



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

Introduction

Section 1. L'administration entre ordre et chaos

§1. Le modèle de l'administration bureaucratique

§2. La nébuleuse administrative

§3. Penser le changement dans l'administration

Section 2. Administration et pouvoir

§1. L'administration dans le pouvoir

§2. Le pouvoir dans l'administration

Leçon 1 : L'administration comme objet d'étude

Section 1. L'administration comme dynamique historique

§1. Définir l'administration

A. Qu'est-ce que l'administration ?

1. Des missions d'intérêt public
2. Un instrument de la domination politique

B. L'administration, un phénomène institutionnel attaché à l'histoire de l'Europe ?

1. L'administration et la naissance de l'Etat moderne en Europe
2. Le modèle de la Chine impériale
3. L'administration du Saint-Siège

§2. L'émergence de l'administration royale

A. La spécialisation des institutions et l'apparition des premiers officiers du royaume

B. Les premières formes d'intervention publique sous l'Ancien régime

1. Le développement des fonctions royales
2. L'impôt, levier du développement bureaucratique
3. Des fonctions encore peu institutionnalisées
4. Différenciation, dépatrimonialisation, rationalisation



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

§3. Le développement de l'intervention publique depuis la Révolution française

- A. Révolution politique et continuité bureaucratique
- B. Le moment libéral (19e s.)
 - 1. L'intervention de l'Etat libéral
 - 2. Capitalisme et bureaucratie
- C. Le développement de l'Etat-providence (20e s.)
 - 1. Dans le domaine économique
 - 2. Dans le domaine social
- D. L'organisation des personnels de l'Etat

Section 2. Les travaux de recherche sur l'administration

§1. Les deux sources des « sciences de l'Etat »

- A. Une source institutionnelle : les savoirs de gouvernement
- B. Une source intellectuelle : les sciences sociales

§2. Le développement des sciences de l'administration

- A. La naissance des « sciences » de l'administration publique en Europe
- B. Max Weber, initiateur de la sociologie de l'administration
- C. Le développement de la sociologie des organisations (années 1940-1960)

§3. Les quatre perspectives d'analyse de l'administration en France

- A. Une tradition juridique
- B. Une conception managériale
- C. Une analyse sociologique
- D. Une perspective historique

Leçon 2 : L'essor des administrations publiques

Section 1. Les dynamiques de croissance administrative

§1. Le développement bureaucratique – analyse comparée

- A. La croissance du nombre des agents publics
- B. La croissance des dépenses publiques



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

- C. L'augmentation du nombre de ministères
- D. La complexification du système bureaucratique

§2. Deux modèles de développement de l'Etat bureaucratique dans l'après-guerre : la France et les Etats-Unis

A. L'Etat interventionniste à la française : le référentiel de la modernisation

1. Le modèle de l'Etat interventionniste de l'après-guerre

- a. La centralité dans l'organisation institutionnelle de l'Etat
- b. Un contrôle étroit de l'expertise technique et de l'élaboration des politiques publiques
- c. Les finances publiques comme levier de l'affirmation du rôle de l'Etat
- d. Le droit public comme instrument d'affirmation de la puissance étatique
- e. La constitution d'une élite politico-administrative particulièrement influente au sommet de l'Etat

2. Un « référentiel modernisateur »

B. L'Etat social à l'américaine

Section 2. Les théories explicatives de la croissance bureaucratique dans les sociétés modernes

§1. Les explications économiques

- A. Industrialisation, urbanisation et complexité sociale
- B. L'effet cliquet des guerres et des crises
 - 1. L'intervention publique et l'effort de guerre
 - 2. L'effet des crises économiques, sanitaires et environnementales
- C. Les caractéristiques économiques du travail bureaucratique

§2. Les explications politiques

- A. Le renouvellement de la doctrine socialiste au début du 20e s.
 - 1. Socialisme et bureaucratie
 - 2. L'Etat contre les dérives du capitalisme
 - 3. Etat et solidarité nationale



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

B. La diffusion de la social-démocratie en Europe et le succès du keynésianisme après 1945

1. Le compromis social-démocrate
2. Keynes et l'intervention économique de l'Etat

§3. Les explications sociologiques

- A. Les stratégies des hauts fonctionnaires
- B. Le poids des groupes d'intérêt

Section 3. Des situations nationales contrastées

§1. Les difficiles tentatives typologiques

- A. La distinction « Etat fort » / « Etat faible »
 1. Les dynamiques de construction de l'Etat
 2. Force et faiblesse de l'Etat : quels critères ?
 3. Une typologie critiquable
- B. Des « styles de politiques publiques » nationaux ?
 1. Des Etats définis par leurs pratiques
 2. Les critiques de la typologie

§2. La diversité des modèles de l'Etat-providence

- A. Précisions sémantiques
- B. Qu'est ce que l'Etat-providence ?
- C. La classification d'Esping-Andersen
 1. Les trois modèles d'Etat-providence
 2. Les critiques du modèle d'Esping-Andersen

Leçon 3 : Etude de cas : le système administratif français

Section 1. L'organisation de l'Etat en France

§1. Les administrations d'Etat-major

- A. Les systèmes monistes américain et britannique
 1. Les Etats-Unis
 2. Le Royaume-Uni



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

- B. Le système dualiste français
 - 1. Les services du président de la République
 - 2. Les services du Premier ministre
 - 3. Les cabinets ministériels

§2. Les services centraux des ministères

- A. Les trois niveaux ministériels
- B. La distribution des ministères
 - 1. Le périmètre variable des ministères
 - 2. Le cas particulier du ministère de l'Économie et des Finances
- C. L'importance du travail interministériel
 - 1. Les mécanismes de l'interministérialité
 - a. Le Conseil des ministres
 - b. Les conseils et les comités interministériels
 - c. Les réunions et délégations interministérielles
 - 2. L'interministérialité en action. L'exemple du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)

§3. Les prolongements de l'organisation administrative : production d'expertise, pratiques consultatives et activités de contrôle

- A. Les administrations de mission
 - 1. Légèreté, souplesse et autonomie
 - 2. Trois générations d'administrations de mission
- B. L'administration consultative
 - 1. La consultation bureaucratique
 - 2. La consultation, contrainte ou ressource pour l'administration ?
 - 3. La consultation, entre ouverture bureaucratique et défaillance parlementaire
- C. Les corps d'inspection

§4. Les démembrements de l'administration française

- A. Une dynamique commune à l'ensemble des pays occidentaux
- B. Le modèle des « établissements publics »



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

C. Les nouveaux organismes d'intérêt public : agences, fondations, groupements d'intérêt, associations et autorités administratives

1. Les « agences »
2. Les Fondations « reconnues d'utilité publique »
3. Les Groupements d'intérêt économique (GIE) et les Sociétés d'économie mixte (SEM)
4. Les Groupements d'intérêt public
5. Des associations para-publiques
6. Des Autorités administratives indépendantes (AAI)
7. Enfin, il existe encore d'autres types d'organisation dans certains secteurs économiques

Section 2. Administration et gouvernement local

§1. Etat unitaire et Etat fédéral : une classification pertinente ?

- A. Une distinction analytique
 1. Les Etats fédéraux
 2. Les Etats unitaires
- B. Les Etats centralisés et les Etats décentralisés
 1. Les Etats centralisés
 2. Les Etats décentralisés
 3. Les Etats régionalisés

§2. Le gouvernement local en France

- A. Les différentes collectivités territoriales
 1. La commune : la gestion de la proximité
 2. Le département : la mise en œuvre des solidarités
 3. La région : un rôle économique et planificateur contrarié
 4. La bureaucratisation des collectivités territoriales
- B. Un système institutionnel multipolaire
 1. La multiplication des statuts institutionnels
 2. L'intercommunalité
 3. La multiplication de structures parapubliques dans la gestion technique des politiques locales



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

Section 3. De la pyramide au réseau : une « administration en miettes » ?

§1. Les concurrences entre administrations sectorielles

- A. Tensions et ajustements entre ministères
- B. Les concurrences entre administrations territoriales : l'exemple de la politique de la ville

§2. Les modes de régulation informels : le poids des grands corps

- A. Des effets de fermeture
- B. La concurrence entre les corps les plus prestigieux

§3. Les modes de régulation informels : les rapports avec certains segments de la société

- A. Le néo-corporatisme à la française
- B. L'autonomisation des segments territoriaux de l'administration

§4. Le jeu autour des règles de droit

- A. L'appropriation de la règle et l'art de la dérogation
- B. Les « street-level bureaucrats »
- C. Instabilité du droit ou adaptation pragmatique ?

Leçon 4 : Administration et politique (1) : les risques du gouvernement technocratique

Section 1. La neutralité des fonctionnaires et leur subordination au pouvoir politique

§1. L'élus et le technicien

- A. Les deux dimensions de la subordination
- B. La légitimité des fonctionnaires

§2. La rationalité technique, credo des hauts fonctionnaires

- A. Les valeurs positivistes de l'administration
- B. Les hauts fonctionnaires, élites modernisatrices de l'après guerre ?

Section 2. L'influence des hauts fonctionnaires sur les décisions publiques... ou les risques du gouvernement technocratique

§1. Les fonctionnaires et la construction des choix publics

- A. Les ressources des fonctionnaires



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

B. L'influence des fonctionnaires : proposition, résistance, réinterprétation

1. Un pouvoir de proposition
2. La résistance aux choix politiques
3. La réinterprétation des décisions politiques

C. La critique du pouvoir technocratique

§2. Les limites du travail des hauts fonctionnaires

A. Au niveau central : le poids des élites politiques

B. Au niveau local : la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire

1. Gouvernance multi-niveau et dépossesion des fonctionnaires d'Etat
2. Une influence variable selon les domaines, les pays et les systèmes institutionnels
 - a. En fonction des domaines de l'action publique
 - b. En fonction des pays
 - c. En fonction des équilibres institutionnels

Section 3. Les hauts fonctionnaires et la logique des corps en France

§1. La différenciation en corps

A. La politique de fusion des corps

B. Les corps comme espace d'appartenance et comme réseau

§2. Les grands corps

A. Les corps prestigieux de l'Etat

B. Les caractéristiques d'un grand corps

1. L'autorecrutement et autocontrôle des carrières
2. La solidarité interne
3. L'occupation de postes de pouvoir essentiels au sein de l'appareil d'Etat

§3. Le pantouflage

A. Le développement du pantouflage

1. Une pratique de plus en plus répandue
2. Des départs de plus en plus précoces

B. Comment expliquer la pratique du pantouflage ?



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

C. Les effets négatifs d'une pratique généralisée

1. Un mouvement unilatéral
2. Les conflits d'intérêt
3. La question de la compétence

Leçon 5 : Administration et politique (2) : la politisation des hauts fonctionnaires

Section 1. L'administration politisée

§1. Etats-Unis, Allemagne, Autriche et Belgique : la forte politisation des hauts fonctionnaires

- A. Les Etats-Unis
- B. L'Allemagne
- C. Les régimes consociatifs
 1. L'Autriche
 2. La Belgique

§2. Le Royaume Uni : l'exemple d'une faible politisation

- A. Le système du mérite
- B. L'interventionnisme thatchérien

§3. La France : un cas intermédiaire

- A. L'accès aux emplois publics par la méritocratie
- B. Le triple phénomène de politisation

§4. Des modèles nationaux ?

Section 2. La fonctionnarisation de la vie politique

§1. Deux cas contrastés : l'Allemagne et le Royaume Uni

- A. La relative liberté des fonctionnaires allemands
- B. L'interdiction d'engagement politique des agents britanniques

§2. De la dissociation à la confusion des sphères en France

- A. Les états-majors des partis
- B. L'Assemblée nationale
- C. Les cabinets ministériels
- D. L'exécutif
 1. La présidence de la République
 2. Les Premiers ministres
 3. Les membres du gouvernement
- E. Une « filière inversée » d'entrée en politique ?

Conclusion



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

Leçon 6 : Les fonctions publiques : permanences et changements

Section 1. La question du statut

§1. Le cas de la France

- A. L'adoption d'un statut des fonctionnaires en 1946
- B. Les évolutions ultérieures
 - 1. La refonte des années 80 : les trois fonctions publiques
 - 2. Les statuts spécifiques

§2. Les droits et devoirs des fonctionnaires : des variations selon les pays

- A. Les différences de statut
- B. La réglementation de la participation aux activités politiques
- C. Les limitations du droit de grève
- D. L'obligation de loyalisme politique

§3. Les deux modèles de fonction publique

- A. Le modèle de la fonction publique de carrière
- B. Le modèle de la fonction publique d'emploi
- C. La convergence des modèles

Section 2. Les « agents publics » : effectifs, recrutement et carrières

§1. Les contours incertains de la fonction publique

- A. Le débat récurrent sur le nombre de fonctionnaires
- B. Trois exemples de situations incertaines
- C. La répartition des effectifs
- D. Le poids croissant des agents non-titulaires
- E. L'évolution des effectifs
 - 1. En France
 - 2. Dans les pays de l'OCDE



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

§2. Les modes de recrutement, la formation et les carrières des agents publics

A. Les modes de recrutement

1. Le poids des concours
2. Une critique croissante
3. Des modalités de sélection plus individualisées

B. La formation

1. Le système des écoles spécialisées en France
2. Le Royaume-Uni
3. L'Allemagne
4. Les Etats-Unis

Leçon 7 : Les fonctionnaires : profils sociologiques et orientations politiques

Section 1. Les profils sociologiques des fonctionnaires

§1. Le poids du genre

A. Une proportion importante, mais en déclin

B. La persistance des inégalités

1. En France
2. Dans les pays de l'OCDE

§2. Les phénomènes de reproduction sociale

A. Fonctionnaires et fils de fonctionnaire

B. L'ouverture limitée de la haute fonction publique

Section 2. Les orientations politiques des fonctionnaires

§1. « Gens du privé » et « gens du public »

- A. L'hypothèse de la différence sociale
- B. Les fonctionnaires et le libéralisme économique
- C. Les fonctionnaires et le libéralisme culturel



§2. Politisation et comportements électoraux

- A. La participation politique
- B. L'orientation du vote

Leçon 8 : La remise en question du modèle bureaucratique

Section 1. Le modèle de l'Etat bureaucratique sous le feu des critiques

§1. La critique néolibérale

- A. Le monétarisme friedmanien
- B. L'école du Public Choice
- C. Le libertarisme

§2. La critique conservatrice

§3. La pensée marxiste contre l'Etat

§4. La critique de la philosophie critique

§5. Les critiques de la « deuxième gauche »

Section 2. Le retrait de l'Etat

§1. Le « tournant néo-libéral » des années 80

§2. Privatisation

§3. Dérégulation

§4. Délégation

Section 3. La redéfinition du rôle de l'Etat

§1. Vers un « Etat régulateur »

§2. L'Etat dans les systèmes d'action ouverts

- A. L'hybridation entre le privé et le public
 - 1. Le développement du contrat comme instrument d'action publique
 - 2. Les partenariats public-privé
- B. La gouvernance multi-niveaux

C. La conservation d'instruments d'intervention unilatérale



Administrations politiques comparées

Auteur : Olivier Nay, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.

Leçon 9 : L'ouverture des administrations à la société : vers une gouvernance démocratique

Section 1. Les nouvelles administrations et la question du contrôle démocratique

§1. La question de la transparence administrative

- A. La communication bureaucratique
- B. L'accès à l'information

§2. La simplification des actes administratifs

- A. La lutte contre la complexité et l'opacité de l'administration
- B. Le Royaume-Uni et la France, deux modèles de simplification

Section 2. L'irruption du citoyen dans la vie des administrations

§1. Consultation et concertation : de l'enquête au débat public

§2. Vers un développement de la « démocratie participative » ?

- A. La participation des citoyens aux programmes publics
- B. La fin de l'Etat impérial
 - 1. Comment peut-on interpréter le recours croissant aux procédures de participation ?
 - 2. Une évolution de la légitimité de l'administration ?

Leçon 10 : Réinventer l'administration : les organisations publiques à l'épreuve des réformes managériales

Section 1. La diffusion transnationale des normes néomanagériales

§1. Une vague venue des pays anglo-saxons

- A. Le développement du New public management
- B. Un changement de cap radical

§2. Des appropriations nationales différenciées

- A. La diversité des stratégies nationales
- B. La spécificité de l'expérience française
 - 1. La « politique de modernisation »
 - 2. Les étapes de la réforme



§3. L'impact des réformes

- A. La réforme dans sept pays européens : changements et résistances
- B. Les difficultés de la réforme en France

Section 2. L'émergence de l'évaluation comme instrument de contrôle de l'action publique

§1. Qu'est-ce que l'évaluation ?

- A. Comment expliquer le succès de l'évaluation ?
- B. Des conceptions différentes selon les périodes et les pays

§2. La construction internationale d'un marché de l'évaluation

- A. La naissance des outils évaluatifs aux Etats-Unis
- B. La diffusion internationale de l'évaluation
- C. L'expérience française

§3. Une institutionnalisation inachevée

- A. Les effets de l'évaluation en question
- B. La critiques des politiques d'évaluation
 - 1. Les limites de l'évaluation
 - 2. Les faiblesses de l'évaluation