

Le colloque de Philadelphie sur l'Administration publique (1967)

par Francine LACHAERT,

Attachée de recherche à l'Institut belge de Science politique.

★

Les nouvelles connaissances et les nouvelles théories dans le domaine de l'étude de l'Administration publique ont été si nombreuses et leur développement si rapide ces dernières années, que l'« American Academy of Political and Social Science » ainsi que l'« American Society for Public Administration » ont senti la nécessité d'organiser un large colloque qui s'est tenu à Philadelphie en décembre 1967.

Ce colloque s'est donné pour tâche de faire le point des nouvelles connaissances et d'en élaborer une synthèse critique (1).

*
* *

Dans toute la littérature concernant l'étude de l'Administration publique qui a vu le jour dans les années d'après-guerre, on peut dégager trois tendances principales qui chacune ont apporté une contribution importante aux théories de l'Administration publique.

La première de ces tendances se trouve dans les écrits de ceux qui se sont intéressés à ce qu'on peut appeler « Politics of Public Administration ». La seconde tendance s'est préoccupée plus spécialement de la dynamique du monde bureaucratique en faisant plus appel à la psychologie et à la sociologie qu'à la science politique. Quant à la troisième tendance qui se dégage des études d'après-guerre, elle s'attache à l'explication plus ambitieuse des caractéristiques universelles (cross cultural) de l'Administration publique.

Les recherches plus récentes, tout en combinant les tendances précédentes, se veulent plus imaginatives, et jusqu'à un certain degré, s'expri-

(1) Theory and Practice of Public Administration : Scope, objectives and methods. Published by the American Academy of Political and Social Science. Philadelphia, october 1968.

ment à un niveau beaucoup plus abstrait. Ce qui a pour conséquence voulue l'essai de création d'une « théorie générale de l'Administration publique ».

Comme le titre de cette monographie l'indique, les protagonistes du colloque ont orienté leurs travaux vers trois directions principales : le contenu, les objectifs et la méthodologie de la théorie et de la pratique de l'Administration publique.

Comme toute science qui se cherche, la théorie de l'Administration publique a subi une crise d'identité. Dwight Waldo (2) en analyse l'origine en termes historiques et doctrinaux. Les nouvelles connaissances et les nouvelles circonstances amènent à redéfinir le contenu de la théorie. Les problèmes d'identité et d'orientation pourraient trouver une solution en considérant l'étude de l'Administration publique comme une sous-discipline de la Science Politique. D. Waldo considère cette position comme irréaliste. Il conviendrait mieux, dit-il, de considérer l'Administration publique comme une science sociale séparée, à l'instar de la science économique ou de l'anthropologie. Mieux encore, il faudrait aussi la considérer dans une perspective « professionnelle ». D. Waldo préconise aussi un élargissement du contenu de la théorie par l'étude de la sécurité interne et externe, de la justice, du gouvernement par osmose et symbiose, de la Science et de la technologie, de l'urbanisme et de l'idée du développement. Enfin, il préconise d'insister sur l'aspect « public » de l'Administration publique.

En restant toujours dans le domaine de la théorie et de son contenu, Fred W. Riggs (3) développe dans son étude l'aspect esquissé par D. Waldo au sujet du « professionnalisme ». Les tentatives de séparation de la politique et de l'administration, comme sujet d'étude est voué à l'échec. Mais pour F.W. Riggs un autre genre de séparation est probablement nécessaire et même désirable : la séparation des programmes académiques aux fins de formation des étudiants. En effet, si une partie des étudiants se destine à assumer des fonctions administratives officielles, d'autres se destinent au professorat ou à la recherche. Si tous doivent acquérir de bonnes connaissances de science politique, de statistique, des compétences linguistiques, de bonnes notions d'histoire, de droit, de psychologie, de sociologie, d'économie etc., la formation de fonctionnaires hautement qualifiés devrait se faire dans des écoles spécialisées. Pour

(2) Syracuse University.

(3) Hawaii University.

F.W. Riggs, la meilleure solution est de créer des écoles professionnelles pour le service public où enseigneraient des « political scientists », des sociologues, des statisticiens, des historiens, des économistes etc. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'Administration en tant que faisant partie de la science du gouvernement, doit aussi être enseignée dans les départements de Science Politique.

Si les locutions « Administration des Entreprises » et « Pratique de l'Administration des Entreprises » sont presque synonymes, il en est autrement en ce qui concerne les termes « Administration publique » et « Pratique de l'Administration publique ». Car le fait d'administrer publiquement a souvent des effets sur les politiques suivies, parfois les altère et/ou les remplace par de nouvelles. Le professeur Herbert Emmerich (4) affirme que, dans son sens le plus large, la « Pratique de l'Administration publique » embrasse tous les actes exécutifs sujets au contrôle politique et accomplis par des agents de l'Etat. Il analyse aussi dans son intervention, les séparations qui existent dans le domaine même de l'Administration publique, comme par exemple dans l'éducation et la recherche scientifique. Une place importante est aussi donnée à la discussion des différents types de programmes gouvernementaux et spécialement ceux du gouvernement fédéral des Etats-Unis. Mais ce qui contribue peut-être le plus à la compréhension du sujet, c'est la partie qui traite de la signification essentielle de l'Administration publique : aux yeux de H. Emmerich, presque tout le travail d'un administrateur public se situe dans le domaine de la négociation. Et s'il doit être capable d'exposer son programme et de le défendre, il doit aussi avoir le goût de cette pratique et être capable de recevoir et de répliquer avec compétence aux critiques.

Aussi H. Emmerich propose que la formation des futurs fonctionnaires doit être poussée sur un plan plus général. L'Administration publique, comme la Science Politique, doit devenir science de coordination pour corriger la trop forte tendance à la sur-spécialisation dans la société américaine. Le point de vue du « généraliste » devient indispensable au « top leadership » pour le développement de la théorie et de la pratique de l'Administration publique.

Le professeur Stephen K. Bailey (5), quant à lui, s'est attaché à définir le but de l'étude de la théorie de l'Administration publique. Ce but est l'amélioration du travail administratif qui doit conduire *ipso facto* à l'amélioration du travail gouvernemental. S.K. Bailey décrit quatre théories dont

(4) University of Virginia.

(5) Syracuse University.

le développement et l'application sont nécessaires pour parvenir à réaliser cet objectif. Ce sont :

1. « Descriptive-Explanatory Theory ».
2. « Normative Theory ».
3. « Assumptive Theory ».
4. « Instrumental Theory ».

Un des objectifs de la théorie de l'Administration publique est de repenser les typologies existantes et d'en créer de nouvelles. Car, les typologies, une fois élaborées, tendent naturellement à devenir statiques. Les modèles « Descriptifs-Explicatifs » ne sont pas faciles à élaborer dans la théorie de l'Administration publique, mais c'est une tâche nécessaire car il est impossible d'améliorer ce qu'on ne peut décrire et expliquer. D'un autre côté, il est aussi nécessaire et essentiel de poser des postulats normatifs pour atteindre l'objectif suprême qu'est l'amélioration de la pratique administrative. Cette amélioration pour qu'elle soit durable, dépendra aussi, dans une large mesure de ce que les théoriciens des Sciences Sociales formuleront comme modèles de la compétence personnelle et institutionnelle de l'homme. Les théories instrumentales sont aussi essentielles. Il s'agit ici de savoir quelles techniques, quels outils, quel timing de progrès, bref, quels moyens l'Administration mettra en œuvre pour réaliser les options du gouvernement démocratique.

L'essentiel de l'intervention du professeur Lynton K. Caldwell (6), traitant de la méthodologie dans la théorie de l'Administration publique, concerne les alternatives disponibles d'une théorie réaliste de l'Administration publique et les méthodes par lesquelles une telle théorie puisse être effectivement validée. L'étude de l'Administration publique pourrait être grandement améliorée en la considérant non seulement en tant qu'administration gouvernementale, mais aussi en tant que corps public gouvernemental et non-gouvernemental, un corps dans lequel il y a différents degrés de « publicness ». Il devient, en effet, difficile de décrire et d'expliquer tout le processus administratif si l'on n'y inclut pas toutes ses ramifications. L.K. Caldwell use du terme de « macro-administration », car il considère l'étude de l'Administration publique non pas en tant que discipline, mais bien comme un « focus » auquel toutes les disciplines apportent leur contribution. Aussi la méthodologie la plus pratique d'une théorie de l'Administration publique est celle qui permet à la théorie de devenir prophétique. Car en fait, l'homme façonne son avenir consciemment, et son histoire n'est pas la révélation d'événements prédéterminés. L'Administration publique de l'avenir devra être capable de pouvoir

(6) University of Indiana.

maintenir la viabilité d'une plus grande société dans laquelle le gouvernement et le citoyen, la science et la technologie, l'entreprise et la philanthropie sont apparentés dans une nouvelle forme d'ordre politique. Et, conclut L.K. Caldwell, toute méthodologie de la théorie de l'Administration publique doit répondre à ce défi.

*
**

Il est difficile de conclure en quelques lignes et de synthétiser toutes les idées qui émanent de cette monographie. On pourrait relever beaucoup de points sur lesquels un large consensus est réalisé entre les différents conférenciers, mais aussi de nombreux points de désaccords, quoique tout soit une question de degrés.

Ce qui ressort surtout ce sont les points de vue particuliers en relation avec certaines questions non résolues dans la théorie et la pratique de l'Administration publique :

- la nécessité d'une étude dichotomique de l'Administration publique : professionnelle et académique ;
- le distancement de l'Administration publique de la Science Politique ;
- le cycle de formation des administrateurs publics devrait insister sur les méthodes administratives ;
- la littérature concernant l'Administration publique devrait être exotérique et non ésotérique ;
- seule une petite partie de la discipline peut être traitée scientifiquement ;
- la méthode de l'Administration publique ne peut pas être standardisée et imposée, il n'y a pas de règles méthodologiques appropriées, etc.

Cette monographie offre de nouvelles perspectives et des suggestions intéressantes dignes d'être approfondies. Elle est certainement une des meilleures études des tendances actuelles du « Public Management », et intéressera tout ceux qui se préoccupent d'assurer l'amélioration et du progrès de l'Administration publique.

