



**HAL**  
open science

# La science administrative et le paradigme de l'action publique

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. La science administrative et le paradigme de l'action publique.: Études en l'honneur de Gérard Timsit, Bruylant, pp. 267-292, 2004, 2-8027-1939-4. hal-01759958

**HAL Id: hal-01759958**

**<https://hal.science/hal-01759958>**

Submitted on 5 Apr 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.

## LA SCIENCE ADMINISTRATIVE ET LE PARADIGME DE L'ACTION PUBLIQUE

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

In : *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 2004, pp. 267-292 ;

L'accès de la science administrative au statut de science sociale s'est heurté à d'importants obstacles<sup>1</sup>. Sans doute, la science administrative plonge-t-elle ses racines profondément dans l'histoire : de la « science de la police » qui émerge en Europe à partir de la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, aux « sciences administratives et politiques » qui leur succèdent au XIX<sup>ème</sup> siècle, la préoccupation est constante : il s'agit de parvenir à une connaissance « scientifique » du phénomène administratif. Néanmoins, même si elle était en quête de « principes »<sup>2</sup>, cette « science administrative » n'était tout au plus qu'une science appliquée, qui visait à améliorer le fonctionnement de l'administration publique et qui était partie prenante à sa construction, puis à sa rationalisation ; elle manquait d'ailleurs d'une perspective qui lui soit propre, établissant sa spécificité par rapport aux sciences du droit, du politique ou de la gestion.

Le contexte a changé après la seconde guerre mondiale : si la renaissance de la science administrative qui se produit alors est, comme par le passé, liée à l'impératif de réforme administrative, imposé à l'Ouest par l'épanouissement de l'État providence et à l'Est par l'enracinement du socialisme, elle se double d'une recherche plus systématique des outils conceptuels et des instruments d'investigation indispensables pour étayer sa prétention à la « scientificité » ; et le développement, à la fois extensif et intensif, qu'elle connaît pendant cette période est en grande partie le sous-produit de cet effort d'approfondissement. Pourtant, dès 1982<sup>3</sup>, Gérard TIMSIT se demandait si un cadre théorique nouveau avait été réellement forgé ou si l'on retrouvait, derrière les représentations plus fines, plus précises de l'administration résultant de la construction de « modèles », sous-tendus par des « théories », trace des mythes du passé. Sa conclusion était sans appel : si la science administrative était hier « une non-science, une science à la recherche d'elle-même », elle n'était aujourd'hui qu'« une infra-science, une science qui pour l'instant se contente de décrire et qui, lorsqu'elle veut expliquer, se limite en fait au choix entre l'une ou l'autre des images préexistantes de l'administration », les modèles les plus sophistiqués construits ayant eux-mêmes en fin de compte une « fonction mythique » ; aussi invitait-il la science administrative à franchir une autre étape de son développement, en passant « d'une infra-science à une ultra-théorie », c'est-à-dire à « une théorie qui, dépassant le simple recours à l'image, même schématisée, de l'administration, prétende en dégager les composantes, les constituants, les éléments en nombre fini à partir desquels il serait possible de reconstruire n'importe quelle image de l'administration ».

S'il contenait une large part de vérité, ce constat n'en était pas moins un peu sévère. Toute science a besoin de s'appuyer sur des schémas différents et concurrents d'explication de la réalité

---

<sup>1</sup> Jacques CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, Coll. Thémis, 3<sup>ème</sup> éd., 2002.

<sup>2</sup> Charles-Jean BONNIN, *Principes d'administration publique*, 3<sup>ème</sup> éd., 1812.

<sup>3</sup> Gérard TIMSIT, « La science administrative d'hier à demain... et après demain », *RDP*, 1982, n° 6, pp. 929 sq. — article repris dans *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, pP. 52 sq.

(*théories*), dont la confrontation crée une dynamique nécessaire à son développement ; quant à la construction de cadres formels d'analyse (*modèles*), tenant lieu de références communes pour les chercheurs, elle permet de capitaliser les acquis des recherches. Mais ces théories et modèles ne sont pas en situation d'a-pesanteur sociale : ils sont toujours le reflet de la vision du monde qui prévaut à un moment donné de l'évolution des sociétés, empreints des représentations sociales dominantes, qui sont elles-mêmes indissociables d'une structure sociale globale ; pas plus qu'aucune autre science, la science administrative ne saurait échapper au poids de cette contrainte. En revanche, pour que la science administrative existe en tant que science sociale, encore faut-il qu'un accord existe entre les chercheurs qui s'en réclament sur les « fondamentaux » de la discipline, qu'ils partagent des références communes, qu'ils se retrouvent autour des mêmes interrogations essentielles. Or, les *paradigmes* qui ont effectivement permis, à partir des années 1950, à la science administrative d'accéder au rang de science sociale à part entière semblent être en voie d'épuisement (I) : le thème de l'« action publique » apporte un autre regard sur l'administration, en amenant à privilégier sa dimension productive (II) ; il permet aussi de forger une autre grille d'analyse du phénomène administratif, à travers la construction d'une pragmatique de l'action (III).

## **I / LA SCIENCE ADMINISTRATIVE EN QUÊTE DE NOUVEAUX PARADIGMES**

L'émergence d'une science présuppose la formation d'une « communauté scientifique », c'est-à-dire d'un groupe de professionnels de la recherche qui se reconnaissent et s'identifient par les questions qu'ils posent à la réalité (outils conceptuels), les méthodes qu'ils mettent en œuvre (instruments d'investigation), les critères d'appréciation des travaux effectués (dispositifs d'évaluation) ; c'est à partir de là qu'un champ scientifique se construit, en se distinguant des autres. Comme l'a parfaitement souligné Thomas Kuhn<sup>4</sup>, toute science repose sur un ensemble de valeurs, croyances, techniques partagées ; ces « paradigmes » jouent un rôle essentiel dans la dynamique scientifique, non seulement en créant « le minimum de certitudes théoriques et méthodologiques » indispensables pour « la sélection, l'évaluation et la critique », mais encore en autorisant « une connaissance plus approfondie des phénomènes » ; ayant gagné leur « droit à l'existence » parce qu'ils réussissent mieux que leurs concurrents à résoudre les « énigmes concrètes », ils sont la condition de développement d'une « science normale », en servant à guider les processus de recherche. Cependant, la prise de conscience progressive, mais inéluctable, de leurs limites ou de leurs insuffisances conduit à l'apparition de nouveaux paradigmes, constitutifs de véritables « révolutions scientifiques ».

Cette analyse n'implique cependant pas un strict cloisonnement de champs scientifiques qui seraient découpés à partir de paradigmes radicalement distincts et soigneusement étanches : une telle vision est évidemment irrecevable, notamment dans les sciences sociales ; travaillant sur la même réalité, celles-ci sont perméables l'une à l'autre et les paradigmes construits dans un champ disciplinaire donné, en fonction de sa dynamique propre d'évolution, auront tendance à migrer dans d'autres champs, en produisant d'autres effets. Mieux encore, les paradigmes scientifiques, construits par les chercheurs pour les besoins de leur discipline, ne sauraient manquer d'avoir un impact social et politique, en servant à la fois de grille d'explication et de perception de la réalité (dimension cognitive) et d'instrument d'action et de légitimation (dimension instrumentale). C'est donc davantage les conditions spécifiques d'utilisation d'un paradigme donné qui permettront de spécifier tel ou tel champ scientifique.

Cette analyse permet d'éclairer la dynamique d'évolution de la science administrative depuis la fin de la seconde guerre mondiale, notamment en France.

---

<sup>4</sup> *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, 1972.

### A) Du paradigme de l'organisation...

La science administrative s'est développée autour du paradigme de l'organisation, qui a été pour elle un véritable *paradigme fondateur* : il a en effet permis dans les pays européens d'affranchir la science administrative qui, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avait été conçue comme la simple annexe du droit administratif, de la gangue des concepts juridiques qui l'étouffaient ; il a surtout 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.

1° Le paradigme organisationnel a été construit à partir de sources variées. En tout premier lieu, les analyses de Max Weber<sup>5</sup> qui étudie le phénomène administratif à travers une grille de lecture organisationnelle : le processus de rationalisation emblématique des sociétés modernes se serait traduit par la construction de bureaucraties administratives, caractérisées par la professionnalisation, la division du travail, la hiérarchisation des fonctions, l'impersonnalité des règles ; mais ce « modèle d'organisation bureaucratique », construit par Max Weber comme « idéal-type », serait une forme d'organisation d'application très générale, dans la mesure où elle assurerait la précision, la permanence, la discipline, la rigueur et surtout la prévisibilité des comportements. La démarche est inverse chez Henri Fayol<sup>6</sup> qui, lui, conçoit sa théorie de la « fonction administrative » à partir des problèmes de gestion des entreprises : il s'agit avant tout de rééquilibrer la structure du pouvoir dans l'entreprise, en prenant en compte une fonction essentielle qui a été jusqu'alors négligée ; mais les préceptes qui régissent l'exercice de cette fonction (division du travail, autorité, responsabilité, discipline, centralisation, hiérarchie...) sont transposables à l'administration publique. Comme Fayol l'affirme avec force<sup>7</sup>, la science administrative s'applique, du fait même de ce paradigme organisationnel, aussi bien aux affaires publiques qu'aux affaires privées. L'École des relations humaines, née aux États-Unis dans les années 1930 en réaction contre les excès de l'Organisation scientifique du travail (OST), suit la même logique : l'« organisation informelle », formée des relations interpersonnelles entre les individus, existe dans les organisations de toute nature, non seulement les entreprises mais encore les administrations. Quant à Herbert Simon, il reviendra en fin de compte à la problématique wébérienne, puisque c'est en partant de l'observation du « comportement administratif »<sup>8</sup> et après avoir forgé les outils indispensables à la connaissance et à la compréhension du fonctionnement de l'administration publique, qu'il en viendra à construire en 1958, avec J.S. March, une théorie générale du phénomène organisationnel. La sociologie des organisations qui se développe en France dans les années 1960, sous l'impulsion de Michel Crozier<sup>9</sup> et du Centre de sociologie des organisations (CSO), s'inscrit dans la même perspective : s'il s'agit bien de construire une grille d'analyse du phénomène organisationnel, l'administration publique est un objet d'investigation privilégié, comme en témoigne la profusion d'études empiriques sur les mécanismes de décision dans l'administration centrale, les stratégies corporatives ou le système politico-administratif local.

2° Le recours au paradigme organisationnel ne signifie pas pour autant que la science administrative se confonde avec la sociologie des organisations. Sans doute, comme la sociologie des organisations, la science administrative part-elle du postulat que le fonctionnement d'une admi-

<sup>5</sup> *Economie et société*, 1922, Plon, 1971.

<sup>6</sup> *Administration industrielle et générale*, 1917, Dunod, 1970.

<sup>7</sup> « La doctrine administrative dans l'État », 1923, *RISA*, 1966, pp. 114 sq.

<sup>8</sup> *Administrative Behavior*, 1945, Dunod, 1973.

<sup>9</sup> *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1963.

nistration ne peut être saisi, et encore moins compris, en tenant compte seulement des règles formelles qui la gouvernent : encore faut-il analyser les motivations, les comportements et les stratégies des membres. Les administrations sont, comme les entreprises, des entités sociales complexes, formées d'individus et de groupes dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement et qui peuvent entrer en conflit ; et elles évoluent dans un environnement social, avec lequel elles entretiennent des relations d'échange, plus ou moins intenses. Cependant, parce qu'il s'agit en l'espèce des conditions d'exercice des fonctions collectives, condition de l'existence et de la survie des groupes sociaux, le contexte et les enjeux ne sont pas les mêmes : la science administrative s'attache ainsi à dégager les éléments témoignant de l'irréductible spécificité du phénomène administratif ; l'administration constitue un type particulier d'organisation.

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 paraît être alors 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.

### ***B) ... Au paradigme des politiques publiques***

A partir des années 1980, l'attention se déplace 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, qui oriente la science administrative dans des directions nouvelles.

1° L'analyse des politiques publiques est une autre manière d'envisager le rôle de l'État et les modalités d'exercice du pouvoir politique : en tant que telle, elle constitue un angle d'attaque différent, et deviendra bientôt une branche à part entière, de la science politique. Le politique est désormais appréhendé, non plus seulement comme jeu de forces ou entreprise de domination, mobilisant à cet effet les ressorts de la contrainte et du symbolique, mais à partir des actions concrètes qu'il mène : on voit ainsi poindre une « autre représentation du politique », centrée sur « sa capacité à traiter les problèmes sociaux »<sup>10</sup> ; en montrant que « les fonctions de gouvernement sont irréductibles aux processus de représentation politique » et que l'on ne saurait déduire « le contenu et les formes des activités gouvernementales des caractéristiques de la politique électorale »<sup>11</sup>, l'analyse des politiques publiques opère donc un authentique renversement de la perspective qui était traditionnellement celle de la science politique. Corrélativement, l'attention portée à la fabrication des politiques conduit à considérer celle-ci comme la résultante d'un jeu complexe d'interactions : loin de relever de la compétence exclusive des autorités politiques, elle passe en réalité par l'intervention d'une pléiade d'acteurs d'origine diverse, qui sont appelés à participer, d'une manière ou d'une autre, aux processus décisionnels ; à la vision *top-down* de politiques imposées par voie d'autorité fait place l'idée que les politiques sont le produit aléatoire de la confrontation d'une série de forces, dont les logiques et les stratégies sont interdépendantes.

L'ouverture au paradigme des politiques publiques a permis à la science administrative de trouver un nouveau souffle. A première vue, cette diffusion comportait pour elle le danger d'une certaine dilution, l'administration n'étant plus étudiée en tant que telle mais à travers des politiques qui la dépassent. Néanmoins, ce paradigme permettait de faire 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 démar-

<sup>10</sup> Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, LGDJ, Coll. Droit et société, n° 27, 1999, p. 17.

<sup>11</sup> Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, PUF, Coll. Que sais-je, 5<sup>ème</sup> éd., 2003.

cation 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. Plus profondément, ce paradigme a permis de mettre mieux en évidence les ressorts de la spécificité administrative que le paradigme organisationnel avait parfois eu tendance à estomper : en tant qu'elle est partie prenante à la gestion du social, l'administration ne saurait être assimilée à aucune autre organisation ; et la relation entre science administrative et science politique doit être pensée en termes d'imbrication.

2° Le paradigme des politiques publiques comporte cependant lui-même certaines équivoques et n'apporte pas réponse à tout. D'abord, même s'il prend en compte la multiplicité des acteurs appelés à contribuer à l'élaboration des politiques, il n'en relève pas moins d'une *perspective* « étato-centrique », qui fait de l'État la clef de voûte des équilibres sociaux<sup>12</sup> : or cette vision, qui s'inscrit dans la droite ligne de la conception traditionnelle du rôle de l'État et coïncide bien avec les ambitions de l'État providence, est sans nul doute dépassée ; la « polycentricité des formes de régulation du social et du politique » rend caduque la « vision hiérarchique et intégrée de l'ordre politique »<sup>13</sup>. Corrélativement, le concept même de « politique publique » implique une « vision balistique »<sup>14</sup> de l'action : toute politique publique se présente sous la forme d'un ensemble de mesures concrètes articulées entre elles, d'une « grappe de décisions » formant un programme ; elle implique la mobilisation de ressources (juridiques, matérielles, symboliques) en vue d'atteindre certains objectifs, la définition d'un « cadre général d'action »<sup>15</sup>. Sauf à vider l'expression de toute signification, une politique publique comporte un élément d'intentionnalité, un impératif de cohérence et un souci de rigueur, qui la placent sous le sceau du *volontarisme* ; or ce volontarisme, qui pâtit de l'affaiblissement des capacités de régulation étatique, est bien loin de caractériser l'ensemble des actions publiques. Enfin, l'analyse des politiques publiques implique l'adoption de séquences temporelles relativement courtes, à l'intérieur desquelles le jeu des acteurs peut être restitué ; elle prend en revanche difficilement en compte le poids de l'*historicité* dans la sédimentation des dispositifs d'intervention publique, ainsi que dans les représentations et les pratiques des acteurs : aussi la réintroduction de cette dimension historique, dans le cadre de schémas « cognitivistes », « néo-institutionnalistes » ou encore « socio-historiques »<sup>16</sup> qui visent dans tous les cas à montrer comme « le passé historique travaille encore le présent de l'action », impose-t-elle de dépasser l'analyse classique des politiques publiques pour passer plus largement à une « sociologie de l'action publique ». On voit ainsi émerger la vision plus souple d'une « action publique », pluraliste et polycentrique, prenant des formes variées et hétérogènes et marquée par l'histoire<sup>17</sup>.

Le concept d'action publique constitue, dans le champ de la science administrative aussi, un *principe fédérateur*, permettant de rapprocher et d'intégrer des études relevant de perspectives différentes ; aussi apparaît-il comme un nouveau paradigme appelé à prendre le relais des paradigmes précédents ; il conduit à envisager le phénomène administratif sous un jour différent.

---

<sup>12</sup> Jean-Claude THOENIG, « L'usage analytique du concept de régulation », in Jacques COMMAILLE, Bruno JOBERT, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Coll. Droit et société, n° 24, 1998, p. 44.

<sup>13</sup> Patrice DURAN, « L'action publique, un procès sans sujet », *Sociologie du travail*, n° spécial, 2001, pp. 113 sq.

<sup>14</sup> Jean-Gustave PADIOLEAU, *L'État au concret*, PUF, 1982.

<sup>15</sup> Pierre MULLER, Yves SUREL, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Coll. Clefs-Politique, 1998, p. 18.

<sup>16</sup> Pascale LABORIER, Dany TROM (Eds.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003.

<sup>17</sup> Gilles MASSARDIER, *Politiques et action publiques*, A. Colin, 2003, p. 82.

## II / UN AUTRE REGARD SUR L'ADMINISTRATION

Traiter de l'administration à travers le prisme de l'action publique conduit à mettre l'accent sur sa *dimension productive* : l'administration sera considérée avant tout comme un dispositif d'action sur la société, par la fourniture de prestations et de services, par la production de biens publics de tous ordres, matériels et immatériels, qui, non seulement satisfont les attentes des individus et des groupes, mais aussi modifient la consistance et la texture du tissu social ; ce faisant, on en revient à ce qui constitue l'essence même de l'administration, instance préposée à l'exercice des « fonctions collectives ». On mesure par-là même plus clairement en quoi l'action publique se distingue des paradigmes précédents : alors que le paradigme de l'organisation privilégiait l'étude des agencements mis en place pour assurer l'exercice concret des fonctions administratives, l'action concrète n'étant envisagée que comme le sous-produit de ces déterminants structurels, il s'agit ici de changer d'angle d'attaque, en évaluant le poids de ceux-ci à l'épreuve de l'action ; et alors que le paradigme des politiques publiques privilégiait l'étude des conditions de construction et de mise en œuvre d'une stratégie volontariste et délibérée d'action, il s'agit ici de prendre aussi en compte les modes plus concrets, mais aussi plus diffus, par lesquels l'administration agit sur la société. Le paradigme de l'action publique représente ainsi un élargissement et un recentrage des perspectives : s'il prend en compte le poids de l'organisation et s'il impose que soit situé à sa juste place le rôle joué par l'administration dans l'élaboration des choix collectifs, il entend aller plus loin ; l'attention portée à l'action constitue le vecteur de ce double dépassement.

### A) *La fabrication des politiques*

Le paradigme de l'action publique implique d'abord l'étude de la contribution apportée par l'administration à l'édification des cadres plus généraux dans lesquels s'inscriront ses activités : on ne saurait en effet cantonner l'administration dans des tâches de pure et simple « exécution », en ignorant la place centrale qu'elle occupe dans l'élaboration des politiques publiques. Considérer l'administration en tant que dispositif d'action implique dès lors la mise en évidence du rôle joué par les acteurs administratifs à chacune des étapes de la construction des politiques : la science administrative rejoint ici l'analyse des politiques publiques, sans pour autant se confondre avec elle ; les politiques sont vues en effet ici à travers le prisme administratif et en tant que volet d'une action qui se déploie sur d'autres terrains et utilise d'autres registres.

1° L'administration ne reste pas extérieure au processus de *construction des politiques* : non seulement elle concourt à l'identification des problèmes susceptibles d'appeler une intervention publique et est partie prenante au débat concernant l'opportunité de leur mise sur agenda, mais encore elle participe activement à la formulation des choix ; ainsi apparaît-elle comme un élément constitutif à part entière du système de décision politique.

La contribution apportée à la construction de l'agenda politique est sous-tendue par trois types de considérations. D'abord, la défense d'intérêts propres : l'administration est une organisation structurée, formée d'individus et de groupes qui cherchent à orienter les choix publics dans un sens qui leur soit favorable. Ensuite, la défense d'intérêts sociaux : les demandes sociales sont aussi portées par des administrations qui, ancrées dans un milieu géographique ou sectoriel spécifique et en contact permanent avec ses représentants, assument une fonction représentative, en exprimant et en défendant les intérêts de ce milieu. Enfin, le filtrage des demandes sociales : l'administration tient le rôle de régulateur, en soumettant ces demandes à un traitement intensif, visant à réduire leur diversité et leur hétérogénéité mais aussi à les reformuler en termes compatibles avec le code politique.

Participant activement à la construction de l'agenda politique, l'administration est aussi présente au cœur des processus décisionnels. Toute politique publique implique pour son élaboration l'association étroite du niveau administratif. Au-delà des services chargés de la mise en

forme des projets, et qui contribuent par-là même à cadrer les choix, une série d'acteurs administratifs vont être associés au système décisionnel. Acteurs individuels : en dehors de l'élite administrative, au contact permanent des autorités politiques, et des hauts fonctionnaires, placés à la tête des services, des experts administratifs sont appelés à intervenir. Acteurs collectifs aussi : des corps et des services sont amenés à participer aux négociations, les premiers en raison des ramifications qu'ils possèdent dans l'appareil d'État, les seconds parce qu'ils détiennent une zone de compétence spécifique et sont en contact avec le milieu social. L'emprise administrative sera plus forte encore lorsque les services administratifs ont noué avec leurs partenaires sociaux des relations fortes et durables : l'existence de « communautés de politiques publiques », caractérisées par des interactions constantes, une stabilité particulière et une relative fermeture tend à faire des politiques publiques le produit de transactions collusives entre administrations sectorielles et organisations professionnelles.

2° Le rôle joué par l'administration dans la sphère des politiques dispose d'un fondement plus assuré au stade de la *mise en œuvre* : c'est en effet à l'administration qu'il revient d'appliquer les options retenues, en mobilisant l'ensemble des moyens juridiques, matériels et humains qu'elle détient ; or c'est précisément cette mise en œuvre qui confère à l'action publique sa véritable portée, en transformant ce qui n'était que pure intentionnalité en réalité concrète. Les politiques acquièrent en effet consistance, matérialité dans/par l'exécution, qui marque le « passage aux actes », la « réalisation » des objectifs fixés : la mise en œuvre constitue, non seulement la pierre de touche des politiques publiques — ce qui implique qu'elle soit prise en compte, par anticipation, par les décideurs —, mais, plus profondément, l'expression de la *force agissante* de l'administration ; la médiation administrative permet en effet d'inscrire les choix politiques de manière tangible dans la réalité sociale. Mais c'est aussi la mise en œuvre qui fait passer l'administration dans l'ordre de l'action : l'administration ne devient agissante qu'à partir du moment où elle élabore des « produits » (décisions, prestations) (*outputs*), qui ont un « impact » sur les publics visés (individus, groupes-cibles) et engendrent une série d'« effets » sociaux plus concrets (*outcomes*).

Cette mise en œuvre n'a rien d'un processus mécanique, par lequel les fonctionnaires, dépourvus de toute latitude d'appréciation et de toute marge de manœuvre, se borneraient à appliquer le plus fidèlement et le plus scrupuleusement possible des orientations fixées par les autorités politiques : l'application d'une politique dépend des stratégies concrètes adoptées par les exécutants, qui varient en fonction d'un ensemble de paramètres (degré de surveillance politique, ethos administratif, pression hiérarchique mais aussi maximisation des intérêts propres, volonté de puissance, activation des relations avec le milieu social...).

Dans tous les cas, les politiques ne constituent qu'une des facettes de l'action publique.

### **B) L'imposition de normes**

L'action publique passe de manière privilégiée par le *canal du droit* : elle prend la forme de normes juridiques s'imposant aux administrés avec force obligatoire. Or, l'administration occupe une place essentielle dans cette production juridique. Sans doute est-elle tenue au respect des normes juridiques supérieures qui l'habilitent à agir, en traçant le cadre et en définissant par elle-même les limites de son action ; mais, si l'administration est encadrée par le droit, elle est aussi émettrice d'autres règles : sa médiation est indispensable pour traduire le dispositif légal en termes d'obligations juridiques concrètes pour les administrés. L'administration dispose ainsi d'un pouvoir de prescription juridique, qui se traduit par l'émission d'actes réglementaires et individuels : le droit a pour elle une fonction opérationnelle ou instrumentale ; c'est par lui qu'elle agit en direction de la société. Le développement des interventions publiques au stade de l'État providence s'est doublé d'une explosion des réglementations, qui en sont venues à couvrir l'ensemble des activités sociales, en encadrant de manière croissante l'initiative individuelle : non seulement l'administration dispose d'une emprise croissante sur le processus des normes



juridiques, mais encore les lois se présentent davantage comme des textes d'habilitation, lui ouvrant des champs nouveaux d'intervention et étendant le domaine de ses compétences ; le règlement est ainsi devenu la source essentielle d'obligations et de contraintes pour les administrés.

1° Par les normes juridiques qu'elle produit, l'administration exerce une action d'encadrement et de *normalisation des comportements*. Si elle n'est pas toujours formulée sous la forme « impérative » — positivement d'un ordre ou d'une injonction, négativement d'un interdit ou d'une prohibition —, puisqu'elle peut être « permissive » ou « habilitatrice », elle ne se réduit pour autant jamais à une constatation ou à une description ; elle comporte des prescriptions, édicte des dispositions, fixe des règles, auxquelles les destinataires sont tenus d'obéir ; ainsi le droit assure-t-il l'encadrement normatif des conduites, en imposant le respect de certains modèles de comportement et, au-delà, la régulation plus globale des échanges sociaux. La normativité du droit ne tient pas seulement à la force prescriptive de ses énoncés : le droit est aussi un discours, imprégné des valeurs fondamentales qui assurent la cohésion de la société et transcrivent les déterminations élémentaires qui sont au cœur de l'ordre social ; dans la norme juridique se profile une certaine conception de la « normalité », pétrie des valeurs sociales dominantes.

2° Le transit par le droit, la formalisation juridique ne sont cependant pas une garantie d'*effectivité* de l'action publique. D'une part, les comportements administratifs sont assortis d'une marge d'incertitude. Le fonctionnaire chargé de l'application n'est pas en effet un simple exécutant passif : il dispose toujours d'un éventail de choix possibles, entre application rigide de la règle, adaptation en fonction des circonstances et des situations locales, arrangement négocié avec les assujettis ; l'attitude concrète adoptée dépendra des dispositions et intérêts des agents en cause<sup>18</sup>, ainsi que du contexte singulier d'interaction avec l'assujetti. D'autre part, les comportements sociaux dépendront à la fois de l'appréciation portée sur la réglementation (positive/neutre/négative), de la marge de manœuvre qu'elle autorise (rigide/manipulable) et des moyens prévus pour son application (sanctions/récompenses).

La production de normes de conduite se double de relations plus concrètes d'échange avec le milieu social.

### ***C) La fourniture de prestations***

L'action publique passe encore par la fourniture de prestations : l'administration assure la gestion d'un ensemble d'activités sociales concrètes, en se substituant à l'initiative privée ; la pression continue qui s'est exercée au cours du XX<sup>e</sup> siècle en faveur de l'extension de cette sphère de la gestion publique, située hors marché, a conduit à la prolifération de « services publics », dans tous les domaines et à tous les niveaux de la vie sociale. L'action publique se traduit ainsi par le rapport direct, permanent, quotidien qui se noue entre des services publics multiples, régis par des logiques d'action variées, et des catégories d'utilisateurs eux-mêmes différentes<sup>19</sup>.

1° Au-delà de son statut d'assujetti ou de redevable, l'administré est ainsi devenu un « usager », qui bénéficie des prestations que lui offre l'administration. Le contexte de fourniture de ces prestations et leurs modes de consommation sont sans doute placés sous le sceau de la diversité. Il serait en effet trop simple de réduire le rapport d'usage aux seuls cas où l'on est en présence de prestations individualisables, pour lesquelles un prix peut être demandé : il existe en fait une gamme étendue de services, dont l'usage est plus ou moins collectif et dont le financement est réparti sur l'ensemble des contribuables. La position d'utilisateur recouvre donc plusieurs types de situations possibles : l'utilisateur peut être un usager direct, qui entre en contact avec un

<sup>18</sup> Pierre BOURDIEU, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *ARSS*, n° 81-82, mars 1990, pp. 86 sq.

<sup>19</sup> Jacques CHEVALLIER, « Figures de l'utilisateur », in *Psychologie et science administrative*, PUF, 1985, pp. 35 sq et « Regards sur l'administré », in Michel CHAUVIÈRE, Jacques GODBOUT, *Les utilisateurs entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, Coll. Logiques sociales, 1992, pp. 25 sq.

service public pour bénéficier de ses prestations ; mais il peut n'être aussi qu'un simple bénéficiaire indirect, qui tire profit du service, mais sans pour autant entretenir des rapports individualisés et formalisés avec lui ; et il est parfois un usager collectif, pour les services dont les coûts et les avantages ne peuvent être individualisés. Le point commun reste cependant la position même d'usager, qui implique qu'on se trouve dans un contexte de fourniture de prestations et qu'on est bénéficiaire du service.

2° Ces prestations se caractérisent dans tous les cas par l'existence de conditions de fourniture spécifiques, dérogatoires par rapport aux mécanismes d'allocation des ressources résultant des mécanismes de marché et témoignant de leur rattachement à la sphère des fonctions collectives ; c'est par là que ces prestations s'inscrivent dans la logique de l'action publique. L'égalité est ainsi la norme essentielle commandant cette fourniture : accessibles à tous, les services publics sont censés offrir des prestations identiques à leurs usagers ; devant eux, tous se valent et disposent d'un droit égal à bénéficier de leurs prestations.

Mais le service public apparaît aussi comme un agent de redistribution, qui doit contribuer à réduire l'ampleur des inégalités sociales : il a pour fonction de mettre un certain nombre de biens (sociaux, culturels, économiques) à la portée de tous ; son action s'adresse de manière préférentielle aux plus démunis, exclus des mécanismes de répartition et de distribution résultant du marché. Le service public se présente ainsi comme un facteur essentiel de cohésion sociale : il garantit que des groupes socialement ou géographiquement défavorisés ne se voient pas interdire l'accès à des biens jugés essentiels ; il permet d'éviter la formation d'une « société duale », pratiquant l'exclusion des plus démunis. Cette logique est très explicite pour les services publics en réseaux, institués en vue d'assurer à tous, soit l'accès aux dispositifs de communication, soit la satisfaction de certains besoins fondamentaux : couvrant l'ensemble du territoire, leur fonction est de « brancher » leurs utilisateurs sur la vie économique et sociale ; à ce titre, ils apparaissent à la fois comme producteurs de lien social et vecteurs de citoyenneté. Mais ces dimensions sont présentes, d'une manière ou d'une autre, dans tout service public. Il reste que le principe d'égal accès ne suffit pas à garantir un usage réellement identique du service public : celui-ci est aux prises avec des usagers socialement situés et les inégalités sociales et culturelles se traduisent par d'importantes disparités dans la fréquentation des équipements collectifs.

Sous couvert de la fourniture de prestations, on voit poindre la production de biens de nature immatérielle.

#### ***D) La production symbolique***

La prestation est le support d'un travail diffus et continu de *socialisation*, par lequel l'administration tend à modérer les comportements sociaux. Ce travail n'est pas l'apanage des seules institutions préposées au contrôle et à la normalisation de leurs ressortissants : tout service public, tout équipement collectif, exerce une emprise symbolique sur sa clientèle propre, mais aussi, de façon médiate, sur le public en général ; par-delà la satisfaction consummative, se profilent des apprentissages idéologiques et culturels.

Cette action socialisation passe par plusieurs types de vecteurs et de registres. La prestation est toujours assortie d'un *discours*, plus ou moins formalisé et explicite, par lequel le service public s'efforce d'établir son bien-fondé au regard des normes qui sous-tendent son institution et sa conformité par rapport aux valeurs sociales dominantes : tout service public diffuse ainsi, en direction de ses agents, de sa clientèle et du milieu social en général, un discours « corporatif », fondé sur un souci d'auto-légitimation et destiné à mettre son action à l'abri de toute contestation. La parole et l'écrit ne sont, ni les seuls, ni sans doute les plus efficaces moyens de diffusion et d'inculcation de ce discours, qui passe par des signes et symboles très divers, utilisant les voies sinueuses de l'imaginaire et s'adressant directement à l'inconscient. La socialisation résulte aussi des *pratiques* mêmes de consommation des prestations de service public : la consommation n'est pas seulement matérielle mais aussi imaginaire : en consommant une prestation

donnée, on consomme aussi les images dont elle fournit le support. L'apprentissage d'un service public produit une série d'effets tangibles, en modifiant les attentes du public : la satisfaction consommative crée des réflexes conditionnés, des automatismes, qui laisseront des traces durables. Plus généralement enfin, les services publics travaillent à l'inculcation de *modèles de comportement* : en définissant à l'intention de leurs usagers les règles de consommation des prestations, les conditions de fréquentation des équipements, ils tracent une frontière entre le normal et la pathologique et cherchent à réduire les écarts possibles ; l'usage conforme des prestations traduit l'intériorisation des normes sous-jacentes à leur fourniture.

L'administration n'agit donc pas seulement dans la vie sociale par la voie de politiques délibérées ou de prestations ponctuelles : elle influe sur les comportements sociaux de manière plus diffuse et aussi plus continue, à travers les services et les équipements disséminés dans l'espace social et qui constituent autant de lieux différenciés et multiformes d'inculcation de certaines valeurs ; ce faisant, elle constitue un puissant vecteur de cohésion sociale et contribue à produire en permanence du *lien social*.

Permettant d'intégrer les différentes facettes d'une administration envisagée comme dispositif de production matériel et symbolique, le paradigme de l'action publique apporte un autre regard sur le phénomène administratif ; il permet aussi d'enrichir l'analyse concrète du fonctionnement administratif.

### III / UNE AUTRE GRILLE D'ANALYSE

Le paradigme de l'action publique ne conduit pas seulement à appréhender l'administration dans sa dimension productive : il débouche sur une interrogation plus générale relative aux conditions dans lesquelles ces « biens publics » sont produits, ce qui implique la mise en évidence des contraintes et déterminations pesant sur l'administration à l'épreuve de l'action ; la *pragmatique de l'action publique* permet dès lors de retrouver les différentes dimensions du phénomène administratif, mais à travers un nouvel éclairage. Vue sous l'angle de l'action, l'administration apparaît en effet insérée dans un système complexe d'interrelations et d'interdépendances : non seulement son action est marquée par l'empreinte des institutions, mais encore les dispositifs organisationnels par l'intermédiaire desquels elle se déploie sont amenés à entretenir des rapports d'interaction avec le milieu social ; aussi ses effets concrets sont-ils difficilement mesurables et par essence aléatoires. Cette complexité tend à s'accroître dans les sociétés contemporaines : alors qu'aux heures de gloire de l'État providence, l'administration pouvait apparaître comme l'élément fondamental de structuration de la vie sociale, à travers le développement de politiques volontaristes et la prise en charge des grandes fonctions collectives, elle est désormais tenue de composer toujours davantage avec d'autres catégories d'acteurs, en les associant plus directement à son action ; prenant en compte ces configurations différentes, le paradigme de l'action publique permet de mettre en évidence cette dynamique d'évolution.

#### A) *La dépendance institutionnelle*

Considérer l'administration comme placée dans l'ordre de l'action ne signifie nullement qu'elle soit entièrement libre de ses faits et gestes : l'action publique est en effet une « action institutionnalisée »<sup>20</sup>, c'est-à-dire qu'elle s'exerce dans des cadres pré-déterminés, qui pèsent sur elle comme autant de contraintes ; et cette pesanteur institutionnelle réduit la marge d'autonomie dont dispose l'administration.

1° La première de ces contraintes institutionnelles réside dans la *primauté reconnue au politique*. C'est en effet au politique qu'il appartient d'arrêter le sens de l'action publique : soumise

<sup>20</sup> Patrice DURAN, art. préc., p. 119.

de par son statut à l'autorité des élus, ne disposant pas de légitimité propre, l'administration est tenue d'appliquer les orientations qu'ils ont définies, sans s'interroger sur leur pertinence éventuelle ; l'activité administrative apparaît, dans son principe, comme entièrement commandée de l'extérieur, « *hétéro-conditionnée* ». Sans doute, cette vision est-elle trop simple : l'administration influe bel et bien, on l'a vu, sur la construction de l'action publique, tant au niveau de l'identification des problèmes que de l'élaboration des choix ; le rapport qu'elle entretient au politique n'est donc pas réductible à un rapport exclusif de dépendance. Néanmoins, le politique n'en dispose pas moins du pouvoir formel de décision : son intervention est nécessaire pour officialiser les compromis négociés entre les différents acteurs impliqués dans le processus décisionnel ; et il convient de ne pas sous-estimer le poids de cette contrainte institutionnelle. Quel que soit le degré d'emprise concrète qu'elle exerce sur les choix, l'administration a besoin que ceux-ci soient endossés par le politique : l'action publique est donc le produit d'une dialectique subtile de relations entre le politique, investi des compétences formelles, et l'administration, dotée d'un pouvoir d'influence ; « fonctionnellement centrale », compte tenu de la place qu'elle occupe dans la conduite des affaires publiques, l'administration est aussi « institutionnellement subordonnée », dans la mesure où elle reste placée « sous le contrôle de l'autorité politique qui fonde son activité en valeur »<sup>21</sup>.

2° L'administration est par ailleurs corsetée par les *cadres axiologiques* inhérents à son statut. *L'intérêt général* est ainsi le concept central autour duquel s'est structurée l'idéologie administrative<sup>22</sup> : par essence neutre, objective et impartiale, l'administration est censée échapper aux clivages qui déchirent la société et être capable de définir un intérêt qui transcende les particularismes sociaux ; dès le moment où ils entrent « en administration », les fonctionnaires sont astreints à faire preuve d'un total « désintéressement », à tenir la balance égale entre les divers intérêts sociaux, à n'être mus que par le seul souci du « bien commun ». Cette axiomatique de l'intérêt général a été doublée, avec le développement des activités de prestation, par le thème du *service public* : avec le service public, ce n'est plus un intérêt général abstrait qui est posé comme fin dernière de l'action administrative, mais l'intérêt très concret des destinataires des prestations, des usagers ; l'affirmation emphatique de la suprématie administrative fait place à la vision d'une administration entièrement préposée au service au public et exclusivement soucieuse de répondre aux aspirations de tous ordres des individus et des groupes. C'est donc sur l'idée d'une différence fondamentale des intérêts en jeu dans l'action publique et dans l'action privée que se construit la légitimité administrative<sup>23</sup> : les fins poursuivies par l'administration seraient irréductibles à celles que s'assignent les personnes privées ; gouvernée par un principe d'*hétéronomie*, l'administration trouve en dehors d'elle-même le sens ultime de son action. Or ces cadres axiologiques ne restent pas extérieurs à l'univers mental des fonctionnaires : intériorisés par eux, à travers le processus de socialisation qui se développe dès leur entrée dans la fonction publique, ils vont contribuer à modeler leurs comportements ; s'ils y trouvent un principe de légitimation professionnelle, ils sont en même temps pris au piège de cette construction et amenés à privilégier les actes les plus en accord avec les valeurs dont ils se réclament.

3° Enfin, la dépendance institutionnelle se traduit par la prégnance de *l'héritage du passé*. Le courant néo-institutionnaliste a fortement insisté sur le poids de ces contraintes, qui font que l'action publique se déploie en suivant un cheminement prédéterminé (*path dependency*). Les processus décisionnels sont en effet encadrés par un ensemble de « modes opératoires » (règles, procédures, routines...), qui ne sont pas de pure forme mais réduisent la marge d'autonomie du décideur et hypothèquent sa liberté de choix. Plus profondément, il faut tenir compte de

<sup>21</sup> Patrice DURAN, *op. cit.*, p. 122.

<sup>22</sup> Jacques CHEVALLIER, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », in *Discours et idéologie*, PUF, 1980.

<sup>23</sup> Jacques CHEVALLIER, « Le concept d'intérêt en science administrative », in Philippe GÉRARD, François OST, Michel VAN DE KERCHOVE, *Droit et intérêt*, Vol. 1, FUSL, 1990, p. 146.

l'ensemble des croyances admises, valeurs reconnues, significations partagées, qui existent dans toute société : véritables « cartes mentales » intériorisées par les acteurs, elles délimitent pour eux l'horizon du pensable et déterminent le sens qu'ils entendent donner à leur action. Or cette contrainte est redoublée en l'espèce par le poids des traditions administratives. Les administrations sont en effet des organisations de nature particulière, caractérisées par une forte institutionnalisation : produit d'une construction historique, parfois très ancienne, elles inscrivent leur existence dans la durée, en résistant à l'« épreuve du temps » ; corsetées par les valeurs qui leur sont propres, elles disposent d'une identité nettement affirmée. Cette pesanteur institutionnelle explique que l'action administrative tend à être placée sous le signe de la continuité et que le volontarisme politique risque de se heurter à l'inertie, voire à la résistance, d'une administration attachée aux modes opératoires traditionnels. Le fait que l'action publique passe par la médiation d'organisations structurées accroît le risque d'enlèvement.

### ***B) Les dispositifs organisationnels***

La mise en œuvre pratique de l'action publique suppose la mobilisation d'un ensemble de *ressources*, indispensable pour atteindre les objectifs visés. Ces ressources sont de nature diverse : ressources juridiques, liées à la détention par l'administration d'un pouvoir de contrainte sur les administrés ; ressources financières, dotant les services administratifs des crédits nécessaires à l'exercice de leurs missions ; ressources matérielles, prenant la forme d'équipements, immobiliers et mobiliers ; ressources humaines enfin, l'administration ayant besoin pour agir de personnels formés et salifiés. Toutes ces ressources sont réparties entre des services spécialisés, qui constituent autant d'organisations structurées, dotées d'une marge plus ou moins grande d'autonomie. S'il prend appui pour les étudier sur les acquis de la sociologie des organisations, le paradigme de l'action publique conduit à envisager ces organisations sous un éclairage différent : leur logique de fonctionnement et leurs agencements internes doivent être rapportés à l'action publique dont elles constituent le support organique.

1° L'action publique est prise en charge et gérée par des services administratifs spécialisés, qui finissent avec le temps par acquérir une personnalité propre, une identité singulière : investis d'une mission qu'ils s'attachent à transformer en compétence exclusive, dotés de moyens spécifiques et d'agents spécialisés, caractérisés par des traditions, une déontologie, un état d'esprit, ils sont irrésistiblement poussés à cultiver leur particularisme. Chacun des services se présente comme une véritable « entreprise », chargée d'atteindre certains objectifs, par la mobilisation de moyens appropriés : un corpus de règles, formelles et informelles, permet d'assurer l'intégration de ses composantes et d'assurer la cohérence de son action ; mais c'est aussi une entité collective qui, chargée de satisfaire une clientèle à qui sont fournies prestations et services, dispose d'une sphère d'action qui lui est propre. Par-delà une unité de façade, l'administration se présente ainsi comme un ensemble hétérogène, formé d'une *mosaïque d'éléments* très divers, ayant chacun leur logique propre de fonctionnement.

2° Ce facteur organisationnel ne peut manquer d'influer sur le sens de l'action publique. La réalisation des objectifs assignés aux services sera en permanence parasitée par des considérations d'ordre interne. Ces pressions proviennent d'abord des agents : le système de valeurs auquel se réfère l'administration exclut sans doute à première vue l'éventualité de telles pressions ; mais la néantisation du fonctionnaire — être neutre, désincarné, transparent, sans besoins, ni désirs — est bien évidemment illusoire. Alors que les hauts fonctionnaires cherchent à accroître l'importance des services placés sous leur autorité, à augmenter les moyens dont ils disposent, à améliorer leurs performances, les fonctionnaires moyens s'efforcent, à la faveur de l'action publique, de réduire leur dépendance et d'affermir leur autonomie ; quant aux agents subalternes, méfiants à l'égard de toute innovation et attachés à la préservation des « acquis », ils privilégient la continuité et la stabilité. Les pressions résultent aussi des stratégies collectives déployées par

les entités administratives en vue de préserver leur champ d'attribution et d'étendre leur sphère de compétence : la « sensibilité territoriale »<sup>24</sup> dont font preuve les administrations les pousse, d'une part à repousser toute immixtion dans le domaine d'intervention dont ils ont la charge, d'autre part à tenter de l'élargir par une stratégie d'expansion.

Si elles entraînent dans tous les cas une inflexion de l'action publique, l'effet de ces pressions est varié. Parfois, il s'agit d'un simple *déplacement des buts*, l'accomplissement des finalités officielles passant après la satisfaction des demandes internes. Parfois, elles se traduisent par des *résistances* à la mise en œuvre d'orientations qui risquent de compromettre la position du service ou de certains groupes en son sein. Parfois encore, elles entraînent un *développement excessif des interventions publiques* au regard de ce qu'exigerait l'intérêt collectif : l'école du *Public Choice* a notamment insisté sur le fait que les bureaucrates profiteraient de la marge d'autonomie qui leur est laissée, et qui résulte d'un système de propriété publique interdisant toute localisation nette des droits de propriété et entraînant le relâchement des contrôles, pour maximiser leur intérêt propre, sous couvert de l'intérêt général.

Plus généralement, les cloisonnements administratifs tendent à compromettre l'efficacité d'une action publique qui exigerait au contraire, de plus en plus, la coopération entre les services. Les dispositifs administratifs construits dans le cadre de l'État providence pour prendre en charge la gestion de politiques sectorielles et la fourniture de certains types de prestations au public, apparaissent en effet dépassés par l'évolution des sociétés contemporaines, qui appelle au développement d'actions transversales et déssectorisées : « aucune politique publique ne peut désormais être la propriété d'une organisation ou d'une filière administrative et le montage d'actions partenariales est devenu une activité fondamentale de l'administration »<sup>25</sup> ; l'organisation administrative fondée sur la segmentation et la verticalité ne coïnciderait plus avec le nouveau contexte dans lequel se déploie l'action publique : si elles gardent leur utilité en tant que « réservoirs de moyens », les organisations administratives ne sauraient plus être pensées comme des « répertoires de solutions » à des problèmes publics qui supposent une mise en commun des ressources administratives. Cette *logique de décroissement* déborde le champ clos de l'appareil pour s'étendre aux rapports avec le milieu social.

### ***C) Les rapports d'interaction***

L'idée selon laquelle existerait une séparation tranchée entre la sphère administrative et le milieu social révèle, à l'épreuve de l'action, ses limites : pour atteindre ses objectifs, l'administration est en effet amenée à nouer des relations étroites avec ses partenaires sociaux, en les associant à ses activités ; l'action publique apparaît dès lors, non plus comme le produit de l'imposition du pouvoir administratif, mais comme le fruit d'une véritable *co-production*.

1° Le constat a été fait depuis longtemps en science administrative, en ce qui concerne les rapports avec les groupes d'intérêt<sup>26</sup>. Les administrations sectorielles tendent en effet à établir des rapports étroits et réversibles avec les représentants du secteur qu'elles sont chargées d'encadrer et de contrôler. Le mouvement de segmentation administrative aboutit ainsi à la constitution, à la jointure de l'administration et de la société, de « *systèmes d'action* » intégrés et solidaires, fondés sur un principe de dépendance mutuelle : de même que la position des relais sociaux dans leur milieu dépend de leur capacité d'accès à l'administration, la position du segment administratif dans l'appareil d'État est fonction de l'appui qu'il peut trouver chez ses partenaires sociaux ; et de même que l'administration sectorielle a besoin des relais pour investir le milieu social, ceux-ci se servent d'elle pour accéder aux centres de commande du pouvoir d'État. Il y a

<sup>24</sup> Anthony DOWNS, *Inside Bureaucracy*, 1967.

<sup>25</sup> Patrice DURAN, *op. cit.*, p. 128.

<sup>26</sup> Voir Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

donc identification progressive des intérêts des uns et des autres et l'action publique devient le produit de ce jeu d'interactions.

Néanmoins, ces formes très structurées et très institutionnalisées d'interrelations entre l'administration et les groupes d'intérêt tendent à être, elles aussi, remises en cause par la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines : le « méso-corporatisme » qui avait proliféré à la faveur de la gestion sectorisée du social a en effet été atteint par le déclin de l'État providence ; on voit ainsi émerger des formes plus souples de coopération, des « réseaux d'action publique » (*Policy Networks*) : réunissant une série d'acteurs, publics et privés, ces réseaux, qui recouvrent toute une gamme de situations, allant des « réseaux d'enjeux » (*Policy Issues*) aux « communautés de politiques publiques » (*Policy Communities*), seraient caractérisés par les rapports d'interdépendance existant entre ces acteurs, la fréquence et l'intensité de leurs interactions, leur isolement relatif vis-à-vis de l'extérieur ; la médiation de ces réseaux fait là encore de l'action publique la résultante d'une dynamique d'échanges transcendant la ligne de démarcation public./privé.

2° Ce système d'interactions ne concerne pas seulement la construction des politiques publiques mais encore la fourniture de prestations. A l'occasion de celle-ci, c'est bien une relation personnelle qui se noue entre le fonctionnaire et l'administré : relation qui dépend du contexte d'interaction (services fiscaux, services sociaux, bureaux de poste...) ; relation qui varie en fonction du type d'usagers (origine sociale, ressources mobilisables...) et des réactions différenciées que ceux-ci, placés dans une situation identique, peuvent avoir — le poids des déterminismes sociaux n'est pas tel qu'il supprime toute incidence du facteur individuel ; relation qui varie aussi selon les fonctionnaires eux-mêmes, dont les comportements diffèrent, non seulement selon le type de service dont ils relèvent, mais aussi la nature des fonctions exercées, la fréquence des contacts avec les usagers, la distance prise par rapport au rôle. La relation au public est pour les fonctionnaires « de terrain », « au contact du public », les *Street level bureaucrats*, riche d'implications : permettant au fonctionnaire de disposer d'une relative autonomie dans son travail, voire de faire preuve d'une certaine discrétionnalité, en adaptant les règles qu'il est chargé d'appliquer aux situations concrètes auxquelles il est confronté, c'est pour lui un moyen de valorisation professionnelle, l'instauration de bonnes relations avec le public impliquant un « savoir-faire pratique », qui passe par un « apprentissage » ; elle est aussi chargée d'affects<sup>27</sup> — affects d'autant plus forts que les intéressés sont confrontés à des usagers en situation de vulnérabilité, voire de détresse<sup>28</sup> — et conduit le fonctionnaire à effectuer constamment des choix de nature morale, relevant de sa « conscience professionnelle »<sup>29</sup> et sou-tendus par une préoccupation d'« équité »<sup>30</sup>. L'intrication de ces différentes variables conduit à des contextes relationnels variés, fût-ce dans le cadre d'un même service<sup>31</sup>.

Il convient cependant d'aller plus loin : comme plusieurs études l'ont montré<sup>32</sup>, le schéma demande/réponse ne rend pas compte des conditions réelles de production du service, qui est en

<sup>27</sup> Jean-Marc WELLER (*L'État au concret. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, Coll. Sociologie économique, 1999) souligne cette « dimension subjective du travail bureaucratique », qui relèverait d'une « logique des sentiments ».

<sup>28</sup> Vincent DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 1999.

<sup>29</sup> Rapport Jean-Marc WELLER, Christian GARBAR (Eds.), *La conscience professionnelle de l'agent public*, DGAFP, 2003 (inédit).

<sup>30</sup> Philippe WARIN, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, LGDJ, Coll. Droit et société, n° 33, 2002. Voir aussi S. BOUJUT, *L'engagement impersonnel dans les relations de service : analyse des situations de réparation sociale*, Thèse sociologie, Paris 8, 2002.

<sup>31</sup> Yasmine SIBLOT, « Stigmatisation et intégration sociale au guichet d'une institution familiale. Le bureau de poste d'un quartier populaire », *Sociétés contemporaines*, n° 47, 2002, pp. 79 sq.

<sup>32</sup> Jean GADREY, Jacques DE BANDT (Eds.), *Relations de service, marchés de service*, Ed. CNRS, 1994 ; Gilles JEANNOT, *Les usagers du service public*, PUF, Coll. Que sais-je, n° 3359, 1998.

réalité une *co-production* : soit qu'une part du travail bureaucratique soit purement et simplement 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 usagers élaboreraient conjointement, à partir du cadre normatif préexistant et en fonction des représentations et valeurs dominantes, des règles du jeu en vue de définir les modalités concrètes de fonctionnement du service<sup>33</sup>. Reste à prendre la mesure des effets concrets de l'action publique.

#### **D) L'évaluation des résultats**

Le recentrage de la science administrative sur l'action implique qu'une attention particulière soit portée à l'analyse de ses résultats. Dans tous les pays, la démarche évaluative a sans doute connu un spectaculaire essor : des dispositifs d'évaluation des politiques publiques ont été mis en place à tous les niveaux. Cet essor témoigne d'un sensible infléchissement du regard porté sur l'action publique : au postulat du bien-fondé de principe dont bénéficiait la gestion publique a succédé la conviction que l'administration est tenue de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public ; il s'agit désormais de mesurer les résultats des politiques suivies, d'analyser les effets des actions engagées, à la fois au regard des moyens mobilisés et de leurs conséquences sociales. « Longtemps confinée à une logique de production, l'action publique se voit aujourd'hui repensée en fonction, non de ce qu'elle produit, mais de ses finalités et de ses conséquences »<sup>34</sup>. Incombant à des « évaluateurs », chargés de procéder aux investigations concrètes, cette évaluation poursuit un but pratique, en visant à la mise en œuvre de mécanismes d'ajustement et de correction.

Au-delà de cette dimension pratique, l'évaluation de l'action publique est aussi indispensable du point de vue de la science administrative. Dans cette perspective, il s'agira d'abord de tenter de mesurer les *effets* de l'action publique — effets, tantôt attendus et souhaités, tantôt imprévus ou non voulus, tantôt encore inverses de ceux qui étaient recherchés ou escomptés. La portée concrète d'une action n'est jamais exactement celle qui était envisagée au départ : entre les intentions initiales, les décisions effectives et les résultats enregistrés, il y a toujours un décalage plus ou moins important. Il s'agira aussi de s'interroger sur l'*impact* social de cette action, c'est-à-dire sur la contribution qu'elle apporte à l'évolution sociale. Certes, toute action publique fait bouger le tissu social : mais cela ne signifie pas pour autant que l'administration doive être considérée comme un agent, et plus encore comme un agent privilégié, de changement ; la vision incrémentale conduit au contraire à privilégier l'idée de changement « à la marge », l'action publique ne faisant en fin de compte qu'accompagner des mutations sociales plus profondes.

Le paradigme de l'action publique offre ainsi une grille de lecture nouvelle du phénomène administratif, qui dépasse, tout en les intégrant, les paradigmes précédents de l'organisation et des politiques publiques sur lesquels la science administrative s'était appuyée : mettant l'accent sur la dimension productive de l'administration, il conduit à ré-agencer et à ré-ordonner ses différents éléments constitutifs autour de la pragmatique de l'action. Répondant aux données nouvelles auxquelles l'administration est confrontée, compte tenu de la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines, tout en offrant un cadre plus général d'analyse autorisant une confrontation avec les configurations administratives précédentes, il semble assez bien répondre à certaines des préoccupations qu'exprimait Gérard TIMSIT en 1982.

---

<sup>33</sup> Philippe WARIN, « Les relations de service comme régulation », *RFS*, 1993, pp. 69 sq.

<sup>34</sup> Patrice DURAN, *op. cit.*, p. 172.