositif d'action sur la société, passant par la fabrication des politiques, l'imposition de normes, la fourniture de prestations mais aussi la diffusion de représentations et modèles de comportement. D'autre part, il entraîne une autre grille d'analyse du phénomène administratif, en mettant l'accent sur les conditions dans lesquelles ces « bien publics » sont produits : il conviendra donc de prendre en compte la dépendance institutionnelle, le poids des dispositifs organisationnels, les rapports d'interaction avec le milieu social, mais aussi d'évaluer les résultats des actions engagées. Ce faisant, le paradigme de l'action publique intègre, tout en les dépassant les paradigmes précédents de l'organisations et des politiques publiques ; il permet aussi de rendre compte de la dynamique d'évolution de l'administration dans les sociétés contemporaines.

*

La renaissance de la science administrative en France après la Seconde Guerre mondiale est donc la résultante d'un intérêt nouveau manifesté par les sciences sociales pour l'étude du phénomène administratif ; il est apparu que tous les savoirs produits sur l'administration pouvaient être intégrés par l'adoption d'une démarche résolument interdisciplinaire. Un champ scientifique s'est progressivement constitué, irrigué par des apports divers mais structuré autour de références communes : ainsi retrouve-t-on dans la science administrative française les exigences de diversité et d'unité indispensable à toute dynamique scientifique.

Jacques Chevallier est professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Après avoir fondé et animé à Amiens le « Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie » (CURAPP-CNRS), il dirige à Paris 2, depuis 1999, le « Centre d'études et de recherches de science administrative » (CERSA-CNRS). Ses travaux portent sur la science administrative et les institutions politiques, la théorie de l'État et du droit, le droit public. Il a publié au cours des dernières années Science administrative (4^e éd., 2007), Le service public (6^e éd., 2005), L'État post-moderne (2^e éd., 2004), L'État de droit (4^e éd., 2003).

De bestuurlijke kaart van Frankrijk¹

Door Ruben Libgott

Om Frankrijk als bestuurskundige beter te kunnen duiden is het verstandig ook kennis te maken met de inrichting van het Franse openbaar bestuur. Hoe is het ingedeeld en hoe werkt het? In dit artikel een kijkje in het Franse bestuurlijke systeem.²

Eén van de eerste auteurs over Frankrijk is de beroemde veldheer Gaius Julius Caesar met zijn boek de *'Bello Gallico'* over zijn veroveringen in Gallië (een gebied net iets groter dan het huidige Frankrijk). Zijn boek begint direct met een beknopte schets van de indeling van dit gebied: “Gallië als geheel bestaat uit drie delen, waarvan de Belgen er één bewonen, de Aquitaniërs een ander, en een derde degenen die in hun eigen taal ‘Kelten’ worden genoemd en in de onze ‘Galliërs’. Al deze volkeren verschillen onderling in taal gebruiken en wetten.”³ Helaas is het niet meer zo simpel om Frankrijk te duiden, er is sindsdien veel veranderd. In de vierde eeuw na Chr. kwamen, vanuit Duitsland de Franken (aan wie het land haar naam uiteindelijk te danken heeft) en werd het onderdeel van het Frankische Rijk. In 843 werd dit gebied met het Verdrag van Verdun opgedeeld in drie delen. Eén van deze delen, West-Francië, vormde de basis van het huidige geografische, zeshoekige land dat wij nu Frankrijk noemen.⁴ Frankrijk werd geplunderd door Noormannen, vocht de honderdjarige oorlog (1337-1453) uit tegen de Britten⁵ en werd geregeerd door allerlei monarchen zoals François I in de Renaissance en zonnekoning Louis XIV. Eind 18^e eeuw vond de beroemde Franse Revolutie plaats, met als belangrijke datum 14 juli 1789, toen de *Bastille* in Parijs werd bestormd en Frankrijk tot Republiek werd uitgeroepen en er een einde kwam aan de monarchie. Wat volgde was de periode onder Napoléon Bonaparte, oorlogen om koloniale gebieden (welke Frankrijk met name in de 19^e eeuw veroverde), de Frans-Pruisische oorlog in 1870-1871 met het verlies van het gebied Elzas-Lotharingen en natuurlijk de Eerste- en Tweede Wereldoorlog in de eerste helft van de 20^e eeuw. Onder de Franse president Charles de Gaulle werd uiteindelijk in 1958 de Vijfde Republiek uitgeroepen en kreeg de Franse constitutie haar huidige vorm.

Niveaus

Het Franse bestuurlijke systeem is opgedeeld in verschillende territoriale niveaus:

- Het nationale niveau, de Franse Staat
- Regio's (*régions*)
- Departementen (*départements*)
- Gemeenten (*communes*)

Hoewel deze indeling doet vermoeden dat er sprake is van een sterke hiërarchie, is dit niet helemaal het geval. Regio's,

departementen en gemeenten zijn niet ondergeschikt aan elkaar en hebben dezelfde rechten. Elk hebben ze echter op andere gebieden bevoegdheden.

De Franse Staat

De ideeën over de machtscheiding, de *trias politica*, zoals beschreven door de Franse filosoof Montesquieu, zijn ook terug te vinden in het Franse bestuur.

De uitvoerende macht in Frankrijk ligt op nationaal niveau bij de president en de regering. De president is in Frankrijk het staatshoofd én de regeringsleider en wordt sinds 1962 rechtstreeks door het volk gekozen. Als ‘gezicht van Frankrijk’ speelt de president een belangrijke rol ten aanzien van de Franse buitenland-politiek en speelt een prominente rol waar het gaat om het aangaan van verdragen. De belangrijkste macht is het mogen aanstellen van de ministers en het kiezen van een premier. De premier heeft als taak met zijn kabinet, de wensen van het Franse parlement, de *Assemblée Nationale* (te vergelijken met de Nederlandse Tweede Kamer), uit te voeren. Conform de Franse constitutie is het echter alleen de regering die de agenda mag bepalen en is hierdoor ook in de praktijk voornamelijk degene die voorstellen indient. Het parlement keurt deze vervolgens al of niet goed. Een probleem voor de president is, dat het Franse parlement de bevoegdheid heeft om de premier en ministers te ontslaan. Derhalve moet de president een kabinet samenstellen dat kan rekenen op de steun van het parlement. Zo kan het voorkomen, dat een kabinet een andere politieke kleur heeft dan de president. Dan ontstaat er een situatie van ‘*cohabitation*’ (samenwoning). In deze situatie is het

