

L'ADMINISTRATION FACE AU PUBLIC

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université d'Amiens

1) Le *système de relations* avec l'environnement constitue une variable essentielle dans l'étude des organisations : révélant la nature profonde de l'organisation, il donne la mesure de son efficacité sociale et de ses facultés d'adaptation. L'importance de ce facteur n'a été, à vrai dire, perçue que récemment : traditionnellement, l'accent était plutôt mis sur les déterminants internes du fonctionnement des organisations, conçues comme système clos et relativement autonomes : c'est ainsi que, dans le modèle d'organisation bureaucratique, les relations avec l'environnement ne sont envisagées que comme le sous-produit logique d'une construction cohérente et rationnelle de l'appareil. Cependant, les théories modernes des organisations ont bien montré que les relations avec l'environnement ne sont pas un simple effet induit et en fin de compte secondaire, mais bien un élément constitutif de l'être organisationnel. L'organisation ne vit pas en effet en vase clos : insérée dans un certain milieu qui influe en retour sur ses équilibres internes, elle ne peut être analysée sans que soient prises en compte les conditions de cette insertion.

A première vue, les relations entre l'organisation et son environnement peuvent s'agencer selon *deux modèles différents*. Ou bien l'organisation s'ouvre vers l'environnement, en établissant avec lui des échanges permanents et réversibles : se tenant à l'écoute de son milieu, grâce à des dispositifs informationnels variés, elle module son action et infléchit ses structures, en fonction de ses exigences et de ses attentes. Ou bien l'organisation se replie sur elle-même, en se mettant à l'abri des pressions extérieures : peu sensible et faiblement réceptive aux sollicitations du

milieu, elle prétend agir sur lui unilatéralement, sans subir en retour son influence. Bien entendu, les performances qui résultent de l'application de l'un ou l'autre modèles sont très dissemblables : alors que l'*ouverture* favorise l'adaptation, le renouvellement et la survie de l'organisation, dont l'évolution est homothétique et synchrone à celle de la société, la *fermeture* entraîne l'inadaptation, la dégradation et la disparition probable de l'organisation, coupée du reste de la société et affectée de dysfonctions de plus en plus graves. Mais ces modèles ne sont en réalité que des *idéaux-types*, dont la logique ne saurait être poussée jusqu'à son terme sans mettre en cause l'existence même de l'organisation : pas plus qu'elle ne peut survivre si elle est isolée et privée de contacts avec un milieu écologique, dans lequel elle puise les ressources et l'énergie qui lui sont indispensables pour agir, l'organisation ne peut survivre si elle perd son identité propre et se fond dans le milieu ambiant ; tout comme la fermeture conduit à la mort par asphyxie ou entropie, l'ouverture conduit à la mort par dissolution ou éclatement. Toute organisation est donc à la fois « ouverte », puisqu'elle baigne nécessairement dans un certain environnement social, et « fermée », puisque l'osmose avec la société n'est jamais totale ; plus encore, les concepts de fermeture et d'ouverture se présupposent réciproquement, si tant est que l'ouverture implique l'existence de frontières organisationnelles, et la fermeture un milieu d'appartenance. La relation organisation-environnement est donc dans tous les cas une relation *ambivalente*, qui se caractérise par un mouvement contradictoire d'attraction/répulsion : l'organisation est tenue de s'ouvrir à l'environnement pour extraire l'information et obtenir l'appui dont elle a besoin ; mais les flux en provenance de l'environnement sont, dans le même temps, endigués et canalisés de manière à être rendus compatibles avec la logique organisationnelle. Il reste que si ces deux attractions contradictoires travaillent toute organisation, le degré d'ouverture/fermeture varie : selon les cas et selon la conjoncture, la polarisation change, l'attraction s'inverse ; l'accent mis sur la préservation de la spécificité organisationnelle pousse à la fermeture, alors que la recherche d'une meilleure insertion sociale incite à l'ouverture.

2) Les relations entre l'administration et l'environnement social ne sauraient être envisagées sans référence au *particularisme* de la position de l'administration dans la société. D'abord, l'administration n'a pas, à la différence des autres organisations, de ressort privilégié : exerçant son action en direction de la société tout entière, elle ne dispose pas d'une clientèle attitrée, mais couvre le champ social dans son ensemble ; du coup, les rapports singuliers noués avec les « usagers » par les divers services administratifs sont sur-déterminés par une relation plus diffuse avec le « public » en général. Ensuite, l'administration ne trouve pas en elle-même sa propre finalité ; investie d'une mission qui la dépasse, elle est censée agir en fonction, non pas de son intérêt corporatif, mais exclusivement du bien commun du groupe ; aussi, la relation entre l'administration et le public est-elle en permanence médiatisée par l'« intérêt général », qui trace le cadre axiologique dans lequel elle est tenue de

s'inscrire. Enfin, l'administration n'a pas de concurrent légitime : dotée de moyens d'action dont elle est seule à pouvoir faire usage, elle n'est pas identique aux autres organisations sociales, mais bénéficie d'une *situation monopolistique* ; dès lors, la relation entre l'administration et le public apparaît comme une relation socialement nécessaire, à laquelle il est impossible et illusoire de prétendre échapper.

Cette spécificité du statut social de l'administration est, à première vue, un facteur d'ouverture : compte tenu de la nature de ses missions et des bases de sa légitimité, l'administration est apparemment tenue d'être à l'écoute des administrés, afin de répondre le mieux possible à la diversité de leurs besoins, de leurs attentes, de leurs aspirations ; la communication avec le public n'est pas seulement, semble-t-il, pour l'administration une contrainte organisationnelle, mais le principe même qui sous-tend son *institution* et fonde sa légitimité. Or, il n'en va pas ainsi : plus encore que les autres organisations, l'administration manifeste une propension à la fermeture ; prototype de l'organisation bureaucratique, elle tend à s'isoler de la société, et ses rapports avec l'extérieur sont caractérisés par la rigidité et l'unilatéralité. Cette propension est, à vrai dire, le corollaire inévitable de la *professionnalisation*, qui modifie profondément le sens de la relation entre l'organisation et son environnement : dès l'instant où l'organisation est prise en charge par des professionnels, ses frontières deviennent plus nettes, la différenciation des rôles s'accuse et la distance se creuse avec le milieu ; non seulement les pressions extérieures sont perçues comme une intrusion inadmissible dans la vie de l'organisation, mais encore les agents de l'organisation, imbus de leur savoir et de leur compétence, s'estiment fondés à faire prévaloir leurs vues. La professionnalisation engendre la fermeture, en diminuant la porosité de l'organisation et en légitimant l'assujettissement de l'environnement. Or, ces effets de la professionnalisation sont, dans le cas de l'administration, non pas atténués mais bel et bien renforcés par les particularismes de son statut : l'étendue du ressort administratif conduit à l'isolement social des fonctionnaires, devenus les professionnels de la chose publique, et convaincus de leur supériorité par rapport au reste de la société ; la défense de l'intérêt général justifie l'humble effacement du public et son obéissance docile aux injonctions administratives ; enfin la situation de monopole permet à l'administration, en l'assurant d'un « marché captif », d'ignorer les réactions du milieu et d'imposer sa loi, au prix de l'instauration d'une véritable « filière inversée ». Le processus de bureaucratisation a donc entraîné, partout où il s'est produit et notamment en France, l'apparition d'un système de relations entre l'administration et le public à base de distanciation et de contrainte (I).

Cependant, ce modèle de relations, considéré pendant longtemps comme inhérent à l'administration et inséparable de son essence profonde, ne relève plus de l'évidence : gravement affecté par la transformation du rôle imparti à l'administration dans la société, il est désormais fortement contesté, et paraît être frappé d'obsolescence. Le processus de *croissance* administrative, tout d'abord, a changé la nature des rapports entre l'administration et l'environnement social, en rendant caduc l'ancien

idéal de fermeture : pour faire face aux responsabilités très étendues qui lui incombent, l'administration a été amenée à mettre sur pied les dispositifs d'observation et les systèmes d'information adéquats, ainsi qu'à assouplir ses méthodes d'intervention ; quant à la diversification des structures administratives, elle a contribué à rendre plus floues les limites d'un appareil de plus en plus différencié et hétérogène. Corrélativement, une conception nouvelle des rapports entre l'administration et le public, axée sur l'idée d'ouverture et d'échange, tend progressivement à s'imposer comme représentation dominante. Dévalué et discrédité, le principe de fermeture apparaît contraire à la fois aux aspirations du public et à l'efficacité administrative : au lieu d'entourer ses démarches de secret et de mystère, et de fuir le public, l'administration ne doit pas hésiter à s'exposer au regard de tous et à rechercher les contacts : c'est de ce prix que dépendent la légitimité de son institution et la qualité de ses décisions. Le culte de l'opacité fait place au souci de *transparence* et la volonté de distanciation à l'appel à la *participation*. Et des mesures concrètes sont venues donner corps à ces nouveaux impératifs. Néanmoins, ces innovations idéologiques et pratiques, pour importantes qu'elles soient, n'impliquent pas la disparition du modèle traditionnel, dont la fidélité au schéma bureaucratique — et notamment au dogme de la professionnalisation — suffit à garantir la persistance ; elles ont seulement eu pour effet de complexifier les relations entre l'administration et le public qui oscillent désormais entre plusieurs pôles contradictoires (II).

*

**

I. — LE MODELE TRADITIONNEL

Le système de relations entre l'administration et les administrés hérité du passé porte l'*empreinte bureaucratique* : indissolublement lié au modèle d'organisation bureaucratique, dont il constitue le prolongement nécessaire, il s'est imposé au fur et à mesure de l'extension et de la généralisation de ce modèle. Les principes qui sont à la base du schéma bureaucratique induisent en effet un certain mode de communication avec l'extérieur. Le principe d'*homogénéité* met l'accent sur l'exigence de cohésion interne de l'organisation, régie par un ordre spécifique qui, tout à la fois, soude ses éléments constitutifs et établit une coupure tranchée avec l'extérieur ; il conduit à l'isolement social et pousse l'organisation à élargir sans cesse le fossé qui la sépare du reste de la société. Le principe de *hiérarchie* fait de l'organisation un ensemble monolithique, dans lequel le supérieur dispose d'une emprise totale sur les subordonnés tenus à une stricte obéissance ; il débouche sur une conception absolutiste de l'autorité, excluant toute possibilité de discussion avec les assujettis. Le principe d'*unité* enfin implique que la division du travail au sein de l'organisation soit compensée par la commune subordination à une autorité suprême, dotée d'un pouvoir d'impulsion et de contrôle ; il fait

de l'organisation une force d'attraction centripète, capable de faire tenir ensemble les composantes de la société. La bureaucratisation se traduit donc aussi par la transformation du système de communication externe qui, par effet de *congruence*, devient aussi rigide, unilatéral et autoritaire que celui qui prévaut à l'intérieur. Fuyant les contacts jugés suspects ou dégradants, et ne tolérant aucune contradiction, l'administration bureaucratique apparaît comme une véritable caste, isolée du reste de la société et qui prétend, à l'aide de ses prérogatives de puissance publique, imposer sa volonté aux administrés (A). Légitimée par une construction idéologique qui, faisant de l'administration le dépositaire exclusif de l'intérêt général et lui conférant le privilège de la rationalité, assure la conformité des pratiques des agents (B), cette fermeture est en même temps entretenue et renforcée par les réactions consécutives du public : la méfiance, la crainte et l'hostilité très généralement exprimées vis-à-vis de l'administration incitent celle-ci à accentuer encore son isolement et à éviter toute proximité avec les administrés (C).

A. — LE PRINCIPE DE FERMETURE

Parler de fermeture ne signifie évidemment pas que l'administration soit coupée de l'environnement social, privée de tout contact, hermétiquement close. Aucune organisation, on l'a dit, ne peut vivre en situation d'autarcie et sans entretenir un minimum de relations avec l'extérieur ; et l'administration, plus encore que les autres, est soumise à cet impératif, compte tenu de ses finalités propres : agissant en direction de la société, elle est nécessairement reliée à elle par un flux continu et permanent d'échanges. Par fermeture, il faut entendre en fait, non pas l'absence, mais la *non-réversibilité* des échanges entre l'administration et la société : l'administration prétend dicter sa loi au milieu social sans être en retour influencée par lui. Les circuits de communication sont dès lors construits de manière unilatérale, et de manière à assurer l'emprise de l'administration sur une société censée être transparente, malléable et docile : servant, dans le sens ascendant, à extraire l'information dont l'administration a besoin pour agir, et dans le sens descendant, à diffuser les normes administratives, ce ne sont que des vecteurs au service du pouvoir administratif ; tenus soigneusement à distance d'un appareil délibérément placé hors d'atteinte, les administrés sont voués à la passivité et à l'assujettissement. *Distanciation/autorité* forment donc un couple dont les termes sont indissociables et renvoient sans cesse de l'un à l'autre. Cependant, ce schéma officiel de communication est infléchi dans la pratique par l'existence de relations différenciées et inégalitaires avec les divers groupes sociaux.

1) LA DISTANCIATION

La fermeture prend d'abord l'aspect *négatif* d'une mise à l'écart des administrés : il s'agit pour l'administration de creuser entre elle et le

public une distance suffisante pour interdire toute immixtion dans son fonctionnement interne ; dépourvus de la moindre prise sur les processus administratifs, qui se déroulent hors de leur portée et de leur regard, les administrés sont invités à s'en remettre à l'infinie sagesse administrative. Cette distance est produite par le jeu d'une série de *dispositifs* d'exclusion et de ségrégation : l'administration s'isole du milieu social, en élevant des barrières, en dressant des obstacles destinés à la protéger des pressions ; les administrés ne peuvent entrer en contact avec elle que selon des modalités strictement réglementées et contingentées. Mais la distance n'est pas seulement *matérielle* et *existentielle* ; elle est aussi, et surtout, *symbolique* et *ontologique*. Investie d'un statut social privilégié, l'administration est posée comme radicalement autre, différente par essence du reste de la société : ne pouvant se hisser à sa hauteur, les administrés sont, devant elle, en situation d'infériorité principielle. L'administration apparaît ainsi comme une entité « séparée »¹, extérieure et supérieure à la société, et avec laquelle tout dialogue est impossible, inconcevable, irrecevable.

a) *L'administration différente*

De multiples *signes* sont là pour attester et rappeler en permanence au public que l'administration occupe dans la société une position spécifique et irréductible à celle des autres organisations sociales : placée *du côté de l'Etat*, dont elle est chargée de rendre la présence tangible et de mettre en œuvre la puissance, elle se considère comme investie d'une mission éminente et sacrée, qui la met à part et interdit toute assimilation avec le reste de la société. Les fonctionnaires sont eux-mêmes profondément imprégnés de cette représentation : tendant à s'identifier à l'Etat et à projeter sur leur personne sa solennité, sa dignité, son autorité, ils sont intimement convaincus de leur particularisme social et imbus d'un sentiment d'absolue supériorité par rapport au public ; du plus grand au plus humble, chaque fonctionnaire se croit, en tant que préposé au service de l'Etat, revêtu de la « dignité sacerdotale » et protégé par elle de toute confusion avec le commun des mortels². Aussi les *gestes* administratifs sont-ils assortis de signes, discrets ou ostentatoires, de reconnaissance, destinés à traduire la singularité administrative et à la rendre sensible au public ; il s'agit, en entourant l'administration d'étrangeté et de mystère, mais aussi en exaltant sa majesté et sa toute puissance, de matérialiser et d'approfondir sans cesse le fossé qui la sépare à jamais du milieu social.

Ces signes peuvent être très explicites et d'emblée perceptibles. Pendant longtemps, le *costume*, dont l'objet était, selon Vivien, de « commander le respect du public », a permis de singulariser le fonctionnaire en le détachant de la masse indistincte des administrés. Marquant nettement

1. R. Draï, « Science administrative et relations humaines », *Bull. I.I.A.P.* n° 36, octobre-décembre 1975, p. 11.

2. J. Chevallier, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », in *Discours et idéologie*, P.U.F. 1980, p. 20.

la différence des rôles et des statuts de part et d'autre de la frontière administrative, le costume avait pour effet de transfigurer le fonctionnaire aux yeux du public, mais aussi à ses propres yeux : paré des attributs de la puissance, auréolé du privilège du sacré, nimbé d'une légitimité incontestable, le fonctionnaire ainsi vêtu n'est plus le même homme et tend à faire corps avec sa fonction ; « la conscience d'incarner l'État pénètre insensiblement le fonctionnaire comme une grâce, un charisme qui irradie du vêtement »³. Si les transformations sociologiques de la fonction publique ont généralement conduit à l'abandon de cette marque d'appartenance, il n'est certes pas indifférent que les appareils de contrainte, qui constituent le noyau dur de l'État, y restent fidèles : rendant visible la puissance de coercition de l'État, le port de l'uniforme souligne ostensiblement son écrasante suprématie sur la société ; et cette image subsiste en filigrane derrière le moindre rapport entretenu avec un quelconque administrateur. La renonciation au costume implique donc moins un phénomène de banalisation administrative que le passage à un mode plus subtil d'emprise, basé sur l'intériorisation de certaines représentations relatives à l'administration et à l'État. La construction de l'espace administratif obéit aux mêmes impératifs. Isolée physiquement du reste de la société, l'administration bénéficie d'une implantation territoriale spécifique. Aisément identifiables, les bâtiments administratifs constituent des points de repère qui jalonnent, balisent, quadrillent l'espace géographique et social ; traces tangibles de la présence vigilante et tutélaire de l'administration, ils expriment aussi le particularisme de son statut social : par leur masse imposante, leur majesté, leur compacité, ils symbolisent la puissance et le rayonnement d'un appareil investi d'une position prééminente dans la société, et contribuent à inspirer respect, révérence, crainte diffuse. En franchissant les frontières qui clôturent cet espace, l'administré entre dans un monde à part, soumis à des règles propres, et au sein duquel il ne peut que se sentir dépaysé, inhibé et structurellement inférieur. La ligne de démarcation qui sépare l'administration du public est recréée, cette fois à l'intérieur des bâtiments, sous la forme d'infimes et multiples barrières, matérielles ou symboliques, qui sont autant de signes de différenciation : l'agencement des locaux est conçu de manière à rappeler sans cesse que les positions ne sont pas interchangeable, que les rôles ne sont pas substituables, et qu'un véritable fossé existe entre des partenaires foncièrement inégaux ; l'administré n'est jamais qu'un intrus, perdu dans un univers opaque, dont la logique lui échappe. Si, là encore, l'extension de l'appareil a rendu plus floue la limite et moins solennelle la configuration de l'espace administratif, les dispositifs essentiels de marquage administratif subsistent.

Ces signes très évocateurs, « rites d'ostension »³ relevant d'une « liturgie séparatrice »⁴, ne sont cependant ni les seuls, ni peut-être les plus efficaces : d'autres registres, plus diffus et plus subtils, sont utilisés pour alimenter la croyance dans le particularisme administratif. C'est ainsi

3. H. Desroche, *Les mythes administratifs*, P.U.F. 1966, p. 134.

4. *Pour nationaliser l'État*, Seuil 1968, p. 30.

que le passage de la volonté administrative par le canal du *droit* suffit à lui seul à créer une différenciation fondamentale avec le reste de la société. Investie du privilège exorbitant de fixer la norme, l'administration est du même coup placée hors et au-dessus du jeu social. Expression emphatique de la suprématie administrative, le droit est doté, au-delà de sa portée instrumentale, d'une charge symbolique considérable ; dans la norme juridique se lit l'inégalité de situation entre celui qui a la faculté d'imposer sa loi, et l'assujetti qui est tenu de s'y soumettre. Mais la formulation juridique n'est que l'expression la plus accusée d'un *langage* administratif qui tend, globalement, à se singulariser et à s'autonomiser. Comme tout langage, le langage administratif ne se réduit pas à une simple fonction manifeste de communication : servant à diffuser certaines valeurs et certaines représentations relatives à l'administration, il joue aussi comme instrument de différenciation sociale, en permettant à l'administration de marquer ses distances avec l'extérieur. L'hermétisme du langage, qui renvoie à un code de référence possédé par les seuls initiés, élève une barrière infranchissable à la communication, qui isole l'administration du reste de la société. Cette fonction explique certaines des caractéristiques essentielles et spécifiques du style administratif qui, à première vue, apparaissent comme des défauts : la solennité et le manque de simplicité, illustrées par des néologismes prétentieux et pédants, les locutions pompeuses, une tendance à la logomachie, visent à exprimer la majesté de la puissance publique ; la circonspection et le conformisme, traduits par l'exclusion de tout élément affectif ou passionnel, l'usage de formules conditionnelles ou dubitatives, le recours à des tours indéfinis, sont inspirés par un souci d'indépendance ; enfin, l'ésotérisme et l'obscurité, qui dégèrent souvent en véritable jargon, sont destinés à voiler les processus administratifs d'ombre et de mystère. Quant aux *comportements* des fonctionnaires, empreints de componction et de détachement, ils se conforment à des modèles stéréotypés, censés refléter l'« être » administratif et contribuent du même coup à entretenir le mythe de la différence administrative. Mais ces comportements n'ont pas seulement une efficacité symbolique : ils entraînent aussi des difficultés pratiques de communication avec le public.

b) *L'administration inaccessible*

Les comportements administratifs sont entièrement sous-tendus par la volonté de tenir les administrés à distance, en évitant qu'ils puissent influencer sur les décisions : la pression directe du public est perçue comme intolérable et de nature à compromettre la sérénité des choix administratifs ; l'administration s'estime donc fondée à établir des barrières et à créer les coupe-circuits nécessaires pour s'en protéger. Si l'administration se déclare *réceptive* aux demandes sociales, elle est en revanche en principe *inaccessible* aux administrés, qui ne sauraient prétendre s'ingérer dans son fonctionnement interne.

Cette stratégie de distanciation se dessine d'abord dans le *mode de contact* avec le public : le contact s'établit sur la base d'une séparation rigoureuse des rôles — l'administré devant se borner à fournir les élé-

ments d'information qui permettront au fonctionnaire de statuer en toute indépendance. Le *guichet* représente l'illustration la plus parfaite et la plus évocatrice de ce mode de relations distancié et autoritaire : placé en position de quémendeur ou de solliciteur, l'administré est soumis au bon-vouloir du fonctionnaire, sans espérer pouvoir franchir la barrière matérielle qui isole physiquement, mais aussi symboliquement, celui-ci du public. Sans doute, le guichet n'est-il qu'une forme primaire de contact, correspondant au service de prestations relativement uniformes et standardisées ; mais l'effacement de cet obstacle matériel ne signifie pas pour autant un réel rapprochement avec le public ; l'agencement des *bureaux* révèle en fait un souci comparable de mise à distance, même s'il est à première vue moins apparent. Il arrive que l'administré parvienne à obtenir un contact davantage personnalisé, dans le cadre d'une *audience privée* : néanmoins, le rituel complexe imposé alors montre assez la volonté du fonctionnaire de maintenir une distance protectrice ; si l'administré dispose de la faculté d'exposer plus directement sa situation, il n'y a pas en fait de réel déplacement des positions des uns et des autres. En dépit de leur strict encadrement, ces modalités de contact comportent un risque d'incertitude et de dérapage, dans la mesure où elles mettent en présence des individus avec leurs désirs et leurs frustrations éventuelles. Avec le *dialogue écrit*, par voie de formulaires et de correspondances, l'administration crée une distance beaucoup plus grande, en dépersonnalisant entièrement la relation avec les administrés. Toute administration bureaucratique rêve de ce mode de contact, qui satisfait son phantasme latent de *néantisation* de l'administré ; poussant la distanciation au paroxysme, il est cependant trop mal vécu par l'administré pour pouvoir être généralisé. L'absence de réciprocité de la relation, son caractère humiliant et infantilissant pour l'administré, tenu en situation de dépendance totale⁵ imposent des correctifs et des compléments, qui contribuent à l'humaniser.

Cette rigidité et cette raideur du contact avec le public ne sont que la représentation, la mise en scène de l'inaccessibilité administrative. En fait, celle-ci se situe moins dans un certain mode de contact, épiphénoménal, que dans le *processus décisionnel*. La cordialité et la sympathie dont le fonctionnaire peut témoigner vis-à-vis de l'administré ne sont pas, à elles seules, la preuve d'une transformation des rapports : le rétrécissement des distances relève le plus souvent d'une stratégie calculée, visant à séduire l'administré en lui donnant l'illusion de la proximité. Le véritable enjeu se situe au niveau des conditions de prise des décisions qui, dans le modèle classique, excluent tout droit de regard de l'administré. Le moyen le plus sûr pour tenir l'administré à distance est de placer le décideur hors d'atteinte. En veillant à préserver l'*anonymat* administratif, on interdit toute immixtion dans le fonctionnement des services : faute de connaître l'identité du décideur, l'administré est privé de toute possibilité d'influence, puisqu'il ne sait auprès de qui intervenir ; couvert

5. I.F.S.A., *Le dialogue écrit administration-administrés*, La documentation française, 1981, p. 52.

par l'anonymat, le fonctionnaire acquiert une liberté d'action qui favorise l'indépendance de vues et l'esprit d'initiative⁶, mais peut dégénérer en arbitraire, faute de garde-fous suffisants. La *centralisation* aboutit à des résultats comparables. Dès l'instant où l'interlocuteur qu'il a en face de lui n'est pas celui qui décide, l'administré perd toute maîtrise du processus administratif : le fonctionnaire au contact du public n'est plus qu'un simple écran, un gêneur, et la relation qui s'établit avec lui se vide de toute substance et de toute signification positive. Sans doute est-il possible de chercher à éviter sa médiation et à accéder directement au décideur : encore faut-il pourtant que celui-ci puisse être localisé avec certitude, et l'administré risque de s'égarer dans les dédales de la hiérarchie, dans les méandres de la stratification horizontale et verticale ; et la remontée du pouvoir de décision accroît dans tous les cas les difficultés de communication. Une distance plus subtile, mais tout aussi efficace, peut résulter du mode de traitement des demandes. La référence exclusive à la règle et l'application rigide des textes permettent d'éviter la discussion personnelle et individualisée souhaitée par les administrés : l'administration n'apparaît plus que comme un appareil hautain et glacé, dépourvu de chaleur et de sensibilité, et accomplissant mécaniquement des actes programmés à l'avance ; un tel fonctionnement « machinique » entraîne la dépersonnalisation complète et la réification de la relation avec le public. Le *formalisme* tend à substituer ainsi à la réalité des faits et des rapports humains une réalité reconstruite dans le cadre abstrait et rigide de catégories stéréotypées et prédéterminées, définies par des règlements : tout fait social est identifié à une situation-type et rapporté à une norme bureaucratique qui sert à le coder, à le classer et à le traiter. Par le *délai* enfin, l'administration utilise le temps pour créer une distance protectrice suffisante : en imposant son rythme aux administrés, et en travaillant avec une sage lenteur, elle entend se mettre à l'abri des pressions et garantir sa sérénité. Mais l'inaccessibilité est surtout garantie par la pratique du secret.

c) *L'administration secrète*

Le moyen le plus efficace pour tenir les administrés à distance est encore pour l'administration de s'entourer de silence et de mystère : l'*opacité* la met à l'abri des regards indiscrets. Dès l'instant où rien ne transpire à l'extérieur de ce qui se passe à l'intérieur de l'appareil, l'administration échappe à toute investigation et à toute pression : elle se présente comme un corps homogène, lisse et glissant, dépourvu d'aspérités, et sur lequel aucune prise n'est possible. Non seulement un voile épais est jeté sur la marche des services et les conflits éventuels qui peuvent les traverser, mais encore le public ne sait rien des conditions d'élaboration des décisions qui le touchent directement : il ne connaît

6. C'est la thèse de R. Catherine et G. Thuillier (*Introduction à la philosophie de l'administration*, A. Colin 1969, p. 225), pour qui l'anonymat est un facteur d'« objectivation » des décisions administratives en fournissant au décideur « le moyen de dégager sa pensée, de se dégager lui-même de son acte ».

que le résultat du processus, dont il ignore tout du cheminement et du déroulement ; et les motifs des décisions prises restent généralement cachés, obscurs ou tronqués.

Erigé en véritable *règle de déontologie* administrative, le secret ne peut être en pratique obtenu qu'en bardant l'administration de défenses et de prohibitions : des dispositifs juridiques servent à assurer la clôture de l'appareil administratif et à éviter que des informations ne sourdent vers l'extérieur ; et cette « ligne Maginot des textes », organisant le « monopole des sources d'information, la rétention des documents et le refus de s'expliquer »⁷ est en France particulièrement dense et rigoureuse. D'une part, le *mutisme des agents* est garanti sous la menace de sanctions : le fonctionnaire ne saurait livrer au public des informations relatives au fonctionnement du service sans encourir les foudres de la répression disciplinaire ou pénale ; les fonctionnaires doivent ainsi observer, d'après leur statut, une obligation de discrétion professionnelle et ils ne peuvent divulguer sous peine de sanction pénale des secrets susceptibles de nuire aux administrés. Dépositaire de secrets qu'il doit taire, le fonctionnaire porte sur lui l'empreinte indélébile de l'institution et sa liberté d'expression s'en trouve entravée. D'autre part, le *secret des dossiers* est préservé contre la curiosité malsaine et déplacée du public : les actes, documents et dossiers administratifs sont en principe secrets (50 ans), sauf si un texte prévoit expressément leur publication ou leur communication aux intéressés ; quant aux textes relatifs aux archives (décrets du 7 messidor an II et du 19 novembre 1970) ils permettent à l'administration de verser aux archives ce qu'elle veut, quand elle le veut et de choisir dans les dépôts ce qui peut être porté à la connaissance du public. Toute recherche d'information visant à reconstituer le processus décisionnel est donc d'emblée vouée à l'échec. Plus encore, en l'absence de texte exprès, l'administration n'est pas tenue d'indiquer aux administrés les motifs de ses décisions : certes, quelques exceptions seront apportées à cette règle et des atténuations imposées par l'existence du contrôle juridictionnel, mais sans remettre pour autant en cause le principe de la *non-motivation*, qui pousse la logique de l'opacité jusqu'à ses conséquences ultimes. Ce principe est évidemment indissociable d'un mode de relations avec le public basé sur la coercition et l'autorité, et excluant toute éventualité de discussion sur le bien-fondé des choix administratifs.

2) L'AUTORITÉ

Versant *positif* de la fermeture, l'autorité est le corollaire logique et inévitable de la distanciation. Dès l'instant en effet où l'administration cherche à agir sur la société, tout en tenant le public à distance et en préservant jalousement son autonomie de décision, elle est vouée à un style de commandement autoritaire : adoptant une attitude dominatrice

7. P. Sadran, « Le miroir sans tain : réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », *Mélanges Ellul (Société, religion, politique)*, P.U.F. 1983, p. 797.

vis-à-vis du public, elle exige de lui docilité et obéissance ; placés en situation d'infériorité radicale, confinés dans un statut de dépendance et d'assujettissement d'où ils ne peuvent s'évader, les administrés sont tenus de se soumettre aux oukases d'une autorité mystérieuse, lointaine et omnipotente, sur laquelle ils sont dépourvus de la moindre emprise.

a) Cette relation fondamentale de domination/sujétion ressort à l'évidence des formes mêmes par lesquelles l'administration agit en direction du milieu. L'action administrative se coule tout entière dans le moule juridique ; et cette *juridicisation*⁸, qui est déjà par elle-même un facteur de distanciation, entraîne une relation foncièrement inégalitaire et de type autoritaire. En utilisant le langage du droit, l'administration parle à l'impératif ; organisé « en fonction d'une logique de commandement »⁹, son discours exerce un effet d'*intimidation*¹⁰ : il est destiné à enjoindre, à imposer, à proscrire. L'*acte unilatéral*, assorti du privilège du préalable, est à lui seul le condensé de la toute-puissance administrative et l'expression de sa supériorité intrinsèque : l'administration a la faculté, exorbitante, d'édicter des obligations, de conférer des droits, de forger des interdits, de sa propre initiative ; et les administrés sont tenus, de droit, de se plier à ses prescriptions, sans espérer pouvoir s'y dérober ou s'y soustraire.

Ce pouvoir de contrainte dont elle dispose permet du même coup à l'administration de soumettre la société à ses schémas de pensée, à ses modes de raisonnement, à ses procédures, à son langage. Le formalisme n'est pas seulement une entrave à la communication : c'est aussi un moyen d'imposer une certaine rationalité au milieu social ; non seulement les administrés se voient contraints de s'adapter au code sécrété et utilisé par l'administration pour pouvoir communiquer avec elle, mais encore les fonctionnaires s'efforcent de remodeler la réalité sociale selon les schémas bureaucratiques. Par-delà leur fonction instrumentale, les *textes* ont donc une force symbolique, en exprimant de manière tangible le pouvoir de l'administration sur la société : c'est par la production de textes que les fonctionnaires, « chefs de papier » matérialisent leur autorité, démontrent leur aptitude à commander, « s'exercent à être la loi »¹¹. La puissance administrative ne s'exprime pas seulement dans la production de la norme, mais encore dans la maîtrise de son utilisation : la rétention de la règle, la temporisation dans son application, la faculté d'y déroger, sont quelques-unes des manifestations d'un *arbitraire* administratif qui, traduisant la volonté de puissance des fonctionnaires, contribue à accroître la dépendance des administrés.

8. J. Chevallier, D. Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *R.F.A.P.* n° 24 octobre-décembre 1982, p. 66.

9. E. Landowski, « Le langage administratif », in *L'administration*, Hachette, Coll. Les sciences de l'action, 1974, p. 384.

10. D. Loschak, « Le droit, discours de pouvoir », in *Itinéraires*, Mélanges Léo Hamon, Economica 1982.

11. P. Legendre, *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Ed. Minuit 1976, p. 175.

b) Ce modèle à base d'autorité et de contrainte contamine et imprègne l'ensemble des relations entre l'administration et le public. Pour le fonctionnaire, l'administré n'est qu'un *assujetti*, à qui il convient d'imposer, dans son propre intérêt, les disciplines nécessaires. Ne tolérant aucune discussion, par essence inconcevable et irrecevable, l'administration entend toujours placer l'administré sous son emprise, le soumettre à ses exigences, fût-ce sous le couvert de la fourniture de *prestations*. La fréquentation des équipements publics¹², l'usage des services publics¹³ se font dans les conditions fixées par l'administration et constituent des instruments efficaces de contrôle et de socialisation. Le recours de plus en plus systématique au *formulaire* pour bénéficier de certains droits représente un autre mode insidieux d'imposition du pouvoir administratif ; en acceptant de fournir à l'administration les renseignements qu'elle demande, sous peine de déchéance, l'administré fait acte de soumission : se pliant aux règles fixées unilatéralement par l'administration, il reconnaît par-là même la légitimité de son institution. Expression tangible d'un rapport de forces à l'avantage exclusif de l'administration, le formulaire est un moyen de pression indirect, par lequel l'administration s'assure de la docilité de l'administré et contribue à sa socialisation¹⁴.

Ce modèle de communication basé sur la fermeture connaît cependant en pratique certains infléchissements. Les relations entre l'administration et le milieu social se caractérisent en fait par un *dégradé de situations*. Loin d'être un ensemble homogène et monolithique, le « public » est en effet composé de groupes distincts, stratifiés et hiérarchisés d'« administrés », qui entretiennent avec l'administration des rapports différenciés. D'une part, la qualité des rapports dépend du *type de contacts* noués avec l'administration : à côté des « assujettis », auxquels l'administration impose des obligations sans leur consentement, on trouve des « usagers » qui bénéficient des prestations des services publics, et aussi des « relais », sur lesquels l'administration s'appuie pour améliorer son efficacité. D'autre part, l'*origine sociale* conduit à une proximité plus ou moins grande avec l'administration : le degré d'assujettissement ou de dépendance impersonnelle est inversement proportionnel au niveau social, économique et culturel¹⁵. La distance entre l'administration et le milieu social est, dans ces conditions, élastique et variable : certaines catégories d'administrés ont la possibilité de contourner au moins partiellement les obstacles que l'administration oppose à la communication et de s'assurer certaines voies d'accès à l'appareil. L'administration pratique une *fermeture sélective et inégalitaire*, qui est fonction des ressources dont disposent les adminis-

12. Voir les travaux du C.E.R.F.I. sur ce point, et notamment F. Fourquet, L. Murard, *Les équipements du pouvoir*, U.G.E. 1976, Coll. 10/18 n° 1073 et F. Fourquet, *L'accumulation du pouvoir ou le désir d'Etat*, Recherches n° 46, septembre 1982.

13. L. Nizard, « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », *Mélanges Eisenmann*, Cujas 1974, p. 91.

14. S. Salon, C. Enel, in *Le dialogue écrit*, op. cit., pp. 114, 138.

15. G. Mignot, P. D'Orsay, *La machine administrative*, Seuil 1968, p. 59.

trés, de leur influence sociale, de leur réceptivité à ses propres valeurs. Cette fermeture est légitimée par une certaine conception du statut et du rôle social de l'administration.

B. — LE SYSTEME DE LEGITIMATION

La fermeture administrative est entretenue par le système de représentations qui prédomine dans la fonction publique. Le mode de relations à base de distanciation/autorité est en effet perçu par les fonctionnaires, non pas comme l'indice d'un mauvais fonctionnement ou d'un blocage, mais tout au contraire comme un des préceptes de la déontologie administrative et la condition même de l'efficacité sociale de l'administration. L'*idéologie de l'intérêt général*, dont les fonctionnaires sont imprégnés¹⁶, induit un certain type de contact avec le milieu social : convaincus d'incarner le bien commun, les fonctionnaires se croient investis de la mission sacrée de défendre et de promouvoir l'intérêt général de la société contre la pression des intérêts particuliers ; la fermeture n'est plus, dès lors, que la garantie de l'impartialité et la justification de la suprématie administrative. Ce système de représentations, qui sert aux fonctionnaires à légitimer la rigidité de leur comportement face aux administrés, ne reste pas cantonné à la seule fonction publique ; rayonnant à travers la société tout entière, il frappe d'illégitimité la recherche de contacts plus étroits avec l'administration et assure la soumission au pouvoir administratif.

1) LE SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'idéologie des fonctionnaires repose sur une *construction dichotomique* de l'espace social, censé être formé de deux sphères radicalement distinctes et séparées par une cloison étanche : d'un côté, la « sphère privée », ou société civile, qui correspond au domaine des activités privées et des intérêts particuliers ; de l'autre la « sphère publique » incarnée par l'Etat, qui porte l'intérêt général du groupe social. Parce qu'elle appartient à la sphère publique, parce qu'elle se trouve du côté de l'Etat, l'administration est préposée au service de l'intérêt général : par essence neutre, objective et impartiale, elle échappe aux clivages sociaux qui traversent la société et est chargée de concevoir un intérêt qui transcende les particularismes sociaux.

a) La *distinction public/privé*, qui est au cœur des représentations des fonctionnaires, est conçue de manière particulièrement rigide. Entre public et privé, il n'y a pas en effet pour les fonctionnaires de commune mesure, de solution de continuité ou de translation logique, mais bel et bien rupture, saut qualitatif. La sphère privée est le siège des diversités et des singularités : elle reflète l'hétérogénéité des éléments constitutifs

16. J. Chevallier, « L'idéologie des fonctionnaires », *op. cit.*

de la société. La sphère publique est le lieu d'unité et d'homogénéité sociales : elle traduit l'identité commune qui est à la base du lien social. L'intérêt général n'est donc pas réductible à la somme, à l'addition des intérêts particuliers : il est en réalité d'essence différente ; c'est ce qui unit, rassemble, intègre, en dépassant les appétits individuels et les égoïsmes catégoriels. Les intérêts particuliers subissent en fait, par le jeu de l'intervention médiatrice de l'Etat, une véritable transmutation : dépouillés de leur particularisme, ils accèdent à la dignité de l'universel et du général. Il y a donc un « intérêt général » que l'Etat a pour fonction de dégager de la gangue des intérêts particuliers qui l'enveloppe, le recouvre et le dissimule.

b) Si l'intérêt général est ainsi l'apanage de l'Etat, c'est l'administration qui en pratique en est *comptable* et *garante*. Entité abstraite et transcendante, l'Etat a besoin d'intercesseurs : il s'incarne physiquement dans des hommes qui sont ses « représentants » et dessinent pour le public le « visage de l'Etat »¹⁷. « Hommes de l'Etat », les fonctionnaires sont ses « prêtres », ses « clercs »¹⁸, investis à ce titre d'une mission sacrée et exerçant un véritable « sacerdoce » : parlant au nom et pour le compte de l'Etat, ils ont le privilège insigne de mettre à jour l'intérêt général. Cette mission, ils peuvent l'assumer parce que leur rattachement à l'Etat leur confère une position sociale spécifique et les dote d'une clairvoyance, d'une lucidité particulières. Dès le moment où il entre « en administration », le fonctionnaire rompt ses attaches antérieures, coupe les liens avec son milieu d'origine, se libère des conditionnements et des allégeances ; il se dépouille de sa personnalité ancienne, en endossant les habits du fonctionnaire. Du coup, il se place au-dessus des clivages sociaux, qui sont censés ne pas atteindre la fonction publique : il n'est plus partie prenante dans les conflits sociaux, mais *arbitre*, chargé de les apaiser et de les résorber. N'ayant plus d'intérêt propre à faire valoir, il peut accéder, conformément à la vision hégélienne, à la représentation de l'intérêt général, inaccessible au commun des mortels : il lui suffit pour cela de faire preuve de « bon sens »¹⁹, c'est-à-dire éviter tout ce qui pourrait compromettre sa liberté de jugement, et n'écouter que la « voix de la raison » ; au lieu de rechercher le contact avec le public, il doit veiller à se maintenir « au-dessus de la mêlée confuse des intérêts particuliers »²⁰. Ne connaissant que son devoir, n'écoutant que sa conscience, le fonctionnaire opte de lui-même, spontanément, pour ce qui est « raisonnable », c'est-à-dire techniquement justifié, socialement utile et politiquement possible. Les solutions qu'il retient sont conformes aux intérêts, non pas d'un groupe social en particulier, mais de la société dans son

17. R. Catherine, *Le fonctionnaire français*, Sirey 1973, p. 200.

18. J. Cheverny, « Le mode autoritaire de l'anarchie », *Esprit*, 1970, p. 56.

19. R. Catherine, G. Thuillier, « Du bon sens », *Revue administrative*, n° 160, juillet-août 1974, p. 324.

20. J.-C. Thoenig, E. Friedberg, « Politiques urbaines et stratégies corporatives », *Sociologie du travail*, 1969, p. 405.

ensemble : parfaitement *neutres*, elles ne lèsent, ni ne satisfont personne ; elles assurent la survie et le développement global de la société.

L'administration tend ainsi à s'arroger un véritable *monopole sur l'intérêt général* : à l'exception des élus politiques, dont la suprématie, discrètement déplorée, est officiellement incontestable, nul ne saurait prétendre l'incarner à sa place ; la légitimité est donc toujours « du côté de l'administration »²¹, investie du privilège de la rationalité et dotée d'une supériorité morale écrasante par rapport aux autres groupes sociaux. Dès lors, l'administration est fondée à recourir à une stratégie de fermeture destinée à assurer la primauté de l'intérêt général dont elle a la charge.

2) LA PRIMAUTÉ DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Intérêt général et intérêts particuliers ne sont pas seulement d'essence différente ; ils sont aussi en relation d'opposition dialectique : l'intérêt collectif de la société entre inévitablement en conflit avec les intérêts individuels des membres, contre lesquels il doit être *protégé* et *imposé*. Les intérêts particuliers cherchent en effet à subvertir, et du même coup à pervertir, l'intérêt général, en orientant les choix administratifs à leur profit exclusif ; il faut contenir leur pression et leur faire entendre raison, en les subordonnant, de gré ou de force, à l'intérêt général. Astreinte à une vigilance constante, afin d'éviter d'être investie par les groupes d'intérêt, l'administration ne doit donc pas hésiter à faire preuve d'autorité. Ce faisant, elle protège les administrés contre eux-mêmes, contre leurs tendances égoïstes, contre leurs penchants hédonistes, qui risquent de pousser la société à l'éclatement. Le système de représentations des fonctionnaires repose en définitive aussi sur une vision très rousseauiste, puisqu'il implique que l'administré doit être, dans son propre intérêt, ramené d'autorité au sens de l'universel et du général.

a) Intrinsèquement différent des intérêts particuliers, l'intérêt général doit être défini à l'abri de leur pression, à partir d'une position d'extériorité sociale. L'administration est donc tenue, afin de garder la hauteur de vue nécessaire et protéger son indépendance d'esprit, d'éviter les contacts trop étroits avec les administrés ; le bien-fondé de ses décisions est à ce prix. La neutralité administrative est en effet sans cesse menacée par des groupes d'intérêts revendicatifs et agressifs, qui essaient de peser sur ces décisions ; certes, le « sens de l'État » permet au fonctionnaire de résister à ces pressions déplorables ; mais, pour qu'il puisse remplir sa mission en toute sérénité, il lui faut maintenir les administrés « à distance ». Les fonctionnaires ne se reconnaissent aucun interlocuteur valable : « le pouvoir administratif ne se partage pas »²² ; personne n'est censé avoir prise sur l'intérêt général, et toute recherche de contact est

21. M. Crozier, « La centralisation », in *Où va l'administration française*, Ed. d'organisation, 1974, p. 24.

22. R. Catherine, G. Thuillier, *Introduction*, op. cit., p. 300.

a priori suspecte. La ligne de démarcation tracée entre public et privé doit être strictement respectée ; toute tentative de transgression compromettrait les fondements mêmes de la légitimité administrative : l'accès aux centres de décision administratifs est donc rigoureusement prohibé.

b) L'intérêt général ainsi dégagé hors de toute pression doit évidemment l'emporter sur les intérêts particuliers. La distinction public/privé est assortie de l'idée corrélatrice de *suprématie* du public sur le privé. La société civile est par essence désordre, incohérence, irrationalité : caractérisée par l'affrontement stérile et insoluble d'intérêts irrémédiablement antagonistes, elle est incapable par elle-même de dépasser ses contradictions internes ; traversée de conflits, déchirée d'oppositions, elle est soumise en permanence à une pression centrifuge, qui pousse à la dissociation et à la désintégration sociales. Ce n'est que dans/par la médiation de l'Etat que les conflits peuvent être apaisés, les tensions résorbées, les contradictions aplanies, et que la société parvient à rester soudée par attraction centripète. L'Etat est le principe d'ordre et de totalisation, qui permet à la société de parvenir à l'intégration, de réaliser son unité par le dépassement des particularismes ; l'assujettissement de la sphère privée à la sphère publique est, en fait, la condition *sine qua non* de la survie de la société²³. Dès lors, les fonctionnaires s'estiment en droit d'imposer leur loi au reste de la société, en contraignant les intérêts particuliers à s'effacer docilement devant l'intérêt général dont ils sont les dépositaires patentés : ils se perçoivent comme la clef de voûte du corps social qui, sans eux, serait voué à l'effondrement et à la destruction. Parce qu'elle prend sa source dans l'Etat, leur autorité devient absolue, intouchable et sacrée : aucune discussion n'est concevable avec des administrés dont le point de vue est nécessairement particulariste ; imbus de leur supériorité, assurés de détenir le savoir, se considérant comme infaillibles, persuadés d'incarner le bien commun, ils en viennent à se comporter en « justiciers moralistes »²⁴ et conçoivent leur rôle comme une lutte de tous les instants contre les égoïsmes catégoriels. Administrer ne consiste pas pour le fonctionnaire à trouver un compromis satisfaisant entre les divers intérêts en présence, mais à faire prévaloir son point de vue²⁵, au besoin par la contrainte. Ce mode de fonctionnement, de type *explosif*, n'est évidemment pas sans incidence sur le public.

C. — L'EFFET REACTIF

Le style de communication adopté par l'administration influe réactivement sur les représentations et les comportements du public. Cet effet réactif est *complexe*, et difficile à mesurer. A première vue, la fermeture

23. J. Chevallier, « L'association entre public et privé », *R.D.P.*, 1981, p. 891.

24. G. Moreux, « Un syndicalisme ambigu », *Esprit*, 1970, p. 51.

25. En ce sens, J.-P. Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, p. 256.

administrative est un facteur de *passivité* : rejeté à l'écart des processus administratifs, tenu dans l'ignorance de ce qui se passe à l'intérieur de l'appareil, soumis à des injonctions brutales, à des ordres impératifs ne laissant nulle place à la discussion, l'administré est voué à la dépendance et à l'assujettissement ; R. Draï voit ainsi en l'administré un être structurellement « handicapé »²⁶, dont la demande est nécessairement limitée, inhibée et altérée, et qui est amené à régresser « dans un imaginaire frelaté et infantilisant ». Toute organisation bureaucratique de type fermé suscite chez ses clients une telle réaction de passivité ; celle-ci est néanmoins particulièrement forte quand il s'agit de l'administration, en raison de l'impossibilité de se soustraire à son emprise et de l'étendue des prérogatives dont elle dispose. Cependant, il convient d'approfondir l'analyse : la relation entre l'administration et le public en effet n'est pas simple, mais *saturée de significations* multiples, qui se retrouvent dans les perceptions souvent paradoxales des intéressés. D'abord, la relation n'a pas seulement une dimension instrumentale : elle a aussi une efficacité symbolique et véhicule un ensemble de représentations dont l'inculcation laisse des traces tangibles. Ensuite, la relation prend des formes variables selon les catégories d'administrés et les types de services ; il y a en fait juxtaposition et entrecroisement de systèmes de relations relativement spécifiques : à côté des attitudes purement réactionnelles, et déjà fortement ambivalentes, il y a les perceptions plus profondes, mais tout aussi contrastées, qui se présentent elles-mêmes comme un « conglomérat d'images, de sentiments, d'habitudes, d'idées schématisées et même d'émotions »²⁷ ; attitudes et perceptions sont bien entendu en *interaction* constante, mais gardent une certaine autonomie.

1) DES ATTITUDES AMBIVALENTES

Les attitudes des administrés oscillent sans cesse entre deux pôles antagonistes : l'un, positif, d'*acceptation*, de reconnaissance et d'adhésion ; l'autre, négatif, de *refus*, de contestation et de fuite. Non seulement ces attitudes ambivalentes se retrouvent, à des degrés divers, parmi tous les groupes sociaux et vis-à-vis de toutes les administrations, mais encore elles sont indissolublement associées, imbriquées, mêlées dans les comportements concrets : l'acceptation est toujours nuancée de *réserve*, et le refus est déjà teinté de *résignation* ; tout se passe comme si l'administration suscitait dans le même temps *répulsion/attirance*. Il s'agit dès lors pour elle d'éviter que les attitudes négatives ne se cristallisent et ne dégèrent, par *précipitation*, en mouvement de rupture.

a) Les administrés oscillent d'abord entre *révérence et/ou critique*. L'administration inspire sans nul doute le respect : les finalités qu'elle poursuit (l'intérêt général) et les prérogatives dont elle dispose (la puissance publique) la différencient du reste de la société et la mettent hors

26. *Eod. loc.*, p. 14.

27. H. Desroche, *op. cit.*, p. 32.

d'atteinte. Devant elle l'administré se sent faible, démuné et indigne : se considérant comme « un simple particulier »²⁸, face à un appareil investi de responsabilités éminentes, il se place de lui-même en situation d'infériorité, accepte la distance, s'incline devant la prééminence administrative ; située bien au-dessus de lui, le regardant du haut de sa toute puissance, l'administration est entourée d'une *aura* particulière et parée du privilège du sacré. Cette révérence est cependant dissimulée comme un honteux secret, et couverte par un flot de critiques acerbes, par lesquelles l'administré ramène l'administration à sa portée et à sa mesure ; l'*excès d'honneur* fait place à l'*excès d'indignité*. Les griefs sont connus : inefficace, dépenièrre, irresponsable et inaccessible, sauf aux puissants²⁹, l'administration suscite apparemment l'insatisfaction générale. Une tonalité fortement critique domine ainsi tous les discours que les administrés tiennent spontanément sur l'administration. Ces critiques ne font, par contrecoup, qu'inciter les fonctionnaires, qui s'estiment injustement décriés, à accentuer leur repli sur eux-mêmes et leur isolement.

b) Cette appréciation équivoque est assortie de *docilité et/ou révolte*. La soumission peut être un indice de satisfaction et exprimer la croyance dans le bien-fondé du pouvoir administratif : elle est cependant en général liée à la conviction qu'il est impossible, nuisible ou dangereux de prétendre se soustraire à l'emprise d'une administration omnipotente ; l'administré se plie aux exigences imposées par l'administration parce qu'il considère qu'il ne peut faire autrement ou que le refus serait pour lui trop coûteux.

Ce type de soumission s'accompagne d'un discours vivement critique, par lequel l'administré cherche à se libérer dans l'imaginaire des frustrations accumulées. La situation est en effet mal vécue psychologiquement et se traduit souvent par des *comportements névrotiques*. L'administré peut sans doute réduire au maximum son implication personnelle et son investissement affectif, en se bornant à faire ce qui est indispensable pour éviter d'encourir les foudres de l'administration ; mais la soumission engendre fréquemment un sentiment diffus d'anxiété, d'insécurité et de culpabilité. Craignant perpétuellement de « ne pas être en règle », redoutant d'être « pris en faute », l'administré en vient à adopter une « conduite rigide perfectionniste »³⁰, en cherchant à satisfaire le mieux possible les attentes présumées de l'administration : multipliant les signes de soumission, au-delà même de ce qui est normalement requis, il manifeste dans l'accomplissement des démarches et des formalités une grande fébrilité et des tendances nettement obsessionnelles³¹. Cette conduite

28. E. Sultan, C. Preiss, « Les citoyens et l'administration », in *Décentraliser les responsabilités*, La Documentation française, 1976.

29. A. Sauvy, *Bureaux et bureaucratie*, P.U.F. Coll. Que sais-je, 1967.

30. Le dialogue écrit, *op. cit.*, p. 55.

31. Ces tendances se traduisent par exemple par le remplissage régulier des papiers dès leur arrivée, « sans perdre de temps », la conservation des documents même en dehors de toute utilité pratique, la rédaction d'un brouillon, le contrôle systématique et répété des documents, etc... (*Ibid.*, pp. 55 et 138).

compulsive, qui réapparaît à l'occasion du moindre contact avec l'administration, traduit le caractère *régressif* de l'attitude de l'administré, dès l'instant où il accepte de se plier à la loi administrative, et le processus d'*infantilisation* qui en résulte. La tension douloureuse dans laquelle l'administré vit sa relation à une administration devenue facteur pathogène, peut à la limite dégénérer en « conduite d'échec », et se transformer en crise maniaco-dépressive.

Mais la soumission déabusée ou anxieuse n'est pas la seule attitude possible : réagissant de manière *tonique*, l'administré peut refuser la situation d'infériorisation et d'infantilisation dans laquelle l'administration entend le cantonner, et chercher à voir reconnue sa qualité de « sujet ». Cette révolte contre l'aliénation bureaucratique peut aller jusqu'à la rupture, c'est-à-dire jusqu'au refus de tout contact avec l'administration, qui entraîne en pratique la perte des avantages sociaux : la « clochardisation administrative »³² débouche inévitablement sur la marginalité sociale ; elle prend plus généralement la forme d'une contestation des formes d'exercice du pouvoir administratif et d'une pression directe visant à forcer les portes de l'appareil.

c) Derrière ces attitudes se profilent enfin, de manière latente mais plus fondamentalement, *demande et/ou rejet* de l'emprise administrative. Si les administrés ont des jugements aussi tranchés, abrupts, excessifs sur l'administration, c'est sans doute parce qu'ils attendent d'elle beaucoup, et peut-être trop : les comportements critiques ou révoltés sont, plus encore que les comportements révérentiels ou soumis, le signe d'un espoir déçu, d'un désir contrarié, d'un souhait implicite. L'administration voit converger vers elle une demande de sécurité, de protection, d'amour : et la recherche insistante d'un contact plus étroit avec elle traduit bien chez l'administré un « *désir de captation* réel, caché sous des apparences et des attitudes de soumission conscientes ou inconscientes »³³ ; le fantasme de tout administré est d'attirer l'administration mais aussi d'être attiré par elle, de la posséder mais aussi d'en être possédé.

En se mettant à distance, le fonctionnaire repousse cette demande, mais en même temps contribue à l'entretenir en produisant un manque douloureux. L'envers de cette relation extrêmement intense et chargée d'affectivité est le phénomène de rejet. La *frustration* qui découle de la mise à distance peut conduire à de véritables « psychallergies administratives »³⁴, s'exprimant par des bouffées d'angoisse ou des poussées d'agressivité. Ce n'est évidemment pas le fait du hasard si la frustration des administrés explose à l'occasion des contacts dans lesquels la séparation avec l'administration est la plus visible, la plus tangible, la plus palpable : le guichet et le formulaire symbolisent, au yeux du public, tout ce que l'administration a de plus irritant et détestable ; ils sont donc l'occasion privilégiée pour l'administré de décharger son trop-plein d'agressivité.

32. *Ibid.*, p. 57.

33. H. Desroche, *op. cit.*, p. 116.

34. R. Draï, *Eod. loc.*, p. 19.

2) DES PERCEPTIONS CONTRASTÉES

Les attitudes des administrés doivent cependant être recodées par référence aux perceptions, très *confuses* et *hétérogènes*, qu'ils ont de l'univers administratif. Le vocable « administration » renvoie pour les administrés à des réalités et à des expériences très différentes, qui ne sauraient être aisément assimilées ou amalgamées. Chez tous les administrés coexistent en fait des représentations contrastées du phénomène administratif, qui s'articulent en chaîne d'oppositions dichotomiques.

a) La distinction *Etat/administration* permet aux administrés de rétablir un principe de cohérence de leurs attitudes : l'ensemble des attitudes positives s'adressent à l'« Etat » — instance mythique, entité métaphysique surplombant le corps social — ; l'ensemble des attitudes négatives s'adressent à l'« administration » au sens strict, entendue comme un simple appareil, une machine investie de responsabilités de gestion et d'exécution. Cette dissociation est évidemment hautement significative : faisant de l'Etat une institution infiniment juste et bonne, elle le met à l'abri de toute contestation et garantit sa pérennité ; « le mal et les rancœurs se fixent sur la machine, dégradation du principe originellement sain »³⁵, qui est érigée en « bouc-émissaire ».

Cette mise de l'Etat hors de jeu et hors de cause renvoie à des exigences profondes. Tout groupe social a besoin de se donner la représentation de son unité : il ne peut se passer d'un *point de référence*, d'une figure symbolique, qui exprime son identité et signifie aux membres qu'ils font partie d'un ensemble intelligible, cohérent, rationnel. L'Etat est, dans la société moderne, ce principe d'ordre et de totalisation, chargé de décliner l'identité sociale et d'apaiser le besoin de certitudes des individus : immuable et immortel, l'Etat échappe à la mort, résiste à l'éphémère, garantit la continuité des significations ; les destins précaires, contingents et fugitifs s'insèrent dans un projet collectif, permanent et durable, qui leur donne une *sens*, une épaisseur, une pérennité. Point de *re-père* indispensable pour se situer dans le temps et dans l'espace, l'Etat balise les existences individuelles en définissant un « avant » et un « après » ; il répond ainsi au besoin de sécurité et de stabilité des membres, qui cherchent dans l'Etat un remède magique contre l'angoisse née de la contingence. Perçu comme radicalement autre, d'essence différente, l'Etat est donc placé très au-dessus de la société : c'est une puissance tutélaire, lointaine et majestueuse, dont le rôle est de pacifier et d'unifier la société, en apaisant ses conflits internes et en recherchant le Bien commun³⁶. Le mythe d'un Etat tout puissant et bienfaisant, dans lequel on peut voir l'expression d'une « mentalité primitive, ou plus exactement pré-logique »³⁷, est profondément ancré dans la conscience

35. E. Sultan, C. Preiss, *Eod. loc.*, p. 10.

36. J. Chevallier, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Vol. 1, P.U.F., 1978, pp. 21-22.

37. H. Desroche, *op. cit.*, p. 8.

collective ; il ne saurait être atteint sans que soit en même temps corrodé le système de significations indispensable à la survie de la société. Mais cette absolue aliénation du sens à l'Etat est assortie de *dispositifs compensatoires*, qui la rendent tolérable : si l'Etat est lui-même intouchable, ses représentants ne sont pas hors d'atteinte ; l'administration est ainsi la *figure négative*, qui permet de polariser les mécontentements insusceptibles de s'adresser directement à l'Etat.

b) La perception du phénomène administratif est cependant sensiblement différente selon qu'elle s'applique à l'*appareil* ou aux *hommes* qui la composent. C'est sur la « machine » administrative, impersonnelle et anonyme que se portent et se fixent les critiques. Intermédiaire entre l'Etat et les fonctionnaires, la machine administrative est une entité abstraite, qui transcende les personnalités individuelles de ses servants, mais sans bénéficié pour autant du privilège du sacré : en la mettant en cause, on ne viole pas le tabou étatique et on ne suspecte pas l'intégrité des fonctionnaires eux-mêmes.

La machine condense donc l'ensemble des frustrations accumulées par les administrés ; les tares bureaucratiques lui sont globalement et systématiquement imputées. Si l'administration est lente, opaque, imprévisible, autoritaire, c'est que la machine pèse de tout son poids sur les comportements. Insensiblement, les administrés en viennent ainsi à donner une personnalité propre, une existence autonome, à une machine censée être animée d'une volonté capricieuse et maléfique. Derrière cet *animisme*, se profile un véritable *phantasme machinique*, où se mêlent crainte/désir d'être à la merci d'un appareil froid et inhumain, doté d'une volonté implacable et sur lequel aucune prise n'est possible. Les fonctionnaires sont perçus comme étant eux-mêmes soumis à cette logique infernale : pris dans les rêts de l'organisation, ce ne sont que de simples exécutants, tenus d'appliquer les directives qui leur sont données. En évitant de s'en prendre à eux, l'administré *dé-personnalise* de lui-même le rapport de domination/sujétion dans lequel il est placé.

c) Il reste que le jugement globalement négatif porté sur l'*Administration* en général n'exclut pas des appréciations plus nuancées sur les *administrations* en particulier. Ce jugement global apparaît en réalité comme d'ordre purement *réactionnel* : tout se passe comme si l'administré entendait se libérer d'un trop-plein d'agressivité par une condamnation sans nuance et sans appel. Mais la perception abstraite du *public*, pour qui l'administration n'est qu'un « objet virtuel » n'est pas identique à la perception concrète des *usagers*, bénéficiaires des prestations des services publics³⁸. Pour les usagers, il semble que deux images très contrastées de l'administration coexistent : celle de la « bonne administration », qui protège, subvient aux besoins et vers laquelle on se tourne pour demander

38. Voir sur cette distinction A. Lancelot, « Le service public industriel et commercial devant l'opinion », in *Le service public industriel et commercial dans la société française d'aujourd'hui* (Colloque de Rouen), *Le Monde*, octobre 1980.

aide et assistance ; celle de la « mauvaise administration » qui exige, réclame, impose, sans tolérer la moindre discussion³⁹.

Ces attitudes et ces perceptions hétérogènes s'agencent en *groupes d'attitudes* relativement cohérents et socialement déterminés. C'est ainsi que E. Sultan et C. Preiss distinguent, au terme de leur enquête, quatre groupes d'attitudes possibles vis-à-vis de l'administration : les *distants*, qui « se font » à la situation, ne veulent pas dramatiser, attendent que « ça se passe » et s'attachent à dépenser le moins d'énergie psychologique possible ; les *agressifs*, qui vivent au contraire très mal la situation, tendent à la dramatiser, refusent de « se laisser faire » et extériorisent, au moins en paroles, leur mécontentement ; les *confiants*, qui ne manifestent ni énervement, ni agressivité, prennent leurs distances à l'égard des critiques proférées contre l'administration et jugent que « les choses ne sont pas si mal » ; les *défaitistes* enfin qui « baissent les bras » et se réfugient dans la résignation. Agressifs et défaitistes, en situation de *blocage* vis-à-vis de l'administration, seraient majoritaires dans la population. Socialement localisés, ces groupes d'attitudes seraient fonction de l'âge, du revenu et de l'appartenance socio-professionnelle : confiance/défaitisme se trouvent chez les gens plutôt âgés, les faibles revenus et les catégories socio-professionnelles les plus traditionnelles (petits commerçants, artisans, non-actifs), alors que l'agressivité est l'apanage des jeunes, des revenus plus élevés et des catégories socio-professionnelles les plus modernistes (cadres moyens, employés, ouvriers) vivant dans les villes, et la distance caractérise surtout les agriculteurs. Il est par ailleurs évident, comme le montre H. Desroche que le degré de *proximité* avec l'administration influe sur la structure des représentations : les « usagers primaires », c'est-à-dire la grande masse des administrés, pour qui les rapports avec les services publics se bornent à quelques démarches simples, ont une vision schématique et tronquée de l'univers administratif et des réactions émotionnelles et passionnelles ; en revanche, les « usagers secondaires », dont les contacts avec les services sont plus fréquents et plus étroits, ont une représentation plus juste de l'organisation administrative et des réactions mieux maîtrisées ; quant aux « usagers tertiaires », qui ont accès aux sources du pouvoir, leur représentation de l'administration est « rationalisée », sans être pour autant exempte d'éléments mythiques. Si elles ne sont pas fausses, ces typologies doivent être cependant utilisées avec prudence, dans la mesure où elles tendent à sous-estimer l'imbrication des diverses représentations chez tous les administrés.

Le mode de communication qui s'est progressivement imposé au fur et à mesure de la bureaucratisation présente incontestablement un aspect *positif*. Convaincus de l'importance de leur rôle social, se faisant une haute idée de leur mission, persuadés de servir l'intérêt général, les

39. R. Laufer, A. Burlaud, *Management public*, Dalloz, 1980, p. 155.

fonctionnaires font preuve d'une conscience professionnelle aiguë ; et la stratégie de distanciation est un facteur d'indépendance vis-à-vis des groupes de pression : impassibles, impénétrables et impavides, les fonctionnaires s'efforcent de tenir la balance égale entre tous les administrés et de les traiter identiquement. Cette neutralité et cette impartialité, sans cesse rappelées par des démonstrations ostentatoires, expliquent que l'administration ait acquis en France, par-delà la critique rituelle et virulente des tares bureaucratiques, une puissance et un prestige tout particuliers. La fermeture favorise l'observation d'une stricte *déontologie* et renforce la position d'*arbitre* de l'administration.

Cependant, contrairement à la thèse webérienne, ce modèle de relations avec la société n'a pas que des effets positifs⁴⁰. D'une part, ce modèle, fondé sur « la raréfaction de la communication »⁴¹ conduit à l'*inadaptation* croissante de l'action. La mise à distance des administrés a pour effet tangible de réduire la densité des circuits de communication entre l'administration et la société, et partant la sensibilité aux attentes du corps social. Tendante à la fermeture, l'administration est nécessairement sous-informée et/ou mal informée. Les messages provenant de l'environnement passent mal : ou bien ils ne sont pas perçus, faute de dispositifs d'observation appropriés, ou bien ils sont déformés, et bloqués, par des mécanismes de filtrage et de traitement. Connaissant mal les demandes des administrés, et ne pouvant dès lors les satisfaire, incapable d'évaluer correctement l'impact de ses décisions, et d'infléchir sa stratégie en conséquence, l'administration agit essentiellement en fonction de préoccupations d'ordre interne et en ignorant les réactions du milieu. La rigidité bureaucratique entraîne des troubles de comportement, qui compromettent gravement l'efficacité sociale de l'action administrative. A. Mathiot a magistralement décrit⁴² la *pathologie de la bureaucratie*, qui comporte des maladies spécifiques, telles que les « manies », illustrées par les déviations du formalisme, la « myopie », qui rend les fonctionnaires incapables de s'attaquer aux problèmes essentiels ou nouveaux, la « paranoïa », qui pousse la bureaucratie à refuser la moindre critique et à développer sans cesse sa puissance, la « frigidité » enfin, par laquelle la bureaucratie se montre insensible aux désirs et aux vibrations du corps social ; si elles ne sont pas soignées à temps, ces maladies peuvent prendre un aspect chronique, et risquer d'entraîner impuissance, stérilité et paralysie. Or, cette inadaptation va *croissant* : les difficultés rencontrées, les erreurs commises, les échecs subis aboutissent, par un véritable « cercle vicieux »⁴³, non pas à un assouplissement mais au contraire à une rigidité plus grande ; incapable de se corriger, l'administration tend à l'inverse à élever toujours plus haut les barrières qui l'isolent de l'environnement, à réduire

40. Voir J. Chevallier, D. Loschak, *Science administrative*, Tome 2, L.G.D.J., 1978, n° 739 à 742.

41. M. Crozier, « La centralisation », *Eod. loc.*, p. 26.

42. « Bureaucratie et démocratie », *E.D.C.E.*, 1961, pp. 17 et ss.

43. C'est bien entendu l'analyse désormais classique de M. Crozier (*Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1963, pp. 247 et ss.).

davantage ses contacts avec les administrés — ce qui ne peut qu'aggraver encore son inadaptation.

D'autre part, ce modèle, fondé sur la mobilisation des seules ressources internes, conduit à la *dégradation* insensible de l'organisation. Toute activité organisationnelle exige une consommation d'énergie, qui ne peut être entièrement récupérée : elle entraîne une altération de l'économie du système, l'usure de ses composantes, la sclérose de ses éléments constitutifs : lorsqu'une organisation n'est pas alimentée en énergie extérieure, elle ne peut se re-générer, et donc préserver son ordre interne. Certes, cette tendance à l'*entropie* qu'à l'instar de toute organisation fermée manifeste l'administration bureaucratique ne compromet qu'exceptionnellement sa survie : soustraite à toute concurrence, disposant d'un marché captif, l'administration peut subsister en dépit de ses dysfonctions ; mais l'accroissement d'entropie risque de la pousser peu à peu au blocage total et à la crise ouverte. Dans tous les cas, la rigidité de ce modèle a été sensiblement atténuée sous l'effet de certaines mutations.

**

II. — L'INFLECHISSEMENT DU MODELE TRADITIONNEL

Le modèle traditionnel de communication, basé sur la fermeture, a fortement évolué, et les relations entre l'administration et la société ne peuvent plus y être intégralement ramenées. Cette évolution coïncide avec certaines adaptations du système d'organisation bureaucratique. L'administration ne se présente plus comme un bloc monolithique, socialement homogène et imperméable à toute emprise extérieure, mais comme un *ensemble stratifié et hétérogène*, qui retranscrit en son sein les clivages sociaux ; la ligne de démarcation avec l'environnement tend dès lors à devenir plus floue, plus imprécise, plus sinueuse, et des liens transversaux de solidarité apparaissent. Parallèlement, des *procédures participatives*, faisant largement appel à l'initiative des subordonnés, remettent en cause les formes classiques de la subordination hiérarchique et la séparation rigide entre dirigeants et exécutants ; l'association des assujettis à la prise des décisions et la négociation se révèlent, à tous les niveaux, plus efficaces que l'autorité et la contrainte. Enfin, le dogme unitaire est battu en brèche par la multiplication des *cellules administratives spécialisées*, dotées de compétences propres et dégagées de l'emprise directe de la hiérarchie ; ce relâchement de l'attraction centripète conduit au développement de l'intégration au milieu et à la formation de systèmes particuliers d'interaction, transcendant la séparation public/privé. La *transformation du style de gestion bureaucratique* est donc assortie inévitablement d'une modification corrélatrice du système de relations avec l'environnement, qui tend à s'assouplir et à se complexifier. Le principe de fermeture sur lequel ce système était bâti contraste trop avec les données nouvelles qui affectent l'action administrative pour être maintenu

tel quel (A) : aussi des éléments d'ouverture ont-ils été progressivement injectés, entraînant la modification des conditions d'insertion sociale de l'administration (B) et la restructuration consécutive des représentations du public (C). Cependant, il s'agit dans tous les cas d'*inflexions*, d'ajustements, qui ne débouchent pas sur la construction d'un modèle radicalement nouveau.

A. — LA CRISE DU MODELE

La fermeture est indissociable d'une certaine conception du rôle et du statut social de l'administration. Cantonnée dans un espace social restreint, l'administration n'a pas besoin de dispositifs de communication sophistiqués et miniaturisés : l'existence de canaux politiques la dispense d'extraire par elle-même l'information qui lui est nécessaire ; et elle peut se contenter, pour diffuser son autorité en direction de la société, de points d'ancrage relativement frustes et rudimentaires. Préposée à la défense de l'ordre établi, l'administration doit se mettre à l'abri des pressions et se tenir à l'écart des conflits sociaux : sa neutralité ne peut être préservée qu'à partir d'une position d'extériorité ; elle doit garder ses distances vis-à-vis des groupes d'intérêt qui cherchent à infléchir ses décisions et à modifier les équilibres sociaux en leur faveur. Cette conception, longtemps dominante, ne correspond plus à la réalité : élargissant sans cesse son domaine d'intervention, l'administration est devenue, dans tous les pays, un agent actif de transformation sociale ; et le principe de fermeture a, dès lors, perdu beaucoup de sa pertinence et de sa légitimité. Une vision nouvelle des relations entre l'administration et la société, axée sur l'idée antagonique d'ouverture, tend à s'imposer comme représentation dominante.

1) LE NOUVEAU CONTEXTE

L'administration a connu au XX^e siècle des mutations considérables, qui ont modifié le sens même de son institution. D'une part, le principe de *limitation* du domaine d'intervention administrative, qui était au cœur du libéralisme traditionnel, a vécu : investie des responsabilités les plus étendues, l'administration couvre désormais l'*intégralité* du champ social ; devenue l'agent du développement économique et la garante du progrès social, elle étend ses ramifications à l'ensemble de la société et intervient dans tous les secteurs de la vie sociale. Cette situation est le produit d'une évolution perceptible dès le début du XX^e siècle, et dont le rythme est allé en s'accélégrant à la faveur des deux guerres mondiales et de la crise de 1929. D'autre part, le principe de *neutralité*, qui régissait ses actions a été frappé de caducité : l'image ancienne d'une administration tutélaire et lointaine, chargée de veiller au maintien des équilibres sociaux n'a pas résisté à l'extension des tâches administratives ; quittant son statut d'arbitre, de modérateur, elle n'est plus seulement un instrument au service du *statu quo*, mais un moteur de *changement*, un levier de *trans-*

formation sociale. Les valeurs dominantes dans la fonction publique ne sont plus empreintes de prudence et de conservatisme, mais tournées vers l'action ; à la vision *statique* et *défensive* du passé succède une approche *dynamique* et *offensive* ; c'est à l'administration qu'il revient de prendre en main le destin collectif, d'orienter l'évolution sociale pour le plus grand bien de tous⁴⁴. Cette double mutation ne peut manquer d'avoir une incidence sur les formes de communication avec le milieu social : l'expansion administrative rend la fermeture *techniquement inconcevable* et *politiquement intolérable*.

a) La position nouvelle occupée par l'administration dans la société implique un profond changement dans la conception même de ses relations avec le public. La *croissance* administrative tout d'abord rend de plus en plus difficile la persistance de la fermeture. L'administration est devenue une énorme machine, un appareil tentaculaire, aux articulations complexes et diversifiées. Ce développement produit un effet de *banalisation* : l'administration ne constitue plus une entité « à part », séparée, couvrant un espace social nettement délimité et circonscrit ; étendant ses ramifications à tous les secteurs de la vie sociale, elle tend à perdre son particularisme et à se fondre dans l'environnement social. Les méthodes qu'elle emploie n'apparaissent plus comme radicalement spécifiques : avant tout prestataire de services, ou même productrice de biens, l'administration ne peut entretenir avec ses usagers ou ses clients, le même type de rapports que lorsqu'elle s'exprime à l'impératif, au moyen de l'acte unilatéral. Au demeurant, les frontières de l'appareil ne sont plus clairement dessinées, et l'administration est, à la périphérie, rattachée au milieu social par de multiples fibres. Ce développement s'accompagne aussi d'une *différenciation* de plus en plus marquée : l'administration prend l'aspect d'une mosaïque, d'un puzzle, dont chaque pièce a une configuration qui lui est propre. Or, ce processus de segmentation conduit à transformer la structure du système de communication externe. Les segments administratifs nouent en effet avec leur milieu d'intervention des rapports d'échanges étroits et réversibles : s'appuyant sur eux pour renforcer leur position dans l'appareil, ils se montrent en contrepartie réceptifs à leurs sollicitations et prennent en charge la défense de leurs intérêts. Ainsi se constituent, à la jointure de l'administration et de la société, des réseaux d'interrelations très intégrés et solidaires, fondés sur un principe de dépendance réciproque⁴⁵. Ce schéma de relations contraste fortement avec le modèle traditionnel de communication fondé sur l'unilatéralité : il s'agit ici de rapports à double sens, dans lesquels le segment administratif est tout autant placé sous l'emprise du milieu social qu'il ne le domine. Par ce biais, l'administration se trouve reliée à la société par des dispositifs particuliers de régulation et d'échange de plus en plus

44. Voir sur ce glissement, « L'idéologie des fonctionnaires », *Eod. loc.*, pp. 54-56.

45. *Science administrative, op. cit.*, n° 790 et ss.

denses, dont la juxtaposition et l'entrecroisement forment un tissage de texture serrée.

Par ailleurs, l'*engagement* est incompatible avec la fermeture. L'organisation est en effet d'autant plus efficace que la quantité et la qualité de son *information* augmente : réduisant l'incertitude, cette information lui permet d'orienter son action en fonction des données dont elle dispose sur l'état du milieu, puis de corriger ses erreurs, et d'infléchir ses objectifs, en fonction des difficultés rencontrées et des réactions constatées. Dès l'instant où elle entend intervenir activement dans les rapports sociaux, l'administration est obligée de se doter des dispositifs informationnels appropriés, afin de situer les problèmes à résoudre, mesurer les zones d'acceptation, de résistance et d'incertitude, évaluer l'impact possible des diverses options envisageables ; mais elle est aussi tenue d'exercer une action continue de *socialisation*, visant à convaincre les partenaires sociaux du bien-fondé de ses décisions. L'inadaptation, due à une information insuffisante ou tronquée, n'était pas trop grave lorsque l'administration n'exerçait qu'une emprise limitée sur la vie sociale ; elle devient insupportable à partir du moment où elle se voit investie d'une fonction de régulation globale et n'hésite pas à agir sur les équilibres sociaux. L'interventionnisme suppose que l'administration soit irriguée par un flux permanent d'information en provenance du milieu.

b) La redéfinition des rapports avec le public est également une exigence d'ordre *politique*. A partir du moment en effet où l'administration étend son emprise sur les circuits sociaux, la fermeture acquiert une portée et une signification nouvelles : elle n'est plus la garantie d'indépendance d'une administration mise ainsi à l'abri des pressions, mais un instrument d'assujettissement d'une société placée sous le regard vigilant d'un appareil dont la logique est impénétrable et qui échappe à toute investigation ; la *transparence sociale* est doublée de l'*opacité administrative*. Soumise à une loi extérieure et supérieure, la société se trouve en situation d'*hétéronomie* radicale, et livrée à l'arbitraire bureaucratique. La conjonction de la fermeture et de l'expansionnisme administratifs comporte donc un danger évident de glissement vers le *totalitarisme*.

Aussi, l'expansion administrative appelle-t-elle, à titre compensatoire, la transformation des relations avec les administrés dans le sens de l'assouplissement et de l'ouverture. Une *pression sociale* nouvelle s'exerce en ce sens : la rigidité du système de communication traditionnel est de plus en plus mal supportée par les administrés, qui veulent en savoir plus sur l'administration et obtenir que leurs aspirations soient prises en compte ; on peut y voir l'indice d'un « désir de participation »⁴⁶, lié à une « élévation générale du niveau culturel »⁴⁷ consécutive à l'amélio-

46. G. Braibant, « Réflexions sur les perspectives d'évolution de l'administration », *R.F.A.P.*, n° 9, 1979, p. 181.

47. T. Aulagnon, D. Janicot, « La communication entre administration et administrés », *Revue administrative*, n° 165, mai-juin 1975, p. 311 ; P. Dibout, « Pour un droit à la communication des documents administratifs », *Revue administrative*, n° 173, septembre-octobre 1976, p. 493.

ration de l'enseignement et au développement des *mass média*, mais surtout un mouvement de *réaction* contre l'aliénation engendrée par la croissance des grands appareils bureaucratiques. La distanciation n'est plus acceptable lorsque l'administration s'arroge le pouvoir d'intervenir dans tous les domaines de la vie sociale : dépendant d'elle pour les différents aspects de leur existence, les administrés risquent ainsi de se trouver entièrement à sa merci, et totalement assujettis. Et ce risque est d'autant plus grand que l'administration exige de son côté des administrés qu'ils lui fournissent — par voie de formulaires, questionnaires, enquêtes — des renseignements de plus en plus nombreux et diversifiés : disposant de moyens techniques perfectionnés pour collecter, stocker et traiter cette information, l'administration est dotée du même coup d'une emprise incomparable sur les individus⁴⁸. Cette puissance administrative doit, dès lors, impérativement être compensée par le développement de l'information de l'administré et l'octroi d'un droit de regard sur les processus administratifs : il faut que les administrés soient entendus, admis à faire valoir leur point de vue avant que soient prises les décisions qui les atteignent directement ; et corrélativement, l'administration est tenue, non seulement d'ouvrir ses dossiers, de communiquer les documents dont elle dispose, mais encore de s'expliquer, de justifier le sens de ses décisions. Du même coup, l'autoritarisme décline : les décisions administratives n'étant plus par essence à l'abri de toute discussion, l'administration doit miser sur la persuasion plutôt que sur la contrainte pour assurer leur exécution. Ces mutations débouchent dès lors sur une inflexion de la légitimité administrative.

2) LES MUTATIONS IDÉOLOGIQUES

Le changement du rôle social de l'administration compromet indiscutablement les bases de sa légitimité. Omniprésente et résolument interventionniste, l'administration ne peut plus, comme par le passé, tirer argument de son éloignement et de sa neutralité pour se mettre à l'abri de toute contestation. Son entrée en lice lui fait perdre le privilège de l'invulnérabilité ; quittant son statut d'arbitre, elle donne prise à la critique : l'intérêt général dont elle se prévaut n'apparaît plus comme paré d'un bien-fondé incontestable, mais comme la caution d'une stratégie contingente et aléatoire. Dans ces conditions, l'administration est tenue de trouver d'autres sources de légitimation, coïncidant mieux avec ses nouveaux modes d'intervention sociale. Tirant sa légitimité, non plus de son *institution*, mais de sa *pratique*, elle la situe dans la qualité de ses relations avec le public : c'est, en définitive, dans le degré de satisfaction du public qu'elle va désormais puiser le consensus qui lui est nécessaire pour agir. Ce glissement idéologique n'est pas sans inconvénient : l'administration n'est plus assurée de plein droit de la légitimité ; devenue vulnérable et sensible à la versalité du public, elle doit déployer des efforts inces-

48. J. Auby et D. Péano, « Informatique, secret administratif, contrôle social et libertés » *Léviathan*, n° 2, 1979, p. 63.

sants pour améliorer son image de marque⁴⁹ et valoriser son action. Le souci de légitimation la pousse à multiplier les campagnes promotionnelles visant à convaincre le public de la pertinence de ses fins, de la valeur de ses méthodes et de la qualité de ses résultats : entrant dans l'ère du *marketing*, elle est amenée à renoncer à la « sollicitude hautaine » à l'égard de l'administré et à tenter de sensibiliser le public à son action ; « entretenir le consensus, c'est faire valoir l'adéquation des produits à la demande du public »⁵⁰. Le consensus passe par l'élaboration d'une *politique* systématique et d'une *stratégie* offensive de *communication* en direction du public⁵¹.

a) Ce nouveau mode de légitimation tourné vers le public oscille entre *deux versions* différentes. L'une est axée sur l'idée d'*efficacité*. Ce que le public attend de l'administration, c'est qu'elle accomplisse ses missions le mieux possible, en améliorant la qualité de ses prestations ; les griefs de lenteur et d'inefficacité sont d'ailleurs ceux qui reviennent le plus souvent dans la bouche des administrés, qui réclament toujours plus « de rapidité, de rendement, de pertinence et de souplesse dans la fourniture des services publics »⁵². Le thème de l'efficacité est désormais fortement ancré dans la fonction publique — du moins au sommet. La légitimité de l'administration réside dans la réussite des opérations qu'elle engage et dans la gestion rationnelle des moyens mis à sa disposition. L'autre est centrée sur l'idée de *participation*. L'administration est d'autant plus légitime qu'elle est davantage accessible aux administrés : en les faisant contribuer à la définition de ses objectifs, en les associant à son fonctionnement interne, elle démontre concrètement qu'elle est, non seulement au service, mais encore la chose de tous. Permettant à chacun de prendre part à la définition des choix et à l'exercice des responsabilités collectives, elle capte à son profit la légitimité démocratique : comblant une lacune du système représentatif, fondé sur le principe de délégation, elle redonne aux citoyens une emprise tangible sur la chose publique⁵³.

Sans être absolument antinomiques, ces versions sont cependant nettement distinctes. On peut sans doute considérer que la participation relève d'une conception plus large de l'efficacité, qui n'est pas seulement technique mais encore sociale et politique, et qu'elle permet en retour à l'administration de mieux appréhender les variables de tous ordres qui conditionnent son action ; il n'en demeure pas moins que la participation contribue à ralentir et à alourdir le processus décisionnel, au détriment de l'efficacité, tout en réduisant la cohérence et la « rationalité » des

49. C. De Wanden, in *Le dialogue écrit, op. cit.*, p. 160.

50. R. Laufer, C. Paradeise, *Le prince bureaucrate*, Flammarion 1982, p. 145.

51. P. Noël, *Le tambour de la ville ou comment l'administration écoute, renseigne, informe*, La Documentation française 1982.

52. M. Massenet, *La nouvelle gestion publique*, Ed. Hommes et techniques, 1975, p. 111.

53. J. Chevallier, « La participation dans l'administration française : discours et pratique », *Bull. I.I.A.P.*, n° 37, janvier-mars 1976, pp. 111 et 112.

choix. Une *tension* existe donc entre ces deux pôles entre lesquels oscille la nouvelle idéologie administrative.

b) Dans tous les cas pourtant, la promotion des concepts d'efficacité et/ou participation n'implique nullement l'abandon mais la *reformulation* de l'idéologie de l'intérêt général. D'abord, la différence entre intérêt général et intérêts particuliers n'est plus perçue comme étant d'essence mais de *degré* : l'intérêt général n'est plus considéré comme l'expression d'une identité collective spécifique, distincte de celle des éléments constitutifs, mais comme la résultante d'un processus d'*arbitrage* entre les demandes sociales. L'intérêt général ne sort pas tout armé du cerveau des fonctionnaires : à la base, on trouve les intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels, des membres ; le rôle des fonctionnaires est de mettre ces divers intérêts en balance, afin de parvenir au meilleur compromis possible. La réhabilitation des intérêts particuliers coïncide donc avec une certaine *désacralisation* de l'intérêt général : les intérêts particuliers ne sont plus frappés d'illégitimité, puisqu'ils contribuent à la formation de l'intérêt général ; et, à l'inverse, l'intérêt général ne peut être envisagé sans référence aux intérêts particuliers dont il est le produit, la condensation, la cristallisation.

Cette vision nouvelle conduit ensuite l'administration, non plus à fuir les contacts, mais au contraire à les rechercher, à les entretenir et à les développer : la pertinence de ses arbitrages dépend en effet de l'étendue de son information, et donc de l'intensité des *échanges* avec les administrés. C'est de la confrontation entre tous les intérêts particuliers que doit sortir l'intérêt général : la décision passe donc par un vaste processus de *négociation*, au cours duquel les divers intérêts sont admis à faire valoir et à défendre leur point de vue ; leur intervention n'est plus considérée comme une intrusion intolérable, mais comme un moyen de renforcer la qualité des choix. Le fonctionnaire n'est plus astreint à protéger frileusement son indépendance en se mettant à l'abri des pressions ; il doit l'affirmer de manière positive, en se montrant accessible à tous les intérêts sociaux. Loin d'être prohibés et condamnés, les contacts avec les groupes sociaux deviennent un élément essentiel de la légitimation administrative.

En s'engageant ainsi dans la voie de la négociation, l'administration est amenée enfin à envisager ses rapports avec les administrés moins en termes d'autorité que d'*influence* : renonçant à faire prévaloir l'intérêt général par la contrainte, elle cherche à convaincre les administrés du bien-fondé de ses décisions. Basée sur la rétention des prérogatives de puissance publique, la concertation fait entrer l'administration dans le jeu du marchandage et de la négociation ; et ce jeu se prolonge au niveau de l'exécution par le recours à des procédés plus souples d'*incitation* visant à induire, par la persuasion et par la manipulation, certains types de comportements. Cette restructuration des représentations administratives ne peut manquer d'avoir un effet pratique, en favorisant une relative ouverture de l'appareil.

B. — LA STRATEGIE D'OUVERTURE

L'ouverture implique la remise en cause, au moins partielle, des principes de distanciation/autorité qui étaient à la base du modèle traditionnel. Cette remise en cause se traduit par *deux mouvements* différents et opposés : d'une part, l'administration *va vers le public*, en éclairant le sens de ses démarches, en se rendant plus intelligible, plus proche, plus humaine ; d'autre part, elle *s'ouvre au public*, en prenant en compte ses aspirations et ses exigences, en se rendant plus disponible, plus accessible, plus influençable.

Ces mouvements sont, à première vue, de portée très différente. En allant vers le public, l'administration vise essentiellement à renforcer son emprise sociale, en s'efforçant d'éliminer les comportements de retrait ou de fuite ; on reste apparemment dans le cadre d'un schéma de « relations » de type *unilatéral*. Au contraire, en s'ouvrant au public, l'administration donne aux administrés une emprise sur la définition des choix collectifs ; on passe alors à un système de « communication » de type *bilatéral*, où le récepteur a la possibilité d'influer sur la nature des messages provenant de l'émetteur. Dès lors, ces mouvements semblent constituer logiquement deux étapes successives du processus d'ouverture : à partir du moment où elle admet l'importance des réactions du public pour la réussite de son action, l'administration est amenée à les intégrer par anticipation dans ses calculs en associant sous des formes diverses les administrés à l'élaboration de ses décisions ; l'ouverture *en amont* est la suite normale et prévisible de la volonté d'améliorer *en aval* la réceptivité du public.

Néanmoins, l'opposition entre les deux mouvements ne saurait être surestimée : de même que le développement d'une information de type descendant, en direction du public, engage un processus qui n'est pas neutre et rétroagit sur la conception que l'administration se fait de ses relations avec le public, l'administration cherche aussi par la participation à socialiser ses partenaires, en renforçant du même coup l'efficacité de son action. Au demeurant, l'administration française a plutôt suivi une démarche inverse : assez peu soucieuse de la qualité de ses relations avec le public, elle a été incitée, sous l'empire de la nouvelle idéologie participative, à associer ses partenaires sociaux à son fonctionnement. Mais les limites intrinsèques du processus participatif n'ont pas tardé à apparaître en pleine lumière, sous forme d'un décalage entre un discours, faisant miroiter la possibilité d'acquérir une emprise sur la marche de l'administration, et des pratiques, foncièrement sélectives et discriminatoires ; et la perception par les intéressés de ces limites, engendrant un profond désenchantement, a entraîné le *blocage de la dynamique participative*. C'est alors que, par un curieux effet compensatoire, l'accent a été mis cette fois sur le thème de la *transformation des relations avec le public* : l'objectif est désormais de rendre l'administration « transparente », en dissipant le voile qui l'entoure.

1) LA PARTICIPATION

L'ouverture s'est d'abord traduite par la création de nouvelles voies d'accès à l'appareil administratif. L'administration était en effet tenue pour faire face aux responsabilités étendues qui lui sont désormais imparties, de se montrer plus réceptive et plus sensible aux sollicitations du milieu : des *circuits* nouveaux de communication, destinés à assurer la remontée de l'information en provenance de l'environnement, mais donnant du même coup aux administrés des possibilités d'influence et d'emprise sur les processus administratifs, sont donc apparus. Néanmoins, si elle a incontestablement contribué à infléchir le modèle traditionnel de relations administration-société, la participation ne l'a pas pour autant fait disparaître.

a) La participation conduit à un certain *investissement* de l'administration par le milieu.

1) Dans un premier temps, il ne s'agit que de perfectionner l'*information* dont l'administration dispose, afin d'améliorer la qualité de ses décisions. C'est ainsi qu'ont été mis sur pied des services spécialisés dans l'extraction, le stockage et le traitement de l'information : dotés d'une relative indépendance au sein de l'organisation, ces services sont chargés de fournir aux décideurs, non seulement les données techniques indispensables pour éviter les erreurs, mais encore les renseignements dont ils ont besoin sur l'état du milieu, les résultats des actions passées, les conséquences prévisibles de certains choix. Ce développement reste apparemment conforme au schéma de communication traditionnel, puisque c'est toujours l'administration qui *prélève* unilatéralement sur l'environnement les ressources informationnelles qui lui sont nécessaires pour agir : cependant, les relations deviennent en réalité réversibles, puisque le milieu acquiert, par l'information *ascendante*, une capacité indirecte d'influence sur les choix administratifs ; devenant sensible à son environnement, l'administration est amenée à *intérioriser* progressivement ses exigences et à infléchir sa stratégie en fonction de ses impulsions. Il ne s'agit plus pour l'administration de manipuler et de déformer l'information qu'elle reçoit de l'extérieur en faisant prévaloir une logique bureaucratique, mais au contraire de garantir la rapidité de sa transmission et la fiabilité de son contenu, en éliminant les obstacles organisationnels susceptibles d'entraver sa circulation, de bloquer sa diffusion, de permettre sa rétention.

Aussi les circuits administratifs d'extraction de l'information sont-ils généralement doublés par des procédés de *consultation* directe du milieu social. La consultation peut s'adresser à *l'ensemble des intéressés* ; cette formule tend à se développer dans tous les cas où elle est techniquement possible, c'est-à-dire lorsque la décision administrative a une portée limitée, des effets individualisables et que le public est aisément localisable. Traditionnellement, le droit français imposait à l'administration de respecter les droits de la défense quand la décision a le caractère d'une sanction et de recourir à la procédure de l'enquête publique quand elle

porte atteinte à la propriété immobilière. La future loi sur « la procédure administrative non contentieuse », qui doit être adoptée en 1983 doit accroître les garanties offertes aux administrés, en renforçant leur capacité d'intervention dans le processus décisionnel. D'ores et déjà, l'enquête publique a subi de profondes transformations, par l'inflexion de sa finalité⁵⁴, la diversification de son champ d'application⁵⁵ et le réaménagement de ses mécanismes⁵⁶ — dans l'attente du vote d'une réforme plus globale destinée à renforcer son efficacité⁵⁷ ; l'exemple des pays anglo-saxons, dans lesquels la procédure est d'application très générale et donne lieu à l'ouverture d'un véritable débat, entouré de formes et de procédures quasi-juridictionnelles, montre que des progrès importants peuvent encore être accomplis. Parallèlement, des formules de consultation directe du public, par la voie référendaire, se sont développées au niveau municipal.

Mais la consultation directe des administrés n'est pas envisageable dès l'instant où la décision présente un certain degré de généralité : l'administration consulte alors des *représentants* des divers groupes sociaux, chargés d'exprimer la diversité des intérêts en présence. Cette procédure est devenue pratiquement systématique : chaque décision administrative tend à se transformer en un processus long, complexe et sinueux, au cours duquel de multiples intervenants ont la possibilité de se faire entendre. Là encore, ce processus consultatif semble être compatible avec le modèle traditionnel, puisque c'est l'administration qui prend l'initiative, choisit les participants, contrôle de bout en bout le déroulement et finalement apprécie discrétionnairement les résultats, en reprenant, ou non, à son compte les avis formulés, qui ne la lient d'aucune façon. En fait, un *rapport de forces* plus subtil se noue entre consultant et consultés. D'abord, l'administration n'est pas libre du choix de ses interlocuteurs : cherchant à être informée des exigences du milieu, elle doit nécessairement tenir compte de sa structuration ; reconnus par elle comme représentatifs, et renforçant par-là leur position sociale, ses partenaires deviennent des *relais* par l'intermédiaire desquels elle est obligée de passer. Ensuite, la portée de la consultation est d'autant plus grande qu'elle se situe plus en amont du processus décisionnel : si l'avis est sollicité sur un projet tout élaboré, il est voué à rester purement formel ; au contraire, lorsque la consultation est opérée au niveau de la préparation même du projet, les intéressés ont la possibilité d'influer sur sa conception, et donc de peser sur son aboutissement. Enfin, la consultation évolue vers une institutionnalisation croissante : d'abord officieuses, les liaisons deviennent rapidement officielles, et donnent naissance à des structures permanentes, intégrées à l'appareil, et dont l'intervention est requise

54. D'instrument de protection de la propriété foncière, l'enquête publique devient, au moins dans les discours officiels, un vecteur de participation (Voir M. Naget, *L'enquête publique*, Thèse Droit, Reims 1982 - ronéo).

55. Apparition des « études d'impact » en matière d'environnement.

56. Décret du 14 mai 1976.

57. Voir la circulaire du 31 juillet 1982 prévoyant, dans l'attente de cette réforme, débattue à l'Assemblée Nationale en avril 1983, une meilleure information du public.

avant toute décision ; la prolifération de ses structures a ainsi donné naissance à une véritable « administration consultative », soumise à des principes d'organisation et des règles de procédure spécifiques.

La conjugaison de ces trois facteurs aboutit à la pratique de la *concertation*, qui implique à la fois des contacts étroits, un cadre institutionnel de négociation et un processus d'élaboration conjointe : la décision administrative devient alors, non plus le fruit d'une initiative unilatérale de l'administration, mais l'expression d'un compromis entre les points de vue des partenaires en présence ; si son champ d'application privilégié se situe dans le domaine économique, où le poids des acteurs privés impose le recours à la négociation, la concertation tend à déborder vers d'autres secteurs et à contaminer l'action administrative tout entière.

2) Avec la concertation, le principe de fermeture se trouve fortement ébranlé, et une *conception nouvelle* des relations entre l'administration et le milieu social commence à apparaître. D'une part, le mode de commandement traditionnel, basé sur l'autorité et la contrainte, perd de sa pertinence et de sa vertu pour faire place à des techniques plus souples d'*incitation*. La concertation révèle que l'ordre impératif n'est pas le procédé le plus efficace pour assurer la bonne exécution des décisions administratives ; au contraire, en faisant participer les partenaires sociaux à l'élaboration des choix, en négociant avec eux le contenu de ses décisions, l'administration parvient à réduire par avance les préventions et les réticences, et à rendre inutile le recours à la contrainte⁵⁸. L'incitation va dès lors progressivement tendre à se substituer aux procédés d'autorité : au lieu d'ordonner, d'imposer, d'enjoindre, l'administration cherche à convaincre, à persuader, à séduire ; elle s'efforce d'emporter l'*adhésion* des administrés, plutôt que d'obtenir leur soumission. Ce recours à l'incitation, de préférence à la contrainte, traduit une sensible mutation des formes d'emprise sociale de l'administration. Il montre d'abord que les comportements des administrés sont désormais clairement perçus comme étant l'une des conditions de la réussite de l'action administrative. Or, la norme unilatérale suscite, par son aspect coercitif, des réactions de passivité et de rejet : les assujettis essaient d'échapper à son emprise, de la contourner, de la détourner, ou de la retourner à leur profit. En revanche, en renonçant à recourir à la contrainte, l'administration supprime ces réactions allergiques ; et la collaboration active des intéressés peut être obtenue par le recours à des stimulants divers. Mais l'incitation montre aussi que l'administration tient compte de l'existence de centres de décision privés, avec lesquels elle doit composer ; faute de pouvoir imposer sa volonté, elle est obligée de s'orienter vers des mécanismes d'influence. La promotion des méthodes incitatives s'est ainsi traduite par un extraordinaire renouveau du contrat, qui a reçu une très large application dans le domaine économique, ainsi que par le développement systématique des

58. Au Colloque de l'I.F.S.A. de janvier 1983, P. Mauroy s'interrogeait sur l'intérêt de « maintenir des notions telles que pouvoir discrétionnaire ou acte unilatéral à une époque où concertation et négociation sont devenues des règles de conduite politique ».

stimulants financiers ; mais la forme unilatérale elle-même n'exclut plus une discussion préalable avec les assujettis, influant directement sur le contenu même de la réglementation.

D'autre part, la *frontière* entre l'administration et l'environnement perd de sa précision et de sa rigueur, pour faire place à un phénomène d'*osmose*. La concertation installe les groupes d'intérêt au cœur même de l'organisation, en leur donnant la possibilité de peser sur ses décisions ; il n'y a plus séparation ou même distance, mais imbrication étroite et interrelations constantes entre eux et les services administratifs. Cependant, la différenciation des rôles subsiste. Avec l'*association* directe des administrés à l'exercice des responsabilités administratives, ou avec la *délégation* pure et simple de certaines tâches administratives à des gestionnaires privés, un pas supplémentaire est franchi : la coupure entre public et privé s'efface, la différence s'atténue, la brèche se colmate ; des fragments sociaux sont intégrés à l'appareil administratif, en réduisant par le fait même sa spécificité organisationnelle et institutionnelle.

b) La logique d'ouverture à laquelle se réfèrent ces réformes participatives n'a cependant pas été poussée jusqu'à son terme. La participation apparaît en fait davantage comme un complément ou un correctif que comme un succédané ou un substitut, au modèle traditionnel basé sur la fermeture qui, bien qu'ébranlé, parvient pour l'essentiel à se maintenir.

Greffée sur un système de communication dont la structure profonde demeure inchangée, la participation n'a qu'une portée pratique réduite⁵⁹. D'abord, elle s'est étendue de manière *fragmentaire* dans l'administration française et elle ne renvoie pas à une réalité uniforme. Si elle a progressivement gagné tout le secteur économique et social, qui est devenu son terrain de prédilection, elle n'a, en revanche, pratiquement pas atteint celui de l'« administration générale », qui constitue le cadre traditionnel des rapports administration-administrés : la gestion de ces services reste profondément imprégnée par le binôme distanciation/autorité, et l'administré ne saurait prétendre s'y ingérer. Ce modèle de relations est également celui que pratiquent les appareils de contrainte qui, incarnant la puissance de l'État, ne tolèrent aucune discussion avec les assujettis ; quand elle existe, la participation prend l'aspect d'une contribution forcée, requise sous peine de sanction.

Ailleurs, la participation recouvre une gamme de situations diversifiées et hétérogènes, qui donnent aux administrés un degré d'emprise très variable sur les processus administratifs. La participation présente souvent un caractère *factice*, dans la mesure où elle ne confère aux intéressés que l'illusion du partage du pouvoir. Les procédures consultatives donnent ainsi fréquemment une impression de formalisme et d'inutilité : les intéressés sont invités à formuler un avis, mais sans que celui-ci puisse avoir une réelle incidence sur le contenu final des décisions, soit parce que leur intervention se situe trop en aval du processus, soit parce

⁵⁹. « La participation dans l'administration française », *Eod. loc.* Bull. I.I.A.P., n° 39, pp. 111 et ss.

qu'elle est strictement encadrée et sévèrement contrôlée par une administration qui entend rester maîtresse du jeu ; au demeurant les procédures officielles sont généralement doublées par des moyens de communication officieux qui leur enlèvent le plus clair de leur intérêt.

Dès lors, la finalité de la participation tend insensiblement à se déplacer et à s'inverser : les procédures participatives sont utilisées davantage comme dispositifs de socialisation que comme moyen d'information : elles servent avant tout à convaincre les partenaires sociaux de la pertinence des choix administratifs et à renforcer le consensus autour de l'administration. La participation devient dans ces conditions *aliénante*, puisqu'au lieu de donner aux administrés une capacité d'influence, elle vise en fin de compte à renforcer l'emprise de l'administration sur la société : en discutant avec les administrés, en les incitant à adopter certaines attitudes, en les associant à l'exercice des responsabilités administratives, il s'agit toujours pour l'administration d'améliorer son efficacité sociale, par la manipulation des comportements ; les méthodes évoluent, mais la nature profonde de la relation à la société reste inchangée.

En définitive, l'ouverture réalisée par la participation est de nature foncièrement *sélective* : elle profite essentiellement, sous la forme de la concertation, aux relais représentatifs du milieu social, professionnels de la communication, « notables », avec lesquels l'administration entretenait déjà des rapports privilégiés et sur lesquels elle est tenue de s'appuyer plus fortement que par le passé pour exercer les responsabilités nouvelles qui lui incombent ; en revanche, l'administré « de base » n'a pas plus qu'auparavant la possibilité effective de se faire entendre des décideurs administratifs, et il reste pour sa part soumis aux contraintes du modèle traditionnel. Les nouveaux circuits de communication entre l'administration et la société sont construits en fonction de la structuration sociale et non des exigences d'une ouverture plus démocratique de l'appareil administratif à tous les administrés.

Cette *dérive de la participation* explique qu'elle n'ait pas entraîné une réelle transformation des relations avec le public. La *pratique de la participation* est généralement désabusée, critique et conflictuelle : les participants sont animés avant tout par le souci de ne pas tomber dans le piège de l'intégration et de ne pas abdiquer leur liberté d'initiative ; limitant leur investissement au strict minimum, ils entendent utiliser la participation comme arme tactique, servant à renforcer leur position sociale. A partir du milieu des années soixante-dix, la dynamique participative s'essouffle ; l'ouverture va être recherchée dans une autre direction : renonçant à faire miroiter aux administrés la possibilité d'une emprise illusoire sur les choix administratifs, il s'agit désormais de placer l'administration *sous le regard du public*.

2) LA TRANSPARENCE

La transparence a, théoriquement, une ambition beaucoup plus limitée que la participation : elle vise seulement à dissiper le mystère qui entoure

l'administration, en donnant à l'administré la faculté de comprendre la logique qui commande les gestes administratifs. A première vue, la transparence est l'illustration parfaite de la nouvelle *stratégie* par laquelle l'administration cherche à convaincre et à séduire le public : en expliquant le sens de son action, l'administration entend dissiper les réactions d'incompréhension et de rejet, rendre le milieu plus réceptif à ses problèmes, et donc améliorer les conditions d'exécution de ses décisions ; le but poursuivi est de modifier la perception que les administrés ont de l'administration, non de les faire participer activement à son fonctionnement. Le contexte de dépendance et d'assujettissement semble être, non seulement maintenu, mais même renforcé par l'exigence d'une adhésion active de tous. En fait, les choses ne sont pas si simples : dotant les administrés de *ressources informationnelles* nouvelles, dont ils peuvent tirer parti, la transparence redessine quelques-uns des traits essentiels de la personnalité bureaucratique et annonce un autre mode de communication avec le public ; elle peut dès lors être un moyen d'*ouverture*, moins directe et moins immédiate, mais sans doute plus profonde et durable. Cependant, il convient là encore de ne pas surestimer la portée des réformes qui ont été opérées.

a) La transparence conduit l'administration à se *rapprocher* du milieu social, et donc à atténuer le principe de fermeture qui était la condition et la garantie de son éloignement.

1) Ce rapprochement se traduit d'abord par un effort permanent d'*explication* en direction du public. Partant de l'idée que ses décisions seront mieux acceptées et mieux appliquées si leur sens est connu et compris des administrés, l'administration en est venue à mettre sur pied une véritable politique d'information et de diffusion⁶⁰, passant par des cellules ou des services spécialisés, et utilisant une gamme très diversifiée de supports : documents écrits⁶¹, information orale⁶², médias. Si elle vise à réduire les obstacles résultant de l'ignorance ou de l'incompréhension des administrés, cette information *descendante* n'en est pas moins porteuse de potentialités différentes : en allant ainsi vers le public, afin de l'éclairer sur ses objectifs et sur ses intentions, l'administration accepte de se mettre à sa portée ; elle réduit de son propre chef la distance matérielle et symbolique qui l'en sépare, et ce mouvement de rapprochement crée un autre contexte relationnel. D'autant que, pour se faire comprendre, l'administration est tenue de modifier et d'adapter son *langage* : l'information n'est efficace que si le récepteur parvient à recevoir et à interpréter correctement le message transmis ; se pliant aux lois de la

60. Voir sur cette politique, l'analyse très complète de P. Noël, *op. cit.*

61. Voir par exemple le « Guide de vos droits et démarches » élaboré par le service d'information et de diffusion (S.I.D.) ou la « Brochure sur les droits des administrés » à l'égard de l'information administrative parue en novembre 1982 à l'initiative du ministère de la Fonction Publique et des Réformes administratives.

62. Création de « centres interministériels de renseignements administratifs » (C.I.R.A.) d'abord à Paris, puis plus récemment dans plusieurs grandes villes de province.

communication, l'administration est dès lors amenée à renoncer à l'hermétisme et à l'ésotérisme, à simplifier ses procédures, afin de se rendre accessible à tous⁶³. Ce souci *didactique* s'exprime aussi vis-à-vis de chacun des administrés : recherchant le contact direct et personnalisé avec l'administré, l'administration s'efforce de répondre à ses exigences spécifiques et à l'aider dans ses démarches ; dans toutes les administrations, ont ainsi été créés des bureaux d'accueil et d'orientation, chargés de renseigner et d'assister le public⁶⁴.

Derrière cet effort ponctuel d'explication se profile un objectif plus diffus et plus général de *sensibilisation* du public aux exigences de l'action administrative. L'information n'a pas seulement une fonction instrumentale : utilisée comme instrument latent de propagande, elle a aussi un but *promotionnel* et vise à renforcer le consensus autour de l'administration. En exposant aux administrés les raisons de ses décisions, en leur réservant un accueil personnalisé et chaleureux, l'administration cherche à dissiper leurs préventions et leurs réserves, et à les rendre plus réceptifs à ses problèmes et plus dociles à ses injonctions. Cette action permanente est prolongée par de véritables *campagnes publicitaires*, par lesquelles l'administration s'efforce de toucher directement le public afin d'améliorer l'image de marque de certains services ou l'accueil réservé à certaines décisions : l'administration est devenue un annonceur très important qui n'hésite pas à utiliser de manière intensive les médias pour valoriser son action, maximiser ses soutiens, en jouant de tous les registres possibles. La transparence devient dès lors indissociable de la stratégie de *séduction* et de *manipulation* des comportements décelée ailleurs ; il s'agit, en donnant aux administrés l'impression qu'ils sont moins étrangers aux mécanismes administratifs, d'emporter leur adhésion. Mais cette stratégie publicitaire, ce « marketing public »⁶⁵ met aussi implicitement en cause le modèle de relations distancié/autoritaire avec l'environnement : renonçant à se prévaloir de son statut de monopole, l'administration

63. Cette politique de simplification concerne notamment les formulaires : le « centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs » (C.E.R.F.A.), rattaché au secrétariat général du gouvernement par décret du 16 novembre 1976, a ainsi pour fonction de simplifier, d'alléger et de normaliser les documents administratifs à destination du public. Quant à la « mission d'organisation administrative » (M.O.A.), créée en novembre 1976 au sein du secrétariat général du gouvernement, elle a pour objectif de traiter l'ensemble des problèmes d'organisation administrative dans une perspective d'amélioration des rapports avec les usagers (O. Buisson, J.-C. Savignac, « La mission d'organisation administrative », *Revue administrative*, n° 181, janvier-février 1978, pp. 99 et ss.).

64. Voir, à titre d'exemple, la création en 1977, au ministère de l'Economie et des Finances d'une « direction générale pour les relations avec le public » (P. Mouterde, « Une administration de mission : la D.G.R.P. du ministère de l'Economie et des Finances », *Revue administrative*, n° 184, juillet-août 1978, pp. 45 et ss.). Décidée en février 1982, et lancée concrètement, au cours du second semestre 1982, à titre expérimental dans quelques départements, l'opération « Administration à votre service » (A.V.S.) a pour objectif de mettre en place au niveau local un système d'information et de conseil pluriministériel sur les démarches administratives, et des comités de liaison administration-usagers chargés de faire des propositions concrètes de réforme : il s'agit en quelque sorte de reprendre, cette fois à la base et non plus au sommet, l'expérience qui avait été tentée en 1975 avec l'institution de comités d'usagers auprès de treize ministères.

65. R. Laufer, A. Burlaud, *op. cit.*, pp. 140 et ss.

tient compte, à l'instar d'une entreprise privée, des réactions de sa clientèle ; et elle s'efforce de la mobiliser et de la retenir, non par sa puissance de contrainte, mais par sa seule force de conviction et d'attraction. Voulant séduire, l'administration est obligée de tenir compte des désirs, des phantasmes et des interdits du corps social, et elle se place du même coup, par rapport à lui, en situation de *dépendance* relative : dominatrice, elle est aussi en retour dominée ; et sa stratégie de séduction porte en elle un aveu de faiblesse, un signe de fragilité, un indice de vulnérabilité.

2) Mais la transparence implique davantage qu'une simple diffusion des décisions administratives en direction de la société : elle consiste surtout à rendre l'administration moins opaque, à dissiper le brouillard qui l'entoure, à déchirer le voile qui la recouvre, à lever le mur du silence qui la protège ; la règle du secret, qui constituait la garantie ultime de la fermeture, fait place au souci d'*information*. L'atténuation du secret a d'abord été la résultante d'une *pratique* administrative : c'est en effet le corollaire logique et le prolongement inévitable de la stratégie d'explication/sensibilisation. Dès l'instant où l'administration cherche à faire mieux comprendre par les administrés le sens de ses décisions, elle est amenée à révéler, au moins partiellement, les processus dont elles sont l'aboutissement : en acceptant de répondre aux questions des administrés, de satisfaire leur curiosité, elle apporte nécessairement certains éclairages sur son fonctionnement interne ; la divulgation d'informations contribue à réduire l'opacité administrative. De même, la sensibilisation du public aux exigences de l'action administrative suppose qu'au lieu de se draper dans sa dignité et de se réfugier dans son mystère, l'administration accepte de livrer les dessous de sa vie intérieure, d'exposer ses intentions, de dévoiler les ressorts qui sous-tendent ses décisions : le secret est à l'origine des réactions d'hostilité que les administrés manifestent devant un appareil qu'ils connaissent mal et qu'ils préfèrent éviter ; l'information crée au contraire une impression de proximité, qui prédispose à l'acceptation des disciplines administratives. Cependant, cette pratique administrative ne modifie pas fondamentalement les rapports avec le public : l'administration garde l'initiative et la maîtrise de la rétention/divulgation de l'information qui la concerne.

Il en va tout différemment à partir du moment où un véritable *droit à l'information* est reconnu à l'administré, et des procédures juridiques instituées pour permettre sa mise en œuvre effective. Perdant alors le contrôle du processus, l'administration est obligée de se soumettre aux investigations des intéressés. L'institution en 1973 du médiateur pouvait déjà être considérée comme un premier pas, timide, dans cette direction, dans la mesure où elle créait en faveur de l'administré une voie nouvelle d'accès indirect à l'appareil administratif ; mais cette procédure, dont l'efficacité est suspendue au bon-vouloir administratif, est vouée par nature même à rester exceptionnelle. Un pas nouveau, et très considérable, a été franchi au contraire avec les *trois grandes lois* de la fin des années soixante-dix qui, posant respectivement les principes d'accès aux fichiers informatisés (loi du 6 janvier 1978), d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978) et de motivation des actes administratifs (loi du

11 juillet 1979), traduisent l'émergence de ce qu'on a pu appeler, un peu rapidement, la « troisième génération des droits de l'homme »⁶⁶, axée sur l'information et la communication, et conquise au détriment de l'arbitraire administratif. Avec ces lois, l'information devient la règle et le secret l'exception : les administrés peuvent se prévaloir de dispositions juridiques explicites et positives, s'appuyer sur des institutions de protection et de sauvegarde (« commission nationale informatique et libertés », « commission d'accès aux documents administratifs ») et recourir à des procédures précises pour obtenir de l'administration des informations qu'ils souhaitent ; devenue une « maison de verre », l'administration fonctionne désormais apparemment sous le regard et le contrôle permanent des administrés. Il semble que la transparence ait ainsi permis d'atteindre plus sûrement que la participation l'objectif d'ouverture. Néanmoins, son impact est en fait plus limité.

b) En dépit de la densité et de l'importance incontestables des mesures prises, la politique de transparence menée au cours des dernières années n'a pas suffi à transformer radicalement le modèle traditionnel de relations entre l'administration et la société. Cet *échec relatif* peut d'abord être imputé aux insuffisances et aux imperfections des réformes : non seulement chacune des grandes lois précitées assortissent le droit à l'information d'importantes exceptions, qui laissent à l'administration une marge non négligeable d'appréciation, mais encore les garanties procédurales, assez complexes, prévues pour la mise en œuvre de ce droit ne sauraient, en fin de compte, permettre de surmonter l'opposition résolue ou la mauvaise volonté des services ; le dispositif mis en place comporte des *failles*, par lesquelles risquent de réapparaître les comportements anciens. Mais ces lacunes, pour importantes qu'elles soient, restent malgré tout secondaires au regard des innovations majeures introduites par ces lois.

L'échec s'explique surtout par les *limites intrinsèques* de la transparence qui, à elle seule, ne saurait faire passer l'administration de la fermeture à l'ouverture. Même si elle dote les administrés d'armes nouvelles, même si elle crée un contexte relationnel qui influe positivement sur le fonctionnement administratif, la transparence reste fondamentalement un instrument *au service de l'efficacité administrative*. Il est à cet égard significatif que l'administration ait été à l'origine de la politique de transparence, avant que le législateur ne prenne le relais : l'administration a désormais pleinement conscience de l'utilité des techniques modernes de communication pour améliorer son emprise sociale et renforcer le consensus autour de son action. La transparence est avant tout

66. A. Holleaux, « Les lois de la troisième génération des droits de l'homme : ébauche d'étude comparative », *R.F.A.P.*, n° 15, juillet-septembre 1980, p. 527; J. Lemasurier, « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *R.D.P.*, 1980, n° 5, p. 1 239; G. Braibant, « Droit d'accès et droit à l'information », *Service public et libertés*, Mélanges Charlier, E. Paul, 1981, pp. 703 et ss.; H. Maisl, « Une nouvelle liberté publique : la liberté d'accès aux documents administratifs », *Ibid.*, pp. 821 et ss.

un moyen de dissiper les réticences et les réserves de l'administré ; et cette stratégie de séduction ne donne que l'illusion ou le *simulacre* de l'ouverture. La clarté répandue est, au demeurant, le plus souvent artificielle et trompeuse : les informations les plus pertinentes sont aussi celles qu'il est le plus utile de retenir ; alors que les administrés croient saisir l'administration, celle-ci se dérobe à leur étreinte, et se réfugie derrière des trompe-l'œil, des faux-semblants. Parallèlement, la transparence ne touche pas, à la différence de la participation, aux circuits de pouvoir administratif ; certes, le regard du public contraint l'administration à plus de rigueur, à plus de vigilance, ou simplement à plus de prudence ; mais s'il est mieux éclairé sur les intentions et les motivations administratives, l'administré n'a pas pour autant la moindre prise sur le déroulement des processus décisionnels ou sur le fonctionnement de l'appareil. La communication entre l'administration et le public demeure donc foncièrement *inéga*le.

Enfin, et plus profondément, la transparence officiellement consacrée est compensée et contrebalancée en pratique par le renforcement parallèle et croissant de l'*opacité* et de l'*hermétisme*. Comme le remarque pertinemment P. Sadran⁶⁷ les réformes ne sont en fin de compte « que la contrepartie, la rançon, sinon même la couverture d'un accroissement corrélatif et plus que proportionnel de l'opacité du système administratif ». L'administré se trouve aux prises avec un univers administratif de plus en plus complexe, dont la logique d'organisation et de fonctionnement lui échappe ; et cette complexité tend à vider le principe de transparence d'une grande partie de sa signification : comment parler en effet de transparence alors que les organigrammes deviennent de moins en moins lisibles, que les textes prolifèrent, que les processus décisionnels éclatent dans de multiples directions ? Pour pouvoir exploiter l'information administrative, il faut encore savoir où s'adresser et comment l'extraire. Comme la participation, la transparence ne donne que l'illusion de l'égal accès : seuls ont la possibilité d'en tirer réellement partie, ceux qui sont capables de saisir clairement l'articulation des rouages, de surmonter l'enchevêtrement des textes ; et, bien entendu, les interlocuteurs attitrés de l'administration, ceux qui sont en relation constante avec elle disposent sur ce plan d'un avantage évident. L'information a un caractère cumulatif ; elle va d'abord à ceux qui en sont déjà pourvus. Ces limites de la transparence, redoublant celles de la participation, expliquent que si les représentations du public ont évolué, l'image ancienne de l'administration n'ait pas pour autant été abandonnée.

C. — LA COMPLEXIFICATION DES REPRESENTATIONS

L'évolution des modes de relations entre l'administration et la société a eu pour effet de complexifier davantage encore les représentations que les administrés se font de l'administration. L'ouverture est potentiellement

67. *Eod. loc.*, pp. 801-802.

génératrice d'attitudes et de perceptions nouvelles de la part des administrés : en se rapprochant du public, l'administration réduit l'intensité des réactions d'inhibition, d'agressivité ou de rejet, mais perd aussi le prestige qu'elle pouvait tirer de son éloignement ; se hissant à la hauteur du « partenaire » administratif, l'administré abandonne son comportement passif et dépendant pour établir des échanges plus confiants et plus familiers. Mais l'ouverture, on l'a montré, n'est que partielle : la porte administrative n'est qu'entrebâillée, et des dispositifs de re-fermeture mettent l'administration à l'abri des pressions trop insistantes et des regards indiscrets ; aussi l'impact de ces innovations sur les administrés est-il ambigu. L'interprétation la plus simple est celle de la *coexistence* ou de la *superposition* de deux systèmes de représentations, l'un hérité du passé et induit par la fermeture, l'autre lié à l'ouverture engagée. Cependant, la réalité est plus complexe, du côté de l'administration, puisque fermeture/ouverture sont en pratique indissociables, et du côté des administrés, dont les représentations ne sont pas décomposées et juxtaposées, mais *imbriquées* et inextricablement mêlées. Ne modifiant pas fondamentalement l'ambivalence des attitudes vis-à-vis de l'administration, le réajustement du système de représentations consécutif à l'ouverture se traduit surtout par l'*accentuation des contrastes* dans la perception du phénomène administratif.

1) PROVIDENCE/OMNIPOTENCE

L'extension considérable de l'emprise administrative sur la vie sociale a fortement modifié l'image de l'administration dans le public. Dotée d'une fonction de régulation sociale globale, l'administration est devenue le véritable *tuteur* de la société, qu'elle tient entièrement sous son regard bienveillant, mais aussi vigilant et pénétrant : l'existence individuelle et collective est désormais encadrée dans tous ses aspects par un réseau serré de protections et de contrôles administratifs ; l'administration est présente partout, en tous lieux sociaux, et le contact avec elle est quotidien. Cette emprise administrative est ressentie, tantôt comme un élément de *sécurisation*, tantôt comme un facteur d'*aliénation*.

a) La première représentation a été nettement dominante aux heures de gloire de l'*Etat-providence*⁶⁸. Paré de toutes les vertus, bénéficiant d'un postulat d'infailibilité, l'Etat est alors considéré comme le garant de la croissance économique et le moteur du progrès social : la conviction est générale que le chemin vers plus de liberté, d'égalité et de justice passe par l'Etat et suppose le renforcement constant de son fer de lance administratif. L'Etat n'est plus seulement une entité lointaine, mystérieuse et sacrée, une sorte de divinité inaccessible et redoutable, inspirant crainte et révérence : à cette image ancienne du « père-sévère » vient se superposer, sans pour autant se substituer à elle, celle de la mère ; l'Etat

68. J. Chevallier, « La fin de l'Etat providence », *Projet*, n° 143, mars 1980, p. 265.

n'évoque plus seulement l'instance paternelle, mais aussi une mère clémente, généreuse et aimante. Le paternalisme traditionnel se double d'un rapport de domination très maternelisé.

Or, cette image maternelle, c'est essentiellement l'administration qui l'incarne⁶⁹ : c'est en effet à l'administration qu'il revient de rendre aux administrés les services qu'ils attendent, de leur fournir les prestations qu'ils réclament ; l'administration va donc cristalliser sur elle la nouvelle économie affective apparue avec l'avènement de l'Etat-providence. L'administration devient, aux yeux de tous, plus proche, plus humaine : à l'écoute permanente des administrés, elle est censée être exclusivement préoccupée de leur bien-être, de leur épanouissement, de leur bonheur. Présence attentive, protectrice et sécurisante, l'administration voit se polariser sur elle les demandes latentes et diffuses des individus et des groupes : apparemment capable de répondre à tous les besoins, de résoudre tous les problèmes, elle fait face à un afflux d'exigences : de tous côtés, on réclame son intervention pour assurer la couverture des risques sociaux et supprimer tout aléa. La distance se creuse donc, dans les représentations collectives, entre l'*Etat paternel* et l'*administration maternelle* : mais il s'agit en réalité de deux pôles inséparables, qui se présupposent réciproquement et renvoient sans cesse de l'un à l'autre ; de même que l'administration prend appui sur l'Etat, en reportant sur elle les signes tangibles de sa toute-puissance, l'Etat bénéficie par projection des nouvelles représentations positives qui s'attachent aux interventions administratives.

b) Une vision plus nuancée est cependant apparue avec la révélation des limites de l'Etat-providence. L'Etat n'est plus considéré comme infailible, invulnérable, capable d'avoir réponse à tout ; et l'érosion du capital de confiance dont il bénéficiait fait ressortir certains effets néfastes du processus continu de croissance administrative. A côté de l'image maternelle et sécurisante d'une administration au service de tous, surgit une image beaucoup plus négative d'une administration *omnipotente* et *oppressive*, exerçant une emprise excessive et paralysante sur la vie sociale et contrôlant de manière toujours plus étroite les individus : l'omniprésence administrative est ressentie de plus en plus comme une *contrainte*, réduisant la marge de liberté des individus et les transformant peu à peu en « assistés », passifs et irresponsables. L'Etat-providence aurait eu pour effet pervers d'entraîner l'infantilisation d'administrés habitués à compter sur le soutien de la collectivité plutôt que sur leurs propres forces. Des réactions individuelles et collectives témoignent d'une *allergie* nouvelle à l'administration et d'une volonté d'échapper au carcan des contraintes administratives — fût-ce au prix de la renonciation à certains avantages de l'Etat-providence (travail au noir).

Néanmoins, cette représentation négative n'a pas pour autant éradiqué la représentation positive précédente, qui en est en quelque sorte l'*avers* :

⁶⁹ P. Legendre parle de l'administration comme d'une « mère nourissante » (*Jour du pouvoir, op. cit.*, p. 199).

ceux-là mêmes qui se plaignent le plus amèrement de l'interventionnisme administratif, et dénoncent les méfaits bureaucratiques, sont les premiers à solliciter l'aide de l'administration en cas de difficulté ; et le contexte de crise conduit à se tourner toujours davantage vers une administration qui est devenue l'ultime recours. Toutes les enquêtes semblent d'ailleurs ⁷⁰ attester l'existence d'un « besoin d'administration » (P. Mauroy) croissant. La dénonciation de l'omnipotence administrative apparaît dès lors un peu comme un discours *rituel* et phantasmatique, qui cache une *demande* sous-jacente et latente de protection accrue. Il reste que la virulence de cette réaction ne doit pas être sous-estimée : en fait, le couple providence/omnipotence n'est que la version modernisée et actualisée du couple demande/rejet, qui est, on l'a vu, une composante structurelle du système de représentations des administrés.

2) PROXIMITÉ/DISTANCE

La politique d'ouverture a eu un effet incontestable de *dé-distanciation* sur le public : l'administration n'est plus considérée comme intouchable et sacrée ; il est possible de l'atteindre par le biais de la participation/transparence, et de peser sur ses décisions. Du coup, c'est une certaine conception de l'extériorité de la loi et de la neutralité administrative qui s'effondre : résultat d'un processus de confrontation et de compromis entre intérêts sociaux la loi est perçue, non plus comme supérieure et intangible, mais comme contingente et flexible ; et, parallèlement, du fait de son accessibilité nouvelle, l'administration semble être devenue perméable, influençable, manipulable. Mais cette impression de proximité est en partie trompeuse : la stratégie de *re-distanciation* déployée par l'administration est amèrement ressentie par les administrés, pris au piège du discours ; la distance paraît d'autant plus grande que l'administration s'affirme officiellement plus proche et qu'elle noue effectivement des contacts suivis avec des groupes d'intérêts. L'adhésion à l'idée de rapprochement est, au demeurant, équivoque : chaque administré réclame en fait la proximité pour lui et non pour les autres, à titre de dérogation à la règle générale ; s'il ne l'obtient pas, il entend bien que personne n'en bénéficie. L'atmosphère de compétition permanente, où chacun essaie de mettre l'administration de son côté, crée la nostalgie, ou le phantasme, de la neutralité administrative : une pression latente s'exerce pour qu'au nom de l'*égalité* l'administration reprenne ses distances. En définitive, l'ouverture relative de l'administration suscite dans le public des réactions de *fébrilité* et d'*agressivité* liées au degré variable de proximité/distance.

Les perceptions des administrés oscillent selon l'intensité des relations qu'ils parviennent à établir avec l'administration. A un extrême, ceux qui, soit parce qu'ils occupent une position sociale stratégique, soit parce qu'ils contrôlent une source d'incertitude, ont des contacts privilégiés

70. Voir sondage SOFRES, 21/27 août 1981, *L'Expansion*, 2/15 octobre 1981.

avec l'administration : l'administration a besoin de leur concours actif pour réussir dans ses entreprises ; elle finit par nouer avec eux des relations régulières et réversibles d'échanges. La participation profite, on l'a vu, essentiellement à ces administrés *puissants*, qui obtiennent par elle une voie permanente, et d'autant plus efficace qu'elle est le plus souvent officieuse, d'accès à l'appareil ; leur puissance sociale et leur capacité d'action stratégique les conduit généralement à prendre leurs distances vis-à-vis de l'administration et à adopter à son égard un discours volontiers critique : la proximité est ainsi compensée par le rétablissement, au moins dans le discours, d'une distance protectrice. A l'autre extrême, les administrés « de base », qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour forcer l'accès de l'administration et établir avec elle un véritable « dialogue ». L'administration continue à les traiter selon le modèle ancien de relations ; le processus d'ouverture est, pour eux, plutôt négatif puisque, n'en bénéficiant pas, ils ont, plus encore qu'auparavant, le sentiment d'être tenus à distance et rejetés par un appareil imperméable à leurs problèmes. Certes, la transparence donne à ces administrés *impuissants* la possibilité théorique de mieux s'orienter dans l'univers administratif et d'opposer certains droits à l'administration : mais elle est illusoire, faute pour eux de disposer des points de repère indispensables ; et la politique de relations humaines pratiquée par une administration glissant au paternalisme les rend plus que jamais assistés et dépendants. Le sentiment d'impuissance et d'aliénation qui en découle conduit au renforcement de l'agressivité à l'encontre de l'administration. Entre ces deux extrêmes, on trouve toute une gamme de situations — la nature de la combinaison participation/transparence donnant la mesure du rapport confiance/agressivité : alors que la participation prédispose à l'apaisement, la transparence, non assortie de voies d'accès correspondantes, favorise l'agressivité⁷¹. Bien entendu, ces attitudes ne sont pas uniformes ; elles varient encore selon le service en cause.

3) HOMOGÉNÉITÉ/HÉTÉROGÉNÉITÉ

La diversification croissante des structures administratives rend de plus en plus hétérogènes les représentations que les administrés se font de l'administration. Cette hétérogénéité est, il faut le noter, farouchement niée par l'administré qui, au contraire, préfère spontanément parler de l'Administration comme d'une *entité unique* : « peu disposé à raisonner en termes d'administrations différenciées, dotées de caractéristiques, de modes de fonctionnement et de relations au public spécifiques » l'administré a une « vision synchrétique »⁷² de l'administration et porte sur elle un *jugement global*, dépourvu de nuances et le plus souvent dénué d'aménité ; les choses vont évidemment de pair, si tant est que « la

71. Phénomène bien traduit par l'explosion du contentieux administratif (le nombre des pourvois a doublé en cinq ans devant les tribunaux administratifs et en deux ans devant le Conseil d'Etat), qui signifie que les rapports entre administration et administrés deviennent de plus en plus conflictuels.

72. *Le dialogue écrit, op. cit.*, p. 69.

critique épidermique de l'administration s'accommode mieux du singulier »⁷².

Dès l'instant où l'on cherche à aller plus loin que ce jugement *réactionnel*, pour s'intéresser aux perceptions *concrètes* que les administrés ont des diverses administrations, on constate de très sensibles variations — au point qu'on peut se demander s'il existe entre ces perceptions un véritable principe d'unité, un réel facteur de cohérence. Tout d'abord, les différents *types d'activités* administratives font l'objet d'appréciations très dissemblables. De manière générale, l'administré éprouve beaucoup de difficulté à cerner de manière précise les frontières de l'appareil : l'administration, c'est pour lui avant tout, et parfois exclusivement, le « monde des bureaux », c'est-à-dire le secteur de l'« administration générale » ; en revanche, les activités sociales, les interventions économiques sont mises à part et perçues comme étant de nature intrinsèquement différente. Tout se passe comme si l'administré restait attaché à une vision très courtelinesque de l'univers administratif, et qu'il n'y intégrait pas réellement les nouvelles responsabilités apparues avec le développement de l'Etat providence. Dès lors, il n'est pas surprenant que le jugement porté sur les services sociaux, ou même sur les entreprises publiques, soit beaucoup plus positif⁷³ : le secteur public économique a la réputation de fonctionner de manière très satisfaisante, et la politique sociale qui y est menée est généralement considérée comme une réussite — qu'il conviendrait d'étendre au secteur privé. Ensuite, les réactions des administrés dépendent de variables d'ordre *contextuel* : chaque administration établit avec son milieu d'intervention un mode de relations particulier, qui est fonction de son ancienneté, de son implantation sociale, de sa localisation géographique, de son degré d'autonomie ; aucune situation n'est réductible à une autre, et l'apprentissage effectué est toujours partiellement spécifique. Enfin, et surtout, la perception de l'administré est liée à la *situation* dans laquelle il se trouve par rapport au service : il n'y a pas un seul et unique mode de relation à l'administration mais des modes multiples, dont la diversité s'est accrue au fil de l'expansion administrative ; et il est évident que l'administré ne voit pas l'administration de la même façon selon qu'il est assujéti ou usager, assisté ou collaborateur. Cette hétérogénéité est la conséquence logique de la dilatation de l'appareil administratif, dont les domaines d'action et les formes d'emprise sont désormais très diverses ; elle crée cependant un écart toujours plus grand avec l'image stéréotypée que l'administré garde de l'Administration au singulier, et par laquelle il rétablit dans l'imaginaire une unité administrative de plus en plus précaire.

La conjugaison de la *participation* et de la *transparence* a indéniablement contribué à faire bouger l'administration française dans le sens

73. A. Lancelot, enquête précitée. °

de l'ouverture et du rapprochement avec la société : témoignant d'une sensibilité nouvelle aux aspirations du public, elle s'efforce aussi de nouer avec lui des relations plus confiantes ; le modèle de distanciation/autorité a de ce fait subi d'assez sensibles inflexions. Mais ces changements n'impliquent pas pour autant que le mode ancien, basé sur la fermeture, ait été réellement abandonné : l'administration française reste un appareil fortement marqué par les traditions bureaucratiques et investi d'une mission sociale spécifique ; et ses relations avec le public ne peuvent que s'en ressentir. Cette persistance des méthodes classiques correspond au demeurant à certaines attentes des administrés, en garantissant, au moins théoriquement, l'égalité de tous devant le service public et en évitant une trop forte proximité, qui serait suspecte, dangereuse ou aliénante.

*

**

La structuration des relations de l'administration avec le public dépend étroitement de son mode d'organisation interne, des particularismes de son statut et de sa surface d'emprise sociale. Le modèle bureaucratique sur lequel a été construite l'administration française la poussait à privilégier le maintien de son ordre interne, au détriment des communications avec le milieu : légitimée par une certaine conception de l'intérêt général, garantie par le monopole, la *fermeture* était rendue acceptable par la limitation des attributions administratives ; elle n'excluait pas, au demeurant, l'existence de réseaux de relations avec le milieu, mais constitués sur une base très sélective et foncièrement unilatérale. L'extension de l'emprise administrative a rendu impossible le maintien de ce modèle rigide : devenue une énorme machine, dotée de responsabilités étendues, l'administration a été obligée d'adapter son système de communication en conséquence ; et l'inflexion corrélative des représentations des fonctionnaires et des administrés a contribué à favoriser une relative *ouverture*. Cependant, la persistance des traits essentiels de la personnalité bureaucratique, et notamment de la professionnalisation, constitue la limite structurelle de cette ouverture : la prise en charge de l'administration par un corps de professionnels de la chose publique crée les conditions de production/reproduction d'un modèle de communication avec l'environnement fondé, en dernier ressort et en dépit de tous les infléchissements possibles, sur la distanciation/autorité. Reste à savoir si le processus d'*osmose* croissante entre l'administration et la société n'engendrera pas des mutations plus profondes, en effaçant les frontières administratives et en rendant caduc l'objectif de préservation de la cohésion bureaucratique.