

PLAN DU COURS

« *Gouvernements et administrations comparés en Europe* »

par

Jean-Michel Eymeri-Douzans,
Professeur de science politique

Directeur du Master « Conseil et Expertise en Action publique »

(CEAP)

Chapitre introductif : Pourquoi comparer les administrations publiques en Europe ?

Description du contenu : Entrée en matière, explication de la démarche adoptée et présentation du plan d'ensemble.

Mots-clé : Comparaison. Ethnocentrisme (rupture avec l'). Questions de recherche. Régularités et singularités. Homogénéisation et différenciation.

Première partie : L'organisation politico-administrative des Etats

Chapitre 1 : Des formes variées de « distribution des pouvoirs » entre *layers of government*.

Plan :

- 1.1. Un constat d'évidence : la structuration différenciée des formes d'Etat
 - 1.1.1. les Etats unitaires
 - 1.1.2. Les Etats régionaux et communautaires.
 - 1.1.3. Les Etats fédéraux.
- 1.2. Une double évolution à forte visibilité : dévolution croissante de compétences aux entités infra-étatiques et particularisation de leurs statuts.
 - 1.2.1. Un *continuum* évolutif de causes agissantes
 - 1.2.2. Un « grand récit » légitimateur : l'assomption du principe de subsidiarité dans une Europe des régions
 - 1.2.3. Le contenu des transferts : entre le mythe des « blocs de compétence » et une réalité plus prosaïque
- 1.3. Une réalité trop méconnue : imbrication des compétences, partenariat forcé et « fédéralisme coopératif »
 - 1.3.1. Qui fait quoi ? Eclairage lacunaire sur les compétences des niveaux de gouvernement en Europe
 - 1.3.2. Quelle autonomie pour chacun ? Les contrôles administratifs et juridictionnels
 - 1.3.3. La réalité d'une action publique partenariale et d'un « fédéralisme coopératif »

Description du contenu : Le constat est d'abord dressé ici de la différenciation des Etats membres de l'UE quant à la forme, unitaire, régionale-communautaire ou fédérale qui est la

leur, ce qui donne l'occasion d'un rappel quant à ces trois modèles possibles d'organisation des rapports entre niveaux de gouvernement au sein d'un pays. Puis, toute son importance est donnée à la dynamique de dévolution croissante de compétences aux entités infra-étatiques qui anime les pays d'Europe depuis 1945. Est ensuite expliqué que le mythe de « blocs de compétence » bien délimités des divers niveaux territoriaux de gouvernement ne résiste pas à l'analyse socio-politique. Celle-ci révèle la réalité trop méconnue d'une imbrication des compétences de ces niveaux de gouvernement, en quelque sorte « forcés d'aller de concert » et qui se conforment ainsi, à deux siècles et demi de distance, au vœu de Montesquieu en une forme renouvelée de « séparation » (distribution) des pouvoirs.

Mots-clé : Etat, formes d'Etat, niveaux de gouvernement, centralisation, décentralisation, autonomies, fédéralisme, clé de répartition des compétences, principe de subsidiarité. Imbrication des compétences, interdépendance, coopération-conflit, contrôles, partenariat.

Chapitre 2 : Au cœur des Etats : gouvernements et administrations centrales

Plan :

2.1. Eléments d'une analyse transversale

2.1.1. Le modèle commun du gouvernement parlementaire avec quelques variantes

2.1.2. Une très inégale stabilité gouvernementale

2.1.3. La régulation interne des gouvernements : un équilibre variable de hiérarchie et de collégialité

2.1.4. Les structures gouvernementales : entre coordination et compartimentalisation ministérielle.

2.2. Quatre grands types d'organisation des administrations centrales d'Etat

2.2.1. Le cas français

2.2.2. Le cas britannique

2.2.3. Le cas allemand

2.2.4. Le cas suédois

Description du contenu : Il s'agit ici de proposer les éléments d'une analyse transversale des principales régularités et des singularités les plus caractéristiques de l'organisation politico-administrative centrale des Etats de l'Union européenne, en progressant depuis les aspects tenant au régime politique vers la dimension plus administrative. Etude de quatre cas particulièrement significatifs de la variabilité des modes d'organisation des institutions stato-nationales de gouvernement en Europe : les cas français, britannique, allemand et suédois.

Mots-clé : Régime parlementaire. Effets de la stabilité gouvernementale. Hiérarchie et collégialité gouvernementale. Ministères. Organisation. Pyramidage hiérarchique à trois niveaux. Secrétaires généraux. Cabinets ministériels. En France : cabinets, directions, sous-directions et bureaux. Au Royaume-Uni : *Permanent secretary* apolitique et agences. En Allemagne : fédéralisme et *Ressortprinzip*. En Suède : mini-ministères et agences indépendantes.

Deuxième partie : Les gens de l'administration : fonctions publiques comparées

Chapitre 3 : Comment devient-on fonctionnaire ? Recrutement, formation et socialisation.

Plan :

- 3.1. Fonctionnaires et agents publics : une *summa divisio* à géométrie variable
 - 3.1.1. Le statut des fonctionnaires
 - 3.1.2. Les agents publics contractuels et la tendance à la « normalisation » de l'emploi public
- 3.2. Recrutements par concours et recrutements *ad hoc* : une vraie différence
 - 3.2.1. Le recrutement par concours : des variantes considérables autour d'un schéma commun.
 - a) Le concours « à la française »
 - b) le modèle britannique : *l'open competition*
 - c) Des concours certes...mais si différents
 - 3.2.2. L'originalité germanique : souveraineté du diplôme mais recrutement libre
 - 3.2.3. Les recrutements *ad hoc* des fonctions publiques d'emploi.
- 3.3. Ecoles de fonctionnaires et *learning by doing* : une fausse opposition ?
 - 3.3.1. Les écoles administratives comme exceptions à la règle
 - 3.3.2. Des réalités plus nuancées
- 3.4. Le résultat des recrutements : aperçu sur les différences de profil des fonctionnaires
 - 3.4.1. Les origines sociales des cadres administratifs supérieurs
 - 3.4.2. Les parcours d'études différenciés des cadres administratifs et leurs effets

Description du contenu : Début de la deuxième grande partie du cours. Il s'agit tout d'abord de proposer un essai de définition de ce qu'est le « fonctionnaire » statutaire, et de différencier son régime juridique de celui des agents publics contractuels. L'on prend ensuite la mesure des enjeux liés à cette distinction et aux modalités différenciées de recrutement des fonctionnaires, par concours ou non. Suivent des explications sur : en quoi le modèle des recrutements *ad hoc* se distingue du modèle du concours étudié à la session précédente. En quoi l'opposition entre le système des écoles administratives et la formation au poste et en poste doit être nuancée. En quoi les différences dans les systèmes de recrutement influent sur les profils des fonctionnaires (à travers l'exemple des cadres administratifs supérieurs).

Mots-clé : Fonctionnaires. Agents contractuels. Concours. Système de l'emploi. Recrutement *ad hoc*. Ecoles de fonctionnaires. Profils d'origine sociale et scolaire des hauts fonctionnaires. Elitisme. Généraliste ou expert.

Chapitre 4: Les carrières des fonctionnaires, un révélateur des dynamiques administratives.

Plan :

- 4.1. Sont-ce les belles carrières qui font les hauts fonctionnaires ou les hauts fonctionnaires qui font de belles carrières ?
- 4.2. Faire carrière... mais à quelle vitesse ?
- 4.3. Des hauts fonctionnaires aux carrières mobiles ou cantonnées ?

4.4. Des carrières entre autonomie de gestion par les pairs et formes diverses de politisation

Description du contenu : Loin d’approcher les carrières des fonctionnaires par le droit, il s’agit ici, dans une démarche de sociologie administrative, de mettre en lumière les dynamiques, différenciées de pays à pays, qui structurent et animent les trajectoires professionnelles des fonctionnaires. L’étude se fera à partir du cas des hauts fonctionnaires, seule catégorie sur laquelle l’on dispose de données comparatives suffisantes à l’échelle européenne. La démarche consistera à essayer de repérer les effets que l’organisation différente des carrières de hauts fonctionnaires peut avoir sur leurs manières de tenir leurs rôles et leurs modes de faire professionnels.

Mots-clé : Carrière. Âge. Rythme. Mobilité. Débouchés. “Pantouflage”. Cooptation. Politisation(s).

Bibliographie :

Troisième partie : Les administrations en action

Chapitre 5 : Regards sur l’activité politico-administrative dans la production nationale des politiques publiques.

Plan :

5.1. Quelques cas significatifs

5.1.1. Le cas britannique : de la dyarchie politico-administrative à la difficile coordination du *core executive*

5.1.2. Le cas suédois : la permanence d’un style de gouvernement partenarial et négocié

5.1.3. Le cas néerlandais : de la « pilarisation » à la « gouvernance » ou l’élargissement de l’interaction gouvernante

5.2. Des interactions gouvernantes et des *policy styles* différents

Description du contenu : Il s’agit tout d’abord, dans ce chapitre 5, de porter un regard sur l’activité politico-administrative dans la production nationale des politiques publiques. Il s’agit d’aborder la production des politiques publiques à partir d’un point d’entrée limité à appréhender la part qu’y prennent les dirigeants administratifs et de restituer les formes diverses de relations de travail et de rapports de force entre eux et les dirigeants politiques. Une première partie sera consacrée à passer en revue quelques études de cas significatifs, britannique, suédois et néerlandais. Cela permet de déboucher sur la seconde, centrée sur quelques réflexions transversales quant aux différences entre les styles d’action publique d’un pays à l’autre.

Mots-clé : Pour le Royaume-Uni : fonctionnaires gouvernants, agences exécutives, imputabilité, *core executive*. Pour la Suède : collégialité, agences, « cuisine préliminaire », consensualisme. Pour les Pays-Bas : *g en g sector*, zone grise et compromis à la néerlandaise. Interactions gouvernantes dans le milieu décisionnel central. Styles d’action publique différents de pays à pays. Enjeux communs.

Chapitre 6 : Une action publique de plus en plus territorialisée.

**Chapitre terminal (7) : Des administrations en « réforme » permanente :
entre néo-managérialisme et nouvelle quête de cohérence.**

Plan :

- 7.1. L'expansion du néo-managérialisme public
- 7.2. Des politiques de réforme... au pluriel
- 7.3. Comprendre les logiques de production des politiques de réforme administrative : en quête d'une cohérence renouvelée de l'Etat

Description du contenu : Les politiques de réforme administrative partout à l'ordre du jour depuis les années 80 se sont développées dans un contexte intellectuel de diffusion généralisée d'un néo-managérialisme public. Les réformes administratives n'en ont pas moins des formes différenciées de pays à pays, ce qui n'interdit pas de s'interroger sur la logique profonde qui les sous-tend et en fait un instrument privilégié de mise en cohérence renouvelée des Etats alors que celle-ci a été mise à mal durant les dernières décennies.

Mots-clé : *New Public Management (NPM)*. Réformes. Hétérogénéité des situations nationales. Coopération-conflit entre institutions centrales. Conglomérat étatique différencié. Mise en cohérence. Réformisme permanent comme nouvelle régulation des administrations.

*
* *

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABBOTT (Andrew), *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
- BADIE (Bertrand), BIRNBAUM (Pierre), *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979.
- BADIE (Bertrand), HERMET (Guy), *La politique comparée*, Paris, Armand Colin, 2001.
- BARBERIS (Peter), « Permanent Secretaries and Policy-Making in the 1980s », *Public Policy and Administration*, 9 (1), 1994.
- BEZES (Philippe), *Réinventer l'Etat*, Paris, PUF, 2012.
- BOSSAERT (Danielle), DEMMKE (Christoph), NOMDEN (Koen), POLET (Robert), *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et évolution*, Maastricht, Presses de l'IEAP, 2001.
- CHARLE (Christophe), *Les élites de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 1987.
- CHEVALLIER (Jacques), *Science administrative*, Paris, PUF, 2010.
- DERLIEN (Hans-Ulrich), « Compétence bureaucratique et allégeances politiques en Allemagne », in Ezra Suleiman, Henri Mendras, dir., *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- DE VISSCHER (Christian), avec Jean-Michel EYMERI-DOUZANS et Gauthier LE BUSSY, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration*, Gent, Academia Press, 2004.
- DREYFUS (Françoise), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII^e siècle-XX^e siècle)*, Paris, La Découverte, 2000.
- DREYFUS (Françoise), EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2005.
- DUHAMEL (Olivier), *Droit constitutionnel. 1. Le pouvoir politique en France ; 2. Les démocraties*, Paris, Le Seuil coll. « Points », 1999.

- EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.
- EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, Presses de l'IEAP, 2001.
- EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye, dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), PIERRE (Jon) (eds), *Administrative Reforms and Democratic Governance*, London, Routledge, 2011.
- EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), BOUCKAERT (Geert) (eds), *La France et ses administrations. Un état des savoirs/France and its Public Administrations. A State of the Art*, Brussels, Bruylant, 2013.
- GICQUEL (Jean), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Monchrestien, 2003.
- GOETZ (Klaus), « Senior Officials in the German Federal Administration : Institutional Change and Positional Differentiation », in Edward Page, Vincent Wright, eds, *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- HAYWARD (Jack), WATSON (Michael), eds, *Planning, Politics and Public Policies : the British, French and Italian Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975.
- HECLO (Herbert), WILDAVSKY (Aaron), *The Private Government of Public Money*, London, Macmillan, 1974.
- HOOD (Christopher), « Contemporary Public Management : a new Global Paradigm », *Public Policy and Administration*, 1995, p. 104-117.
- HOOD (Christopher), SCOTT (Colin), JAMES (Oliver), JONES (George), TRAVERS (Tony), *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- JOBERT (Bruno), MULLER (Pierre), *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.
- KICKERT (Walter), ed, *Public Policy and Administration Sciences in The Netherlands*, London, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, 1995.
- KOOIMAN (Jan), ed, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993.
- KUHLMANN (Sabine), WOLLMANN (Hellmut), *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2014.
- LARSSON (Torbjörn), *Le gouvernement de la Suède*, Stockholm, Statskontoret, 1995.
- LAUVAUX (Philippe), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, dernière édition.
- LE GALES (Patrick), THATCHER (Mark), dir., *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- LIJPHART (Arend), *The politics of accomodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, Amsterdam, De Bussy, 1982.
- MENY (Yves), SUREL (Yves), *Politique comparée. Les démocraties*, Paris, Montchrestien, 8^e éd., 2009.
- MOLINA ALVAREZ DE CIENFUEGOS (Ignacio), « Spain : Still the Primacy of Corporatism ? », in Edward Page, Vincent Wright, eds, *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- NISKANEN (William A.), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Ill., Aldine-Atherton, 1971.
- OECD, *Government of the Future*, Paris, OECD, 2000.

- PAGE (Edward), WRIGHT (Vincent), eds, *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- PETERS (B. Guy), *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*, New York, Longman, 1978.
- PIERRE (Jon), « Conclusions : a framework of comparative public administration », in Jon Pierre, ed., *Bureaucracy in the Modern State*, Aldershot, Edward Elgar, 1995.
- POLLITT (Christopher), *Managerialism and Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993.
- POLLITT (Christopher), BOUCKAERT (Geert), *Public Management Reform. A Comparative Analysis, – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* Oxford, Oxford University Press, 2011.
- QUERMONNE (Jean-Louis), *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Le Seuil, 1991.
- RHODES (Rod), DUNLEAVY (Patrick) (eds), *Prime Minister, Cabinet and core executive*, London, Macmillan, 1995.
- RHODES (Rod), *Everyday Life in British Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- RICHARDSON (Jeremy), JORDAN (Grant), *Policy Styles in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1982.
- SCOTT (John), *Who rules Britain ?*, Cambridge, Polity Press, 1991.
- THOENIG (Jean-Claude), *L'Ere des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1982.

*
* *

DOCUMENTS PEDAGOGIQUES

Tableau n° 1 : Compétences législatives en Allemagne

<i>Sont de la compétence exclusive du Bund...</i>	<i>Sont des compétences concurrentes du Bund et des Länder...</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ les affaires étrangères ➤ la défense, ➤ la nationalité, ➤ l'immigration, ➤ les questions monétaires, ➤ les transports ferroviaires et aériens, ➤ les postes et télécommunications, ➤ le statut des fonctionnaires dans ses grandes lignes, ➤ la protection de l'ordre constitutionnel ➤ la police criminelle, ➤ etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ le droit civil et pénal, ➤ l'organisation judiciaire, ➤ la police en général, ➤ la culture, ➤ la presse et la télévision, ➤ le droit du travail et la sécurité sociale, ➤ l'éducation y compris les universités, ➤ les hôpitaux, ➤ les routes et la navigation maritime et fluviale, ➤ l'environnement. ➤ etc.

Tableau n° 2 : Aperçu sur les attributions des communes

dans quelques Etats européens

Belgique	Police locale, enseignement (surtout primaire), voirie communale, égouts, développement économique.
Danemark	- Tâches obligatoires : gestion de l'aide sociale et de l'aide aux chômeurs payées par l'Etat, éducation primaire, formation continue, action sanitaire, voirie municipale ; - Tâches facultatives : équipements sportifs et culturels, transports publics, entreprises publiques et développement économique local.
Allemagne	Etat-civil, routes, jardins d'enfants et écoles primaires, urbanisme, égouts, équipements sportifs et piscines, etc.
Espagne	- Compétences propres : hygiène et santé, cimetières, transports urbains, aide sociale, police du trafic urbain ; - Compétences exercées en commun avec les autorités supérieures : urbanisme, éducation et culture, sécurité civile, tourisme, musées et monuments, caisses d'épargne.
France	Urbanisme (des PLU aux permis de construire), enseignement primaire et crèches (construction, entretien, gestion des établissements et des cantines), voirie communale, gestion des déchets ménagers, équipements sportifs et culturels, police municipale, état-civil, etc.
Italie	Affaires sanitaires, aide sociale, urbanisme, routes, police locale, écoles, équipements culturels et sportifs, état-civil, etc.
Pays-Bas	Aide sociale, santé et hygiène publiques, équipements publics, urbanisme, enseignement (surtout primaire), culture, etc.
Portugal	Equipements de santé et d'hygiène, eau et énergie, transports publics, aide sociale, sécurité publique, urbanisme, logement, ramassage des ordures , etc. à quoi s'ajoutent des pouvoirs conjoints avec le gouvernement pour l'exécution des lois dans certains domaines techniques.
Royaume-Uni	Planification locale, maintenance des routes urbaines, transports locaux, ramassage des ordures, logement. Equipements culturels et sportifs (avec les Comtés). Education, bibliothèques et aide sociale (dans les zones métropolitaines).

Tableau n° 3 : Comparaison du statut des fonctionnaires et des employés publics en Allemagne

Statut du <i>Beamte</i>	Statut de l'<i>Angestellte</i>
Régi par le droit administratif statutaire	Régi par le droit du travail
Titulaire d'un emploi à vie	Emploi contractuel avec licenciement possible
Devoir très strict de loyauté et interdiction de faire grève	Aucune obligation ou interdiction particulière
Droit à une carrière à l'ancienneté garanti	Aucun droit à la carrière
Système spécial de pension publique	Régime général de retraite.

Tableau n° 4 : Le concours « à la française »

Le grand concours « à la française » désigne une procédure de recrutement :

- opérée au niveau national,
- par un jury constitué spécialement à cet effet, souverain dans ses décisions, indépendant à la fois du pouvoir politique et des chefs des services où les emplois sont à pourvoir (on dit plaisamment que les jurys ne recrutent jamais leurs jeunes collègues mais les jeunes collègues de leurs collègues) ;
- pour pourvoir un nombre de place déterminé, en nombre assez élevé mais de prestige et d'intérêt inégal, ce qui donne un tour très compétitif à l'ensemble ;
- la sélection s'opérant par des épreuves, portant sur un programme de connaissances défini au préalable, plusieurs de ces épreuves étant des compositions écrites corrigées dans l'anonymat, lesquelles composent souvent une première étape du concours, dite « l'admissibilité », à la suite de quoi se déroulent des épreuves dites « d'admission » qui sont plus souvent orales ;
- le tout débouchant sur un classement final des candidats admis, par ordre de mérite, ce qui donne aux premiers une priorité dans les choix d'affectation car...
- ...il est très remarquable que les résultats du concours s'imposent à l'administration, qui est le plus souvent obligée de nommer tous les candidats admis, et de les affecter à l'emploi qu'il ont eux-mêmes choisi, en fonction de leur rang de classement.

*

* *