



HAL
open science

Les linéaments d'une théorie sociologique de l'administration

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Les linéaments d'une théorie sociologique de l'administration. C. Alonso, A Duranthon, J. Schmitz. La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : quel(s) héritage(s)?, Presses universitaires d'Aix-Marseille, pp. 621-632, 2015. <hal-01728599>

HAL Id: hal-01728599

<https://hal.science/hal-01728599v1>

Submitted on 11 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LES LINEAMENTS D'UNE THÉORIE SOCIOLOGIQUE DE L'ADMINISTRATION

Jacques Chevallier
Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
CERSA-CNRS

INN: C. Alonso, A. Duranthon, J. Schmitz (dir.), *La pensée du doyen Hauriou à l'épreuve du temps : quel(s) héritage(s) ?* Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 621-632 ;

Hauriou, sociologue de l'administration ? L'idée paraît baroque. Si l'on se réfère à l'article qu'il a publié en 1893¹, Hauriou adopte en effet un point de vue très critique par rapport à la sociologie naissante, dont il semble « nier non seulement l'existence mais encore la légitimité »² : il juge la sociologie dangereuse, dans la mesure où elle risque d'affaiblir le sentiment du juste et de l'injuste, et donc le « sentiment du droit », et il récuse un déterminisme sociologique qui donne « l'illusion de tracer à l'avance la courbe de l'humanité », en niant l'importance du facteur individuel ; ce faisant, n'est-ce pas en fin de compte la possibilité d'analyser les faits sociaux d'un point de vue sociologique qu'il récuse³, et donc les phénomènes administratifs aussi ?

On sait cependant que cette présentation du positionnement d'Hauriou par rapport à la sociologie est erronée : au cours des années 1880, Hauriou avait manifesté au contraire un vif attrait pour la sociologie et il s'était interrogé, avec Duguit, sur la possibilité d'introduire des éléments de sociologie dans ses enseignements juridiques⁴ ; si, dans l'article de 1893, Hauriou marque ses distances avec la sociologie, c'est parce qu'il craint l'impérialisme de la nouvelle science. En revanche, il considère que la sociologie peut être utilisée par le droit en tant que « science auxiliaire » et il se déclare d'ailleurs convaincu que les facultés de droit finiront par accepter la sociologie, dès l'instant où « celle-ci se sera rendue acceptable » et où « les sociologues seront revenus de leurs exagérations » : si « un peu de sociologie éloigne du droit, beaucoup de sociologie y ramène ». Les écrits ultérieurs confirmeront ce positionnement⁵ : les réticences d'Hauriou vis-à-vis de la « science sociale » s'expliquent parce que l'on a pu la soupçonner de « tendances collectivistes » ; mais il y a bien « une réalité collective distincte dans une certaine mesure de l'individuelle » et qui ne saurait manquer d'être prise en compte. La science sociale a donc sa place à côté du droit, au moins comme « science auxiliaire ». Toute l'œuvre d'Hauriou repose au demeurant, on le sait, sur le concept d'institution⁶, dont la consistance est bel et bien sociologique.

¹ « Les facultés de droit et la sociologie », *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger*, Tome 17, juillet-août 1893.

² Georges Vedel, « Le doyen Hauriou et la science politique », *Annales Toulouse*, 1968, p. 91.

³ L'article déclenche de ce fait une polémique dans la *Revue internationale de sociologie*. Hauriou se démarque par là de Duguit qui, en 1889, avait affirmé hautement que l'étude du droit constitutionnel, en tant que « science positive », devait « observer et constater des faits » en vue de « déterminer des lois » et « tenter de prévoir, à l'aide de ces lois, les faits de l'avenir » (« Le droit constitutionnel et la sociologie », *Revue internationale de l'enseignement*, 15 novembre 1889).

⁴ En ce sens, Frédéric Audren, Marc Milet, *Maurice Hauriou. Ecrits sociologiques*, Dalloz, 2008.

⁵ « La crise de la science sociale », *Revue du droit public*, tome 1, n° 2, mars-avril 1894 et « Philosophie du droit et science sociale », *Revue du droit public*, tome 12, n° 6, novembre-décembre 1899.

⁶ Eric Millard, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, n° 30-31, 1995, pp. 381 sq. ; Jean-Arnaud Mazères, « Hauriou ou le regard oblique », *Politique, communication et technologies, Mélanges Sfez*, PUF,

Cette perspective sociologique ne peut manquer d'être présente dans l'étude de l'administration aussi. Sans doute, Hauriou entend-il se situer sur le terrain du droit administratif et plus précisément encore du contentieux administratif, en tant qu'annotateur attitré des décisions du Conseil d'Etat⁷ ; les vives critiques qu'il adresse à Charles-Jean Bonnin⁸, considéré comme l'un des fondateurs de la science administrative française⁹, semble témoigner d'un juralisme étroit et le refus de toute tentative d'analyse sociologique du phénomène administratif. Là encore, cette présentation serait erronée. Lucien Sfez a bien montré¹⁰ qu'il y a chez Hauriou « la volonté toujours réaffirmée d'étudier l'administration dans son fonctionnement réel, complexe et vivant », comme en témoignent les notions de « bonne administration », de « moralité administrative » ou encore de « politique jurisprudentielle » présentes dans tous ses travaux.

Il convient cependant d'aller plus loin : si Hauriou ne saurait être considéré comme un sociologue de l'administration, dans la mesure où il ne met pas en œuvre des méthodes empiriques d'investigation, reposant sur l'observation concrète de la réalité administrative, et où ses travaux n'obéissent donc pas aux règles de la méthode sociologique tels qu'ils avaient été dégagées par Durkheim, en revanche son approche ne se réduit pas au droit ; le travail de conceptualisation qu'il effectue pose les linéaments d'une véritable théorie sociologique de l'administration, indissociable de la notion d'institution qui surplombe l'ensemble de son œuvre. Dès la première édition de son *Précis de droit administratif* (1892), n'indiquait-il pas que « l'État est soumis dans son évolution à des lois naturelles qui présentent un certain caractère de fatalité et que l'on peut appeler des lois sociologiques » et dans le *Répertoire Béquet* ne commençait-il pas par définir le droit administratif « du point de vue de la science politique » ? Ce point de vue sociologique, qui s'avère par bien des aspects d'une singulière modernité, se révèle tout particulièrement dans deux approches du phénomène administratif : l'esquisse précoce d'une théorie de la gestion publique (I) ; la construction d'une théorie de l'organisation administrative à laquelle l'institution donnera une solide assise (II).

I / UNE THÉORIE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE

La théorie de la gestion administrative qu'Hauriou esquisse dès 1899¹¹ et à laquelle il se réfèrera à maintes reprises par la suite apparaît profondément novatrice, ce qui explique le faible écho qu'elle rencontrera dans la doctrine administrativiste de l'époque¹². L'accueil sera meilleur en ce qui concerne ses implications juridiques¹³ : Hauriou entend d'une part prendre le contrepied de la distinction des actes d'autorité et de gestion, avancée par Edouard Laferrière et jusqu'alors dominante, en ramenant les actes de gestion, dans une large mesure, sous l'empire du droit administratif et dans le champ de compétence du juge administratif ; il entend d'autre part redonner au recours de pleine juridiction « en désarroi », compte tenu du développement du recours pour excès de pouvoir, alors qu'il s'agit pourtant d'un contentieux « fondamental », toute son importance. L'ouvrage constitue ainsi une étape dans la redéfinition à la fois du champ

2005, pp. 55 sq ; Julia Schmitz, *La théorie de l'institution du Doyen Maurice Hauriou*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2013.

⁷ En 1897 (*Répertoire de droit administratif, Béquet*, n° 42) il insiste sur le « caractère prétorien du droit administratif français », qui « se développe par la jurisprudence du Conseil d'État surtout et plus que par la loi ».

⁸ *Principes d'administration publique*, 3^{ème} éd., 1812.

⁹ Bonnin serait, selon lui « de l'espèce redoutable des idéologues qui, réduisent tout en idées abstraites et mettent ces idées au service de la force pure » (*Répertoire, préc.*, n° 79), au lieu de se référer à la jurisprudence, grande régulatrice de la doctrine par le sentiment qu'elle donne de la réalité des choses ».

¹⁰ *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif français*, LGDJ, Bibl. de droit public, 1966, p. 182.

¹¹ *La gestion administrative. Etude théorique de droit administratif*, Larose, 1899.

¹² Seul Félix Moreau y aurait adhéré dans son *Manuel de droit public, Tome 2 : Droit administratif*, Fontemoing, 1909.

¹³ Avant-propos de Norbert Foulquier à la réédition de l'ouvrage, Dalloz, 2012.

d'application et des mécanismes du droit administratif à l'aube du XX^e siècle. Mais, au-delà de cet apport, l'ouvrage conduit à envisager l'administration sous un éclairage radicalement différent.

A) *La fonction administrative*

La perspective sociologique est présente dès 1892 dans la première édition du *Précis de droit administratif*, Hauriou mettant l'accent sur la satisfaction des « besoins collectifs » au cœur de l'action administrative, via la notion de service public qu'il érige, le premier¹⁴, en clef de voûte du droit administratif¹⁵. Cette perspective est celle qu'il continuera à adopter dans les éditions suivantes¹⁶ ainsi que dans l'article au *Répertoire Béquet*, dans lequel il aborde, on l'a dit, la définition du droit administratif en partant de la science politique : « pour la science politique, un grand fait domine tout... C'est l'existence et le fonctionnement dans un État bien réglé de services rendus au public, dont les uns sont rendus au nom de l'État lui-même et portent le nom de services publics, alors que les autres sont rendus par des organisations privées et méritent le nom de services d'utilité publique ». D'un point de vue juridique en revanche, la focale se déplace, le droit administratif étant alors défini comme « la branche du droit public qui règle l'organisation des droits et l'exercice des droits des personnes administratives en tant qu'ils intéressent le fonctionnement des services publics et la surveillance des services d'intérêt public ». Dans *La gestion administrative* (1899), si une distinction est opérée entre deux faces de l'administration, celle-ci apparaissant « tantôt comme un pouvoir qui s'affirme, tantôt comme un service, c'est-à-dire un travail qui s'accomplit »¹⁷, l'idée qu'il y a de la puissance publique au cœur même de la gestion en relativise la portée.

La notion de « fonction administrative », introduite d'abord dans la 6^{ème} édition du *Précis* (1907) puis dans les *Principes de droit public* (1910)¹⁸ apparaît comme une étape supplémentaire dans cette théorisation du phénomène administratif. Consistant « dans la gestion de services dans l'intérêt du public », la fonction administrative est conçue comme une « fonction nationale ou sociétale » prise en charge, soit par l' « administration publique », c'est-à-dire les institutions administratives placées sous la direction ou le contrôle du gouvernement, soit par l' « administration d'intérêt public », résultant d'initiatives privées. Avec la fonction administrative, on tient là une notion-clef, autour de laquelle on peut construire une approche sociologique du phénomène administratif, évitant le piège du normativisme : les différents courants de la science administrative contemporaine partent de cette notion, même s'ils la conçoivent de manière très diverse¹⁹.

Les dernières éditions du *Précis*²⁰ témoignent d'une infléchissement de cet édifice conceptuel. L'accent est mis sur la notion de « pouvoir administratif », conçu comme un « élément primordial du régime administratif » : indissociable du pouvoir exécutif, dont il constitue une branche à côté du pouvoir gouvernemental, ce pouvoir s'exprime par l'exercice de droits ou de prérogatives de puissance publique exorbitants du droit commun, que le droit administratif vient encadrer ; les rapports juridiques que l'administration entretient avec les administrés ne sont ainsi,

¹⁴ Jean Rivero, « Hauriou et l'avènement de la notion de service public », *Mélanges Mestre*, 1956, p. 461.

¹⁵ « C'est vers le service public que tout converge en administration et en droit administratif parce qu'il est la raison d'être de l'existence des personnes administratives » (p. 150).

¹⁶ 2^{ème}, 1893, 3^{ème}, 1897.

¹⁷ « A côté de la puissance publique qui commande apparaît celle qui gère la vaste entreprise coopérative des services publics » (p. III).

¹⁸ Réédition, Dalloz, 2010.

¹⁹ L'approche suivant laquelle la science administrative est « construite autour d'une interrogation fondamentale sur l'exercice des *fonctions collectives* indispensables à l'existence des groupes sociaux » (Jacques Chevallier *Science administrative*, 5^{ème} édition, PUF, Coll. Thémis, p. 49) s'inscrit dans cette perspective.

²⁰ On se basera ici sur la 11^{ème}, 1927.

fondamentalement », « ni des rapports de fonction, ni des rapports de service, mais des rapports de pouvoir ». Néanmoins, « si le régime administratif repose essentiellement sur le pouvoir », celui-ci est censé « s'assujettir de lui-même à sa fonction par auto-limitation à mesure que son organisation s'institue » : l'administration est ainsi amenée à fournir au public un ensemble de services pour satisfaire à ses besoins, l'étendue de ces services étant fonction de l'évolution des mœurs ; dans la mesure où elle consiste essentiellement à gérer les « affaires courantes » du public, l'administration se présentant comme un « gérant d'affaires », la fonction administrative se distingue de la « fonction gouvernementale », qui consiste à « solutionner les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique et à veiller aux grands intérêts nationaux » (pp. 14)-15).

L'exercice de la fonction administrative ainsi conçue implique un certain type de rapports avec le corps social.

B) La logique de collaboration

La gestion administrative, entendue comme l'activité par laquelle l'administration fournit des services au public, entraîne, selon Hauriou, l'établissement d'une relation étroite, une véritable « union », entre les services publics et les administrés : « nous vivons en eux enveloppés de leur protection et de leur grâce. Eux de leur côté vivent en nous » (p. III) ; il s'établit ainsi dans la gestion « d'une façon nécessaire, une collaboration entre l'administration et le milieu administrable »²¹.

Cette idée, étonnante pour l'époque, est aux antipodes des représentations traditionnelles des juristes : Hauriou lui-même souligne qu'il l'a trouvée, après les « idées approximatives » qu'il avait jusqu'alors émises dans les éditions du *Précis*, « dans des études d'ordre général qui n'ont rien de spécialement administratif », « en allant chercher dans les sciences sociales une idée nouvelle » ; c'est à partir de la dynamique des forces sociales qu'il faudrait analyser l'activité administrative. En tant que force sociale, la puissance publique se manifesterait, soit « à l'état de repos », sous forme de commandement, soit « à l'état de mouvement », comme « une force en travail » : et, comme tout travail, le travail administratif ne pourrait s'accomplir qu'« avec la collaboration du milieu » ; le critère de la gestion administrative serait donc « la collaboration des administrés à l'action administrative, parce que cette collaboration est signe de l'accomplissement du travail d'exécution des services publics ».

On retrouverait donc l'idée de collaboration aussi bien dans les « actes de gestion » accomplis par l'administration elle-même (actes de gestion contractuelle, pécuniaire, officieuse et même forcée) que dans les « situations de gestion », dans lesquelles la collaboration prend des formes plus diffuses : s'ils sont en position de subordination, les fonctionnaires doivent être considérés aussi, en tant qu'ils coopèrent au fonctionnement de la machine administrative, comme des collaborateurs de la puissance publique, disposant en tant que tels, de droits ; et, dans la mesure où aucun service ne saurait fonctionner régulièrement sans le concours du public, les administrés sont placés dans une situation de collaboration qui leur confère là encore certains droits. Par ce biais, le contentieux de la gestion peut être ramené dans l'orbite du droit administratif, via le recours de pleine juridiction.

Cette analyse d'Hauriou suscitera dans la doctrine juridique de fortes réserves, liées notamment aux fondements sociologiques sur lesquels elle prétendait s'appuyer. Ces fondements apparaissent au demeurant friables : alors que le thème de la solidarité sociale avancé de son côté par Duguit était bien davantage en phase avec les travaux des sociologues, la « physique sociale », reposant sur un équilibre de forces, à laquelle Hauriou restera fidèle, est fragile ; et la relation de service paraît difficilement réductible à la seule idée de collaboration. Néanmoins, les travaux récents de sociologie administrative ont bien montré que, dans le cadre de la fourniture de presta-

²¹ Voir aussi la note sous Conseil d'État, 13 janvier 1899 : « l'idée fondamentale est que la gestion implique par elle-même collaboration parce que tout travail est coopératif ».

tions, c'est bien une relation d'interaction à base d'échange, qui se noue entre le fonctionnaire et l'administré²², relations dépendant d'une série de variables : le type de services en cause (fiscal, social, postal...) ; la position sociale des usagers (origine, ressources...) et les comportements qu'ils adoptent ; la trajectoire professionnelle et la personnalité des agents. Plus généralement, le schéma demande/réponse ne rend pas compte des conditions réelles de production du service, qui est en réalité une « co-production » : soit qu'une part du travail bureaucratique soit transférée à l'utilisateur ; soit que la prestation suppose la coopération de l'utilisateur, tant pour la description de la situation que pour la mise en forme du dossier ; soit encore qu'ils aient la possibilité de négocier le contenu de la prestation. Plus profondément encore, agents et usager élaboreraient conjointement des règles du jeu en vue de définir les modalités concrètes de fonctionnement du service. L'idée de collaboration avancée par Hauriou apparaît ainsi comme une grille d'explication de la relation administrative non dépourvue de pertinence.

La vision de la gestion administrative en termes de collaboration conduisait tout naturellement à une ouverture à la gestion privée.

C) La gestion privée

La question de la place de la puissance publique dans la gestion administrative était une question essentielle dans la mesure où elle mettait en cause l'étendue même du droit administratif. Au départ, pour Hauriou si la puissance publique est toujours présente dans la gestion pour les « opérations administratives générales », elle ne l'est pas toujours pour les « opérations techniques du service » : si certains services « impliquent autorité sur les citoyens et par conséquent puissance publique », d'autres semblent être de simples « gérances » établies pour la commodité des administrés (postes, chemin de fer) ; pour ceux-ci, il conviendrait de voir dans chaque cas s'il y a, ou non, présence de la puissance publique, la juridiction administrative ne devant pas hésiter à se dessaisir de sa compétence. Le point de vue évoluera quelque peu dans *La gestion administrative* : présentée comme « la force même qui actionne le service public », la puissance publique est censée être présente au cœur de la gestion administrative, même quand celle-ci passe par la voie contractuelle ; toutes les matières administratives, et même les actes de gestion devraient relever en principe de la compétence administrative, sauf quand la propriété privée est en cause.

Le développement des services publics conduira cependant Hauriou à revenir à son idée de départ, notamment en réaction contre l'Ecole du service public, en opérant une distinction au sein de la gestion administrative, selon qu'il y a usage de prérogatives de puissance publique ou emploi de procédés de gestion privée : le Conseil d'État aurait en effet reconnu aux administrations publiques, depuis la Première guerre mondiale, la possibilité de faire usage des « droits privés » qu'elles détiennent « en vertu de leur personnalité juridique »²³ ; « ainsi l'emploi de la gestion privée s'est étendu dans toutes les administrations publiques, à côté de la gestion publique, pour assurer la marche des services publics et pour développer l'action administrative ».

L'idée de collaboration se traduit par ailleurs par une large association des personnes privées à la gestion administrative : la concession de service public, perçue comme « une sorte d'association entre le concessionnaire et l'administration »²⁴, est notamment requise dès l'instant où l'on est en présence de véritables « entreprises économiques »²⁵ ; de même, la concession de travaux publics présente pour Hauriou bien des avantages, en épargnant les finances publiques et

²² Voir par exemple Jean-Marc Weller, *L'État au concret. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, 1999 ; Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 1999 ; Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses SciencesPo, 2006.

²³ *Précis*, 11^{ème} éd., Sirey, 1927, tome 2, p. 914.

²⁴ Note sous Conseil d'État, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux.

²⁵ Note sous Conseil d'État 14 février 1902, Blanleuil et Vernaudon.

en évitant les risques d'exploitation²⁶. Quant à l'entreprise ou marché de travaux publics, « contrat par lequel un entrepreneur s'engage envers une administration publique à exécuter, sous la surveillance de celle-ci, mais à ses risques et périls, l'ouvrage convenu, moyennant un prix en argent, qui doit lui être payé d'après des bases déterminées »²⁷, elle évoque singulièrement les contrats de partenariat public-privé, dont on connaît le développement actuel. Par ailleurs, Hauriou avait, dès le départ, refusé toute idée de monopole des personnes administratives sur la satisfaction des besoins collectifs, des personnes privées, dénommées d'abord « services d'utilité publique » puis « administrations d'intérêt public », entreprises individuelles ou institutions collectives (associations, fondations) sont appelées à y contribuer, en bénéficiant éventuellement de certains droits de puissance publique et en étant soumises au contrôle de l'État.

Toutes ces analyses, qui témoignent d'une « intime compréhension par Hauriou de la croissance et des fonctions de l'appareil administratif »²⁸, préfigurent dans une large mesure des mutations des administrations contemporaines : diversification croissante de la sphère et des procédés de gestion administrative ; appel au secteur privé pour prendre en charge l'exercice des tâches administratives ou assurer le financement des équipements publics.

Si elle comporte de fortes implications juridiques, la théorie de la gestion administrative construite par Hauriou au tournant du siècle constitue donc une approche nouvelle du phénomène administratif, prenant appui sur des fondations sociologiques. Même s'il a pris très vite ses distances avec les présupposés sur lesquelles cette théorie repose, Hauriou continuera par la suite à s'y référer. La théorie de l'organisation administrative qu'il bâtit à partir du concept d'institution montre que la perspective sociologique restera plus que jamais présente pour cerner le phénomène administratif.

II / UNE THÉORIE DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'analyse faite par Hauriou de l'organisation administrative se situe au départ²⁹ sur le terrain strictement juridique. Prenant parti, contrairement à Duguit, pour l'idée de personnalité morale, il considère que « l'État se résout en un certain nombre de personnes administratives, qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics » : l'administration n'est donc pas l'œuvre de l'État seul mais l'œuvre commune de « personnes administratives », les unes disposant d'une « mission générale d'administration » (État, départements, communes), les autres ayant une « mission d'administration spéciale » (les établissements publics), l'État occupant une place à part, en tant que « représentant des intérêts généraux du pays » ; toutes ces personnes administratives disposent à la fois d'une « personnalité privée », qui leur donne la jouissance de droits privés, et d'une « personnalité publique », à laquelle se rattachent les droits de puissance publique. Cette présentation de l'organisation administrative prend cependant une dimension toute nouvelle à partir du moment où, à partir des *Principes de droit public*, elle sera étayée par l'introduction d'une perspective sociologique, reposant sur une théorie institutionnelle qui trouvera en 1925 sa présentation définitive³⁰.

A) L'administration comme institution

Hauriou conçoit, on le sait, les institutions comme le produit d'une lente évolution sociale, passant par une « idée d'œuvre », qui naît dans le milieu social, la mise sur pied d'organes destinés à la réaliser, l'assentiment de ceux qu'elle englobe : les institutions « vivantes » résulteraient

²⁶ *Op.cit.*, tome 2, p. 795.

²⁷ *Ibid.*, p. 783.

²⁸ Philippe de Lara, « La découverte de l'administration chez Maurice Hauriou », *Jus Politicum*, n°6, 2008.

²⁹ 1^{ère} éd. du *Précis*, (1892) *Etude sur la décentralisation* (1892), article dans le *Répertoire Béquet* (1897).

³⁰ « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la Nouvelle journée*, 1925, n° 4.

d'un double processus d' « incorporation », la mise en place d'un pouvoir organisé leur permettant d'acquérir une « individualité objective », et de « personnification », par lequel l'idée d'œuvre passe à l'état subjectif ans les consciences individuelles³¹. En tant qu'organisation « soumise à une idée, celle de service public »³², l'administration présenterait tous les caractères d'une institution, la personnalité morale devenant la traduction et l'aboutissement de cette construction. Cette problématique institutionnelle se retrouve au cœur des analyses actuelles de science administrative, d'inspiration sociologique³³ : la gestion des fonctions collectives autour desquelles les administrations ont été construites passe par la mise en place d'un ensemble d'organes chargés de prendre en charge leur exercice et qui sont censés agir au nom d'une entité qui les dépasse ; on retrouve ce faisant tous les éléments du processus d'institutionnalisation décrit par Hauriou, l'administration se présentant³⁴ comme une entité impersonnelle (processus d'extériorisation), relevant de l'ordre de l'évidence (processus d'objectivation) et que chacun incorpore à son propre vécu (processus d'intériorisation). La perspective institutionnelle permet ainsi, dans la voie tracée par Hauriou, de penser la singularité du phénomène administratif.

L'institution administrative est pour Hauriou, non seulement englobée dans une institution plus large qui la dépasse, l'Etat³⁵, mais encore « à la fois une et complexe, c'est-à-dire qu'elle consiste en un complexe de rouages coordonnés, dont l'ensemble est une institution globale et dont chacun constitue une institution particulière »³⁶ : la logique institutionnelle est donc reproduite au sein de l'administration, qui est elle-même formée d'un ensemble d'institutions qui disposent chacune d'une personnalité morale qui leur est propre ; néanmoins, les « rouages autonomes de l'institution administrative ne sont pas complètement séparés les uns des autres », une « espèce de soudure » existant entre eux, en assurant une unité globale. Là encore, cette perspective se retrouve dans la science administrative actuelle, pour qui l'administration est à la fois Une (l'Administration) et plurielle (les administrations) : l'institution administrative se décompose en effet en administrations sectorielles ou localisées, elles-mêmes factionnées en services spécialisés ; chacune de ces administrations est édifiée à partir d' « activités constituantes »³⁷, caractérisées par la production de normes, règles, savoirs, techniques qui contribuent à la « façonner », en produisant une identité singulière.

Reste à savoir quel est le principe qui commande l'agencement de ces institutions qui s'emboîtent les unes dans les autres.

B) La dialectique unité/diversité

L'organisation administrative est pour Hauriou caractérisée par une tension fondamentale entre « deux forces qui se font équilibre l'une à l'autre » : la centralisation, « force propre au régime d'État »³⁸ ; la décentralisation, « force qui est celle de la nation » et par laquelle celle-ci réagit au gouvernement de l'État. La centralisation administrative, qui touche à la fois à la gestion des affaires et à l'organisation des services, se traduit par la concentration du pouvoir de décision au niveau central et par la subordination de l'administration au gouvernement ; la décentralisation tend au contraire à « enlever, dans une certaine mesure, l'administration au gouvernement pour la donner au pays lui-même, c'est-à-dire à la nation ». Alors que la centralisation est « autoritaire et gouvernementale », la décentralisation est « libérale et constitutionnelle ».

³¹ Voir notamment Julia Schmitz, *op. cit.*

³² *Précis*, 1^{ère} éd., p. 12.

³³ *Science administrative*, *op. cit.*, p. 71 sq.

³⁴ Voir Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Méridiens-Klincksiek, 1986.

³⁵ *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Sirey, 1929.

³⁶ *Précis de droit administratif*, *op. cit.*, p. 42.

³⁷ Philippe Bezès, Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations. Analyser les activités administratives constituante », *Sociologie du travail*, n° 52, 2010, pp. 140 sq.

³⁸ *Principes*, *op. cit.*, p. 245.

L'équilibre entre les deux forces est le produit d'une dynamique historique. Le « régime d'État » est en effet une « superstructure » qui est venue se surajouter, suivant une logique de « superposition », aux institutions politiques existantes. Ayant lutté pour établir sa suprématie sur ces institutions, il est parvenu à les supplanter et l'affirmation de sa souveraineté a été prolongée sur le plan administratif : la centralisation politique, qui aboutit à rassembler le pouvoir d'État aux mains du gouvernement est alors complétée par une centralisation administrative « qui a pour objet les pouvoirs nécessaires à la police et à la gestion des intérêts généraux des habitants »³⁹ ; mais « si le pays ne veut pas mourir, il faut que se recrée une infrastructure d'institutions autonomes nouvelles », d'où le mouvement de décentralisation.

Dans la mesure où elle est voulue et organisée par lui, qui décide de leur création et leur confère la personnalité juridique, la décentralisation est donc « une manière d'être de l'État »⁴⁰ ; mais les personnes morales décentralisées sont en même temps « autrui par rapport à l'État »⁴¹, si tant est qu'elles s'enracinent dans la nation, qui dispose d'une identité propre irréductible au régime d'État : elles sont donc placées à la fois dans un rapport d'intégration et d'altérité vis-à-vis de l'État⁴². On touche cependant là à ce que l'on peut à juste titre considérer comme une « aporie » de la pensée d'Hauriou : si les entités décentralisées sont d'authentiques institutions, dotées en tant que telles de la personnalité morale, comment l'État pourrait-il prétendre les créer en leur conférant une personnalité juridique, qui n'est qu'une « stylisation de la personnalité morale »⁴³, sauf à l'ériger en institution supérieure aux autres⁴⁴ ?

La tension ainsi évoquée par Hauriou entre les logiques de centralisation et de décentralisation préfigure le modèle centre/périphérie, qui est au cœur des analyses contemporaines de science administrative⁴⁵. Les administrations modernes sont en effet caractérisées, sur le plan de leur organisation, par la dialectique unité/diversité, qui se traduit par l'agencement selon une structure bipolaire : d'un côté, un appareil central d'impulsion et de régulation ; de l'autre, des relais périphériques, assurant le contact avec la société. La logique de centralisation, qui a présidé à l'édification de l'État moderne, ne peut en effet être poussée jusqu'à ses conséquences ultimes : tout État est tenu de mettre en place un dispositif de quadrillage de l'espace social pour que son autorité puisse s'exercer effectivement ; des relais sont donc nécessaires. Si ces relais apparaissent comme des points d'ancrage, des moyens de fixation, des lieux d'inscription de l'autorité de l'État sur le corps social, leur configuration a des racines sociales profondes : la différenciation de l'appareil administratif à la périphérie est indissociable de la fragmentation de l'espace social ; chaque relais périphérique se trouve articulé à un milieu social spécifique, dont il assure la représentation et prend en charge la défense. On retrouve ainsi la tension sur laquelle Hauriou avait entendu mettre l'accent.

La mise en évidence par Hauriou de deux formes de décentralisation apparaît tout autant pionnière.

C) *Territorialité et sectorialité*

³⁹ *Précis de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 94.

⁴⁰ François Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ, Bibl. droit public, n° 245, 2005.

⁴¹ *Principes, op. cit.* p. 247.

⁴² Julia Schmitz, *op. cit.*, p. 289.

⁴³ *Précis de droit administratif, op. cit.*, tome 2, p. 288.

⁴⁴ C'est bien la thèse que défend Georges Renard (« Qu'est-ce que le droit constitutionnel ? Le droit constitutionnel et la théorie de l'institution », *Mélanges Carré de Malberg*, 1932, p. 492), pour qui l'État se situe « au premier degré de l'échelle des institutions ».

⁴⁵ Jacques Chevallier, « Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique », in *Centre, périphérie, territoire*, PUF, 1978, pp. 3 sq.

Dès les années 1890, Hauriou souligne que la décentralisation peut prendre deux formes différentes : elle ne concerne en effet pas seulement les départements et les communes, mais peut aussi s'appliquer à certains au moins des établissements publics, tels que les chambres de commerce ou les associations syndicales de propriétaires, dotés d'organes élus et « très peu incorporés à l'État » ; à côté de la décentralisation locale, qui a pour effet d' « organiser le contrôle et la souveraineté nationale sur les administrations locales déconcentrées », il convient donc de faire une place à ces formules de décentralisation des services. En raison du « caractère technique des services » en cause, traduit par le principe de spécialité, Hauriou les relie à la « compétence technique des agents », et plus précisément encore au mouvement qui pousse ceux-ci à « s'organiser d'une façon corporative et à faire de la fonction publique la chose de leur corporation »⁴⁶ ; en fin de compte « la décentralisation par l'établissement public n'est pas autre chose que le syndicalisme des fonctionnaires techniques », thèse voisine de celle que présente Duguit. Si elle comporte le danger d'une « appropriation de la fonction par la corporation », portée à gérer le service à son seul profit, et si l'exemple de l'enseignement supérieur montre qu'un point d'équilibre doit être recherché, le mouvement n'en est pas moins jugé par Hauriou positif, dans la mesure où il s'inscrit dans la logique d'institutionnalisation, non seulement des services, mais encore de la fonction publique.

Si, à l'origine, Hauriou réservait le qualificatif de décentralisation à certains établissements publics, le point de vue s'élargira dans la 11^{ème} édition du *Précis* : se demandant « si la création des établissements publics, indépendamment de leur organisation plus ou moins élective, ne constitue pas par elle-même une décentralisation », il n'hésite pas à conclure par l'affirmative (p. 64) : « l'établissement public est, par lui-même, un procédé de décentralisation », même si « au point de vue de leur organisation sont décentralisés les établissements publics dont les organes sont constitués en tout ou en partie par le suffrage direct ou indirect »⁴⁷. Hauriou opte donc pour une conception large de la notion de décentralisation qui s'applique, selon lui, à la fois aux « administrations locales » et aux « administrations spéciales ».

Cette vision, là encore, préfigure l'idée bien ancrée en science administrative que le quadrillage de l'espace social par l'administration combine deux logiques différentes : la territorialité et la sectorialité. Le dispositif de quadrillage est d'abord territorial : la localisation de structures administratives assure la couverture de l'espace géographique ; mais des points d'ancrage sectoriels sont par ailleurs construits en fonction de l'existence de milieux sociaux, structurés autour de centres d'intérêts communs. Dans la mesure où ils sont également adossés à un milieu social (collectivité d'habitants, groupe professionnel), ces deux types de relais périphériques se caractérisent par l'existence d'une identité spécifique, que l'octroi de la personnalité juridique et l'application du principe électif contribueront à formaliser et à consolider : l'analyse d'Hauriou met ainsi bien en évidence la similitude des processus qui aboutissent, tant au niveau local qu'au niveau sectoriel, à mettre en place des entités dotées d'une personnalité propre, distincte de celle de l'État, et chargées de prendre en charge les intérêts d'un groupe social partiel.

Si Hauriou a, on l'a vu, pris très vite ses distances avec la perspective sociologique, celle-ci est donc bien restée présente dans ses travaux, notamment pour l'étude de l'administration. Sans doute n'est-il pas sociologue et son apport sur ce plan est avant tout celui d'un théoricien ; et il ne saurait pas davantage être considéré comme l'un des promoteurs d'une science administrative qui, pendant la première moitié du XX^{ème} siècle, sera reléguée au second plan derrière l'approche juridique et cantonnée au statut d'un savoir pratique. Néanmoins, dès l'instant où l'administration est envisagée par lui, tant dans sa fonction que dans son organisation, en relation avec la dynamique d'évolution sociale, ce sont bien les soubassements d'une théorie sociolo-

⁴⁶ *Principes, op. cit.*, p. 488.

⁴⁷ Tome 2, p. 245.

gique du phénomène administratif qui se trouvent posés : l'écho donné à ses analyses dans la science administrative contemporaine montre que, sur ce terrain aussi, Hauriou peut être considéré, sans doute à son corps défendant, comme un précurseur.