

LE DIALOGUE ADMINISTRATIF

PAR

Raphaël DRAI

Professeur à l'Université d'Amiens

I. — DE L'ADMINISTRE A L'ADMINISTRANT

« Thus problems, even practical problems, are always theoretical. Theories, on the other hand, can only be understood as tentative solutions of problems, and in relation to problem situations. »

K.R. Popper, *Unended quest*, Fontana, 1976, p. 135.

A. — SCENES DE LA VIE ADMINISTRATIVE QUOTIDIENNE

Une Recette-Perception dans un arrondissement de Paris. Ambiance feutrée, presque silencieuse. Progrès évidents de la bureautique. Deux guichets, une caisse. Devant l'un des guichets, manipulant fébrilement des liasses de billets mêlés à des imprimés froissés, un homme, sans doute originaire du Sud-Est asiatique : il voudrait pouvoir s'acquitter de ses impôts par paiements trimestriels et ne comprend pas que de l'autre côté du guichet, derrière sa vitre, le fonctionnaire n'accède pas à une demande apparemment aussi raisonnable. Il insiste, commence à s'énerver tout en redoutant de le laisser montrer. On lui demande d'attendre.

Lui succède une dame d'une soixantaine d'années, et la communication change de style et de rythme. C'est que le bon droit est pour elle ! Voilà trois fois que l'ordinateur s'est trompé à son sujet, trois fois qu'on la fait revenir pour rien ! Le fonctionnaire lui demande si elle dispose de pièces justificatives. Bien sûr qu'elle en a ! Soigneusement

tenues en ordre. Talons de chèque. Accusés de réception. Elle les abat telle une série d'atouts dans un jeu gagnant. Le fonctionnaire attire ces pièces à lui, les examine, consulte un écran de contrôle, s'éclipse un moment. Puis revient : « vous avez raison Madame », concède-t-il. Et elle, toute droite, tapant du pied, le menton haut : « Je vous l'avais bien dit ! Je suis toujours en règle, moi, Monsieur. Alors je ne comprends pas qu'on dérange une femme de mon âge. » Et de lancer un avertissement qu'elle veut menaçant : « La prochaine fois je demanderai un chef de service ! » Derrière sa vitre le fonctionnaire esquisse un haussement d'épaules.

Le suivant est un rapatrié d'Afrique du Nord venu régulariser un dossier d'indemnisation. À la lecture de sa carte d'identité le visage du fonctionnaire s'éclaire. A-t-il connu Alger, ou Mostaganem ? Il parle au rapatrié en s'essayant à la cordialité. Mais celui-ci répond comme s'il était absent, à la poursuite d'on ne sait quelle idée, le visage perdu vers l'effigie d'une Semeuse qui semble avoir jeté au vent un temps pour lui sans contrepartie. Suit une jeune femme, un peu tendue. Elle n'ose regarder le fonctionnaire en face. « Je voudrais parler au Receveur », murmure-t-elle. « A quel sujet ? demande le fonctionnaire. « C'est personnel », répond-elle d'une voix à peine audible. « Cela concerne-t-il le service ? » s'entend-elle de nouveau demander. Alors la jeune femme finit par avouer, presque honteuse : « Ecoutez... je n'ai pas de quoi payer mes impôts. Je voudrais savoir si l'on peut m'aider... »

Scènes de la vie administrative quotidienne. D'un côté l'administration. De l'autre des administrés. D'un côté une organisation qui semble se suffire à elle-même. De l'autre des existences, des dépendances. Demandes d'un côté. Réponses de l'autre. Mais forment-elles de véritables *dialogues* ces paroles qui s'échangent à travers le guichet, ce lieu, ce signe, ce symbole, qui, en même temps, unit et sépare les deux pôles de la relation administrative ? D'ailleurs un « dialogue administratif » est-ce concevable ?¹ Et peut-on user de cette formule comme si elle allait de soi ?

Il faut répondre à cette question préalable avant d'examiner — ce qui sera le fil conducteur de notre analyse — les possibilités de transformer le paradigme administration-administré, paradigme asymétrique et monologique, en celui d'administré-administrant, impliquant une *interlocution* et un partenariat, paradigme pour lequel le dialogue administratif apparaît dès lors comme fin et comme moyen.

A cet effet le présent texte s'intègre organiquement dans l'ensemble de la recherche qui s'est trouvée à l'origine de cet ouvrage. Cette recherche — on l'a rappelé — comporte trois parties. La première pose le problème de la relation administration-administré par rapport à la pro-

1. Pour Marx l'administration reste l'agent effecteur de l'Etat, lui-même instrument de la classe dominante. Cf. *Critique de l'Etat Hegelien*, 10-18, 1976. Pour une extension possible de cette vision à d'autres contextes économiques et politiques. Cf. C. Bettelheim, *La lutte des classes en U.R.S.S.*, Seuil, 3 volumes, et H. Carrère d'Encausse, *Le pouvoir confisqué. Gouvernants et Gouvernés en U.R.S.S.*, édit. mise à jour, Livre de poche, 1982.

blématique générale de la communication en science administrative. La seconde partie, délibérément empirique, produit le questionnaire avec les réponses qui lui ont été données et le commentaire du matériau ainsi obtenu sur le thème.

La troisième partie se propose, à partir des opérations précédentes, de dégager une représentation possible du dialogue administratif par lequel les administrés tenteraient de modifier leur statut en celui d'administrants. Cette troisième partie consiste surtout en une mise en rapport des différents plans : espace, temps, sens, constituant cette représentation, plans d'ordinaire étudiés séparément au détriment de leur signification d'ensemble. Sans la recherche empirique qui l'a précédée cette mise en rapports eût couru le risque d'apparaître « théorique », voire idéaliste. Mais sans cette mise en rapport notre recherche empirique eût pu, à son tour, donner l'impression d'une accumulation de données sans autre signification que leur facticité². Ainsi la présente recherche tend à élaborer des références méthodologiques cohérentes, sinon exhaustives, articulantes ensemble une analyse critique fondée sur l'aperception de réalités abordées phénoménologiquement, et aussi l'élaboration d'alternatives pratiques favorisant un dialogue qui ne soit pas limité à un groupe de chercheurs, fût-il très large, mais qui s'adresse également aux fonctionnaires pour qui le passage au paradigme administration-administrant assigne un objectif réel à la notion d'administration créatrice. A ce propos, si les deux premières étapes tentent une mise en question(s) la dernière tente, elle, une mise en réponse(s) dans le décours, il en va de soi, d'une réflexion ouverte non seulement par principe mais par l'effet même des résultats auxquels nous sommes arrivés.

B. — LA VOIE ETROITE DU DIALOGUE ADMINISTRATIF

La formule « dialogue administratif » semble, a priori, assembler, coller par force, deux termes aux significations incompatibles, voire antagonistes. Sa mise en œuvre, vérifiable, doit partir, il faut en être conscient, de « très bas ».

Le sens commun, qui en l'occurrence se manifeste jusque dans certaines pages d'une philosophie prestigieuse, laisse pressentir l'ampleur de cette incompatibilité. Dans « Le rire »³, Bergson rapporte l'histoire « drôle » suivante. Deux douaniers assistent au naufrage d'un navire. Quelques passagers réussissent à sauver leur vie en embarquant sur un canot. Dès qu'ils accostent les douaniers les abordent : « N'avez-vous rien à déclarer ? »

Pour le philosophe de l'évolution créatrice, cette histoire illustre ce qui, précisément, s'oppose au vivant et au mouvant, à la création d'im-

2. Sur cette question méthodologique cf. J.-C. Passeron, Préface à R. Hoggarth, *La culture du pauvre*, Edit. de Minuit, 1973.

3. Edition du Centenaire, P.U.F., 1959, p. 409. A opposer entre autres à *l'Evolution créatrice*, id. p. 487. Pour une analyse exhaustive de la créativité chez Bergson. Voir P. Trotignon, *L'Idee de vie chez Bergson*, P.U.F., 1966.

prévisible nouveauté, marque de l'élan vital et celle de l'intelligence qui l'étaie : les comportements stéréotypés, invariablement reproduits malgré les modifications — les bouleversements parfois — des circonstances extérieures. Les langages préfabriqués, la rigidité des rôles, les manies institutionnelles, forment au contraire ce que Bergson appelle « la mentalité administrative », dure, dérisoire et obséquieuse selon les cas, stérile et stérilisante presque toujours.

Ici, l'on ne discutera pas — et l'on ne disputera pas non plus, cette opinion. Mais on en *prendra acte* comme d'une représentation courante, elle aussi, sans doute, stéréotypée, de la relation administration-administré. L'on se proposera essentiellement de *comprendre l'écart* qui la sépare de la relation administrative *dialogale*, sans quoi l'antinomie qui oppose ces deux représentations risquerait, sous-évaluée, d'investir rien moins qu'une *idéologie* de l'administration relationnelle, relationnelle formellement et non pas structurellement.

C'est qu'en effet le paradigme administration-administré se caractérise d'une part, fut-ce dans sa schématisation la plus caricaturale, structurellement, par *l'irréversibilité*⁴. L'administration impose à l'administré les formes institutionnelles et les procédures où elle souhaite — lorsqu'elle ne l'exige pas — le voir s'engager. S'agissant cette fois de la communication ainsi établie ce paradigme se caractérise par le *monologue* : l'administré ne saurait discuter le contenu, ni à plus forte raison le modifier, de l'injonction qui lui est signifiée. Tout au plus dispose-t-il de la faculté d'envisager quels moyens lui paraissent les mieux appropriés à l'exécution de cette injonction.

Le dialogue administratif, moyen de la transformation du statut de l'administré en celui d'administrant, mettrait en œuvre une conception différente de la relation administrative. Structurellement cette relation serait réversible. L'administration, par suite, devrait accepter que l'administré n'ait plus à s'intégrer dans des grilles de comportements prédéterminées mais, en cas de besoin, qu'il innove, qu'il invente sa propre réponse, ce qui, éventuellement, obligerait l'administration à modifier ses positions initiales⁵.

Dynamiquement, le langage administratif, évoluerait à son tour vers plus de réciprocité. Il ne servirait plus exclusivement à la transmission d'un ordre, voulu inaltérable, du haut vers le bas de la pyramide institutionnelle. Ni à rechercher, selon l'expression consacrée une simple « remontée » de l'information (il serait préférable de dire : du renseignement) de bas en haut, cette remontée laissant inchangée la forme institutionnelle *asymétrique* polarisée par l'antinomie bas-haut⁶. Le lan-

4. Voir notre étude « Science administrative et relations humaines », *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 36, déc. 1975, qui renvoie notamment sur ce thème au *Château* de Kafka. Pour une claire introduction à l'analyse du « Château » voir Marthe Robert, *L'Ancien et le nouveau*, Petite Bibliothèque, Payot, 1969.

5. Sur l'irréversibilité de la structure administrative. Voir E.P. Burki : « Gestation d'une loi avortée. Quelques remarques à propos du projet de loi relatif aux astreintes prononcées en matière administrative », *R.A.*, janv.-fév. 1979. Cette loi a été adoptée depuis.

6. Cf. plus loin.

gage administratif dialogal tendrait plutôt vers une authentique interlocution, chacun des inter-locuteurs attendant de son partenaire (avec lequel ce qui importe désormais est l'établissement d'un lien, et non la préservation d'une mise à distance) une information véritable, l'information se différenciant du renseignement en ce qu'elle se veut spontanée, volontaire et porteuse de sens, tandis que le renseignement s'obtient par force, ou par manipulation psychologique, et que, de ce fait, sa signifiante est considérablement altérée et aléatoire⁷.

Par le dialogue administratif l'administré, devenu administrant cessera de correspondre à une forme verbale conjuguée au participe passé, au participe passif, pour correspondre à une référence où le participe présent prévaudrait.

Cette transformation paradigmatique risquerait toutefois de se limiter à une simple modification sémantique, à un jeu d'écriture, si l'effet principal du dialogue n'était pas clairement perçu tel que Montesquieu par exemple le souligne en observant qu'accepter le dialogue c'est se rendre compte, entre autres choses, que parfois non seulement votre partenaire ne veut pas changer son opinion, mais qu'en plus, il a en tête de changer la vôtre !⁸

Si cet effet n'était pas clairement perçu et intégré par les innovateurs institutionnels deux inconvénients majeurs risqueraient d'apparaître très tôt :

1) Le soupçon, signe avant-coureur de la déception politique — avec toutes ses conséquences. La politique d'innovation institutionnelle apparaîtrait comme une politique manœuvrière avançant sous le masque d'idées généreuses et l'écran sonore de grands mots martelés dans des discours fraternaires⁹.

2) La folle enchère institutionnelle ; les initiateurs d'une réforme déclenchant une dynamique explosive, qu'ils n'auraient pas les moyens de « couvrir ». Si l'administration se propose d'augmenter la « communicabilité » de sa relation à l'administré, les mots ne manquent pas pour décrire cette stratégie, à commencer par celui de communication qui, au fond, n'implique que la modification formelle d'une relation, dont la structure peut être maintenue en l'état¹⁰. Le mot *dialogue*, si l'on tient à en respecter le sens, est d'une tout autre portée. C'est un mot qui oblige. A se départir des rites et des statuts, des rôles et des distances séparatrices. A se reconnaître dans l'interlocution du Je-Tu, comme *prochain*, accédant à la singularité plurielle d'un Nous qui ne soit ni fusion fœtale ni totalité sociétale¹¹.

7. Thomas Schelling, *The strategy of conflict*, Oxford, UP, 1971.

8. *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Pléiade, tome 2.

9. Tocqueville, *Souvenirs*, sur la révolution de 1948, Gallimard.

10. Rapport de la commission trilatérale sur la gouvernabilité des démocraties occidentales, *Le Monde diplomatique*, avril 1975.

11. Cf. Martin Buber, *La vie en dialogue*, préface de Gaston Bachelard, Aubier. Sur la pensée de M. Buber voir Théo Dreyfus, *Martin Buber*, Edit. du Cerf, 1981.

Observer que la transformation du statut d'administré en celui d'administrant aboutirait à un changement effectif de la relation administrative à quoi nous sommes habitués serait une simple tautologie si la question du changement n'était pas l'une des plus graves et des moins bien étudiées de l'action politique. Entre un conservatisme nourri par l'illusion toxique de l'abolition du temps, et un radicalisme — au sens originel — fondé, lui, sur l'illusion inverse d'un temps infiniment fluide, sans résistance, ni rupture de rythmes, d'un temps qui ne serait ni psychologique, ni social, une représentation *dialogale* du changement a sans doute désormais sa place et sa raison d'être ¹².

C'est pourquoi, l'on dégagera d'abord, les rapports du dialogue administratif et de la *durée* : à quelles conditions une politique de changement administratif ne risque pas de se dénaturer par ses erreurs de conceptualisations et par ses pratiques erratiques au point de juxtaposer, d'une part, une idéologie et une phraséologie du changement, et d'autre part, des procédures et des comportements qui ne se différencient pas des procédures et des comportements antérieurs monologiques ?

L'on examinera ensuite les rapports du dialogue administratif et de l'espace. Pour être possible et praticable le dialogue administratif implique le *rapprochement* de locuteurs jusqu'alors étrangers l'un à l'autre et, de ce fait, éloignés l'un de l'autre. L'interlocution administrative peut être facilitée ou contrariée par les rigidités ou la plasticité de l'espace administratif. Mais existe-t-il un espace administratif en soi ? Ou bien espace et administration, sont-ils dépendants de la qualité et de la dynamique de l'interlocution administrative, autrement dit d'une communication administrative qui se veut relationnelle et non hiérocratique ¹³ ?

Enfin le rapprochement spatial, s'il apparaît bien comme une condition nécessaire de la transformation dialogale du paradigme administration-administré vers le paradigme administration-administrant n'en est pas la condition suffisante. L'on examinera alors les modalités pratiques constitutives du *sens* de l'interlocution administrative, non contentieuse et contentieuse, à partir notamment des grandes réformes de la fin des années 1970 qu'on a pu qualifier de « troisième génération » des Droits de l'Homme ¹⁴. L'on verra que si ces réformes favorisent incontestablement la pratique d'une interlocution administrative véritable elles sont « grosses » également d'un effet pervers ¹⁵ massif dont on se demande pourquoi et comment il n'est pas déjà pris en compte par les projets de réformes en cours comme l'une de ses principales et priorités.

On se demandera finalement quels modèles institutionnels, caractérisés par l'ouvert et non par le clos, le dialogue administratif est de nature

12. François Perroux, *Pour une philosophie du nouveau développement économique*, Aubier, UNESCO, 1981. Sur l'épistémologie du temps dans la vie politique, cf. la première partie de notre ouvrage, *La politique de l'inconscient*, Payot, 1979.

13. J.-C. Roig, « Théorie et réalité de la décentralisation administrative », *R.F.S.P.*, 1966, éгал J.-M. Pontier, *L'Etat et les collectivités locales*, L.G.D.J., 1978.

14. André Holleaux, « Les lois de "la troisième génération des droits de l'homme". Ebauche d'étude comparative », *R.F.A.P.*, n° 15, 1980, pp. 45 ss.

15. Sur la notion d'effet pervers, voir Raymond Boudon, *Effet pervers et ordre social*, P.U.F., 1977.

à favoriser ? Telle sera la perspective de recherche qu'en conclusion l'on ouvrira.

*
**

II. — DIALOGUE ADMINISTRATIF ET DUREE

« ...il y a toujours dans l'invention d'un langage un principe de violence comme chaque fois que le train-train des jours est bousculé, que notre vie est bouleversée, nous angosses, nous tourmente du seul fait qu'elle change. »

Giuseppe Ungaretti, *Innocence et mémoire*, Gallimard, 1969, p. 179.

A. — LES LOIS DE LA TROISIEME GENERATION DES DROITS DE L'HOMME : DYNAMIQUE ET AMBIGUITE

Eclairer les rapports du dialogue administratif et du temps c'est reconnaître que le temps constitue l'une des dimensions essentielles de la réalité administrative. En premier lieu parce que nulle politique d'innovation et de réforme ne commence réellement *ex nihilo*. Au contraire : elle prend naissance dans une réalité administrative déjà préstructurée, à la fois idéologiquement et institutionnellement.

En second lieu cette politique s'applique non pas dans le vide psychologique mais avec le consentement et les résistances des administrés. Il faudra donc comprendre : 1) dans quelle mesure le changement peut signifier pour eux : transformation insupportable de leur mode d'existence ; 2) comment aborder ces résistances non pour tenter de les briser ou de les circonvenir mais afin d'en comprendre la fonction, et de les dénouer.

1) UN PROJET DE TRANSFORMATION GLOBALE DU RAPPORT ADMINISTRATION-ADMINISTRÉ

Esquisser le bilan des réformes administratives entreprises depuis 1974 revient à reconnaître combien elles ont été nombreuses, affectant pratiquement toute la relation administration-administré¹⁶. Autant que leur énumération importe leur articulation. Citons, donc, pour évaluer un poste formellement positif de « *l'héritage* » :

1. L'institution du médiateur, institution qui a perfectionné ses procédures et son organisation, tout en élaborant son support doctrinal depuis sa mise en place.

16. André Holleaux, *op. cit.*, *La Revue française d'Administration publique*, publie régulièrement une chronique sur les nouvelles dispositions législatives et réglementaires concernant la relation administration-administré.

2. La commission informatique et libertés (Loi du 6 janvier 1978) destinée à prévenir, et, en cas de besoin, à porter remède à quelques-uns des problèmes les plus préoccupants posés par les progrès des technologies du renseignement sur les libertés publiques et la défense de la vie privée¹⁷.

3. La loi sur la motivation des actes administratifs appelée à faire évoluer la structure même, dissymétrique, unilatérale de la relation administration-administré traditionnelle¹⁸.

4. Les mesures prises pour la simplification des formalités administratives, autrement dit pour l'accessibilité du langage de la loi et de l'administration au bénéfice des administrés disposant ainsi de la possibilité d'échapper au complexe de l'inculture qui inhibe leur velléités de réactions face à une administration pour eux ésotérique.

5. La loi sur les astreintes auxquelles l'administration peut être condamnée en cas d'inexécution de décisions de justice qui la concernent : ainsi l'administration n'est-elle plus juge de fait de l'application des mesures qui l'affectent¹⁹.

L'on pourrait ajouter : les réformes touchant les tribunaux de l'ordre judiciaire²⁰, les codifications prises par décrets, les dispositions favorisant les constitutions d'associations ayant pour objet la défense des intérêts économiques et moraux des consommateurs.

Ces réformes (nous n'avons cité que les plus importantes) ne sauraient être considérées à la légère, ni bien sûr, dans un état d'esprit partisan. Leur importance — qui tient autant à leur contenu particulier qu'à leur plan d'ensemble — est telle qu'on a pu parler à leur propos de « troisième génération des Droits de l'Homme » même si l'on a discuté leur technique, leur « esprit », leur efficacité réelle. Toutes ces dispositions se proposent pour objectif la transformation ou, pour utiliser la référence terminologique exacte, le « changement » de la relation administration-administré afin de la faire évoluer dans un sens plus paritaire, afin d'en faciliter la réversibilité et la centrer davantage sur la communication au lieu de la faire servir exclusivement à l'exécution d'ordres réputés intangibles.

Ces réformes, s'agit-il à présent, au nom de la nouvelle politique administrative, de les abroger ? Ou de les reprendre, de les développer ? Mais alors dans quel sens ?

La question doit être clairement posée car les mesures dont on vient de parler ne constituent pas de simples dispositifs techniques. Les réformes procèdent évidemment d'une doctrine ou d'une « idéologie » dont le manifeste s'est énoncé notamment dans « Démocratie Française »²¹ et dans le recueil des Discours et mises au point de l'ancien Président de la République Valéry Giscard d'Estaing sur « l'état de la France ».

17. J. Beer Gabel, « Le contrôle de l'administration par la commission nationale de l'informatique et des libertés », *R.D.P.*, 4, 1980.

18. *A.J.D.A.*, 20 septembre 1979, p. 61.

19. P. Bon, « La loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative et à l'exécution des jugements par la puissance publique », *R.D.P.*, 1, 1981.

20. A. Peyrefitte, *Les chevaux du lac Ladoga*, Livre de poche, 1982.

21. *Démocratie française*, Livre de poche, 1978.

Les thèmes centraux de cette doctrine s'intituleraient « modernisme » et « libéralisme ». La nouvelle politique administrative endossera-t-elle ces thèmes avec leurs normes implicites, telles quelles ? Dans ce cas comment discerner sa propre originalité idéologique et sa cohérence doctrinale ? L'idéologie des réformes précédentes est-elle homogène à celle d'un régime qui se propose rien de moins que de changer, fut-ce par étapes, la nature même des rapports sociaux et administratifs dans la France contemporaine ?

Une telle homogénéité, si elle était reconnue, pourrait indiquer qu'au-delà des oppositions programmatiques et du choc apparent des discours les Pouvoirs Publics disposent tous quelles que soient leurs références politiques verbales des mêmes normes fonctionnelles²²

Ce constat ne saurait, néanmoins, dispenser de discerner les contradictions de la politique administrative précédente. Contradictions dont il est difficile de dire aujourd'hui si elles étaient structurelles, liées à l'essence d'un régime, ou si elles étaient passagères et si un second mandat leur aurait permis de se dénouer à leur tour.

L'idéologie de la réforme administrative du septennat précédent, on a pu en reconstituer la thématique par exemple par l'analyse des allocutions traditionnelles de vœux prononcées par le chef de l'État au début de l'année²³ : faire de l'administration non pas un instrument massif et passif aux mains de l'exécutif, mais un appareil souple, différencié, doué du sens de la tactique et de l'initiative, appareil intelligent assimilé, consciemment ou non, aux modèles cybernétiques et aux valeurs de management intégrées par l'idéologie du moment²⁴.

Mais comment parler d'instrumentalité sans évoquer l'intentionnalité qui l'oriente et la dirige en sélectionnant ses points d'application et ses finalités, de manière positive certes, mais aussi négative *contre* d'autres finalités et d'autres priorités ? L'on est conduit par ce rappel à s'interroger plus directement sur le *contenu* même de cette idéologie.

2) MODERNISATION ADMINISTRATIVE ET RÉGRESSION ÉCONOMIQUE

Sur son libéralisme d'abord. Le malentendu naît de ce que ce vocable est formé sur le concept de liberté et se présente comme le programme électif de sa sauvegarde juridique et de sa mise en pratique économique. Or, du seul point de vue économique ce libéralisme-là fut sous-tendu par des choix et des arbitrages qu'on n'évaluera pas en soi, mais en considération de leurs conséquences sur la relation administration-administré. Surtout sous les gouvernements Raymond Barre ces choix ont été exprimés sans ambiguïté²⁵ : affronter la crise économique internationale en reconstituant la capacité de compétition des entreprises françaises. Non pas que

22. E. Suleiman, *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, Seuil, 1977.

23. Danièle Loschak, « L'administration dans le discours des Présidents de la République », in *Discours et Idéologie*, P.U.F., 1980.

24. Voir sur la réforme du service public aux U.S.A. et la diffusion des principes du management, plus loin, note 42.

25. Raymond Barre, *L'Avenir de la France*, Plon, 1982.

les Pouvoirs Publics aient voulu, dans l'abstrait et dans le principe, privilégier l'entreprise sur le plein emploi. Leur choix, tel qu'il s'est explicité, s'est porté avant tout sur l'aide aux entreprises parce qu'elles avaient été désignées comme le principe actif prioritaire de l'économie française, et que participer à leur redressement et à leur expansion revenait à rétablir, à terme il est vrai indéterminé, la capacité d'emploi de l'économie nationale. Cette stratégie fut-elle, en *termes économiques*, féconde ou stérile ? Ce n'est pas le lieu d'en juger. L'on doit, par contre, évaluer ses effets sur la *dégradation* de la relation administrative.

C'est que l'augmentation indiscutable en sept ans du nombre des chômeurs a fait croître dans les mêmes proportions le nombre des assistés socio-économiques et par suite le nombre des personnes *dépendantes* de l'administration qui se sont retrouvées par rapport à elle non plus dans une relation d'interlocution mais en position de demandeurs, voire de quémandeurs, avec toute la psychologie infériorisante et infantilisante inhérente à cette situation administrative dont il faut aussi souligner les effets « de retour » (ou de feed back) négatifs et notamment l'utilisation quasi délictuelle — socialement « perverse » — de l'assistance reçue : installation dans la situation d'assisté, recours à la stratégie d'interruption du travail en cas de conflit avec l'employeur etc. Et par voie de conséquence aggravation des difficultés économiques nationales ²⁶.

N'est-ce pas dans cet environnement économique que doivent s'évaluer les réformes administratives mentionnées plus haut, entreprises pendant durant cette période ? Quelle fut leur idéologie spécifique ? Est-elle contradictoire ou homogène à l'idéologie économique désignée par le concept de libéralisme ?

Cette interrogation pourrait s'appuyer en vue d'une réponse, sur une formule significative utilisée par le médiateur : cette institution étant, selon Aimé Paquet, chargée de promouvoir « la légitimation par la participation » ²⁷.

On ne mettra pas en cause les bonnes intentions, au sens subjectif, qui animent cette formule laquelle incite cependant à un examen plus serré car ces deux termes : légitimation et participation sont de nature ou bien à se valoriser réciproquement, dans la perspective d'un changement du statut d'administré en celui d'administrant, ou bien de se dégrader mutuellement. En tous cas, l'on ne saurait les intégrer dans le « discours administratif » sans l'analyse contextuelle dont on vient d'indiquer les repères, économiques par exemple.

Ce serait en effet, laisser la science administrative s'investir par une trouble mythologie du « concordisme » et du « pacifisme » social que de laisser entendre qu'il existe une participation en soi, abstraite de la réalité économique et des faits sociaux avec lesquels elle interagit ²⁸.

26. Se reporter aux débats sur la réforme de l'allocation chômage des années 1980-81.

27. B. Santolini, « Le Médiateur aujourd'hui », R.A., n° 200, 1981, pp. 195 ss. et n° 201, 1981, pp. 309 ss.

28. Discussion dans R. Draï, *Le Pouvoir et la Parole*, op. cit., p. 100.

La question doit alors être ainsi posée : A quel système s'agit-il de faire participer l'administré ? En ce sens la *vection* de la formulation revêt une importance considérable car la formule « légitimation par la participation » ne recouvre pas exactement la formule « participation par la légitimation ». La légitimation consiste, entre autres, en l'intrication d'un élément psychologique et d'un élément juridique. Le premier concerne l'identification ou, si l'on préfère éviter un vocabulaire aux connotations fusionnelles, la reconnaissance du mandataire par le mandant du fait qu'ils partagent des valeurs sinon identiques du moins analogues. L'élément juridique découlant du précédent, entraîne l'obligation pour le mandataire de se comporter, le temps du mandat, dans l'intérêt effectif du mandant²⁹.

La formule « légitimation par la participation » est entachée d'équivoque car elle *présuppose* l'identité de valeurs entre mandataire et mandant. Le verdict des élections présidentielles et législatives de 1981 n'a-t-il pas au contraire révélé pour une majorité de citoyens-administrée, la non identité de ces valeurs ? La technique de la participation reste assujettie désormais à ce questionnement préalable : comment l'administré légitimerait-il une politique produisant à son encontre des effets négatifs : perte effective de l'emploi ou angoisse devant la menace de chômage ? Sauf à entrer dans un système pervers, non seulement au sens sociologique mais aussi au sens psychanalytique, qui obnubilera sa vision de distorsions aussi flagrantes et anesthésierait l'expression probable de son dissentiment par des procédés manipulateurs et mystificateurs.

Les remarques ne se limitent pas au septennat précédent. *Mutatis mutandis* elles ne devraient pas laisser indifférents les Pouvoirs Publics issus des élections de 1981 tant qu'une distorsion comparable existera entre, d'une part, la situation économique — évaluée à partir du nombre des travailleurs sans emploi — et, d'autre part, les programmes d'innovation et de modernisation administrative. Autrement ce programme restera, comme lui qui l'a précédé, fort ambigu. La « troisième génération des Droits de l'Homme » n'a pas dissipé cette ambiguïté : face à l'impossibilité de concilier l'économique et le social, l'individuel et le collectif, les réformes administratives ainsi qualifiées semblent avoir surtout mis l'accent sur *l'individuel* et par son effet de résonance, ou de halo, avoir masqué les carences affectant les domaines économique et social, ces carences étant compensées, au moins formellement, par l'instauration d'une relation prétendument directe, personnalisée et immédiate — mais d'une immédiateté illusoire, fantasmatique et finalement déceptive entre l'administration, visage du pouvoir suprême, et l'administré³⁰, l'affectif réglant en l'occurrence les dettes de l'économique et du social, dans un système où l'économie libidinale est chargée d'assumer les déficits de l'économie des biens « réels »³¹.

29. Hauriou, *De la Souveraineté*.

30. P. Lehingue, « Le Discours Giscardien », in *Discours et Idéologie*, P.U.F., 1980, pp. 75 ss.

31. E. Dichter, *La Stratégie du désir*, E.L.M., 1971.

B. — L'ADMINISTRATION, INSTITUTION INSTRUMENTALE OU CORPS REFRACTAIRE ?

1) QUI SERT QUI ?

La préstructuration du « champ » administratif concerne cette fois l'administration elle-même, en tant que *corps*. Elle met en question l'illusion dont se nourrit une conception instrumentale de l'administration obéissante, agent docile d'une politique de changement qui la laisserait pour ainsi dire froide et indifférente³².

Pareille illusion ferait imaginer qu'entre la décision politique et son exécution ne s'interposerait aucun milieu intermédiaire réfracteur sinon même réfractaire, que l'administration serait un corps conducteur et parfaitement ductile. Le mythe de la ductilité du « corps administratif » ne procède-t-il pas d'a priori juridiques abstraits et simplistes au nom desquels l'administration prépare et exécute mais ne conçoit pas une politique décidée hors de ses cadres ? Pareille illusion ne risque-t-elle pas de faire buter contre les obstacles qu'elle dérobe au regard et dont on ne rappellera ici que les plus voyants ?

L'administration se représente elle-même comme un corps³³, ayant sa consistance, sa densité et ses mouvements propres. De nombreuses analyses institutionnelles l'ont suffisamment montré et démontré. A ce titre elle se présente avec un *être particulier*. Or, sans donner dans un aristotélisme régressif ni dans un heideggerianisme abyssal, mais en suivant les analyses de théoriciens tel Lucien Nizard ou de praticiens tel André Holleaux des faits administratifs, l'on devrait intégrer l'idée que l'administration, loin de se réduire à son « épure juridique », est également un ensemble d'existences, autrement dit non pas de rôles et de rouages mais de motivations, d'attitudes, d'habitudes, investies dans des statuts dont l'état statique n'est qu'apparent, statuts intégrés à leur tour dans des stratégies de préservation ou de conquête du pouvoir³⁴. Cette prise de conscience est déterminante pour identifier la vocation réelle de l'institution administrative. Suivant l'idéologie juridique de la fonction publique l'être des fonctionnaires est coextensif à l'ensemble des droits et des obligations déterminées par leur texte fondateur : le statut de la fonction publique. Ils sont présumés sans autre ambition que celle du service de la collectivité³⁵ et ce service ne serait rien de moins qu'un

32. Lucien Nizard, « Les dynamiques contradictoires en œuvre dans l'administration française », *R.F.A.P.*, n° 15, 1980, pp. 89 ss.

33. L'image du corps et anthropomorphiquement fondée. Dans ses *Mémoires* Saint Simon rapporte que les officiers chargés de l'intendance royale étaient d'abord appelés « officiers de la bouche ». Puis « la Bouche » tout court. Abstraction de l'institutionnalisation mais aussi institutionnalisation de l'abstraction qui finit par occulter les structures originelles d'une institution.

34. Voir l'impitoyable analyse de R. Catherine et G. Thuillier, « Essai de psychologie administrative », *R.A.*, juillet-août 1979. Cependant sur l'utilisation de concepts psychanalytiques en science administrative, voir plus loin.

35. Jacques Chevallier, « L'idéologie des fonctionnaires. Permanence et/ou changement », in *Discours et Idéologie*, *op. cit.*, pp. 3 ss.

ministère au sens ecclésial et spirituel du mot. La notion de ministère réintégré dans celle, laïcisée, d'intérêt général, définirait par suite une vocation de l'institution administrative centrée sur l'administré que l'administrateur est censé servir au sens quasi éthique de ce terme.

Sans aller jusqu'à soutenir, en considération de nombreuses analyses institutionnelles, que la vocation, en vérité, est *inverse*, que c'est l'administré qui sert l'administrateur, qui lui sert en tous cas à justifier son être et sa fonction³⁶, on admettra sans peine que la relation administrative est également une relation d'échanges et de transactions sur un marché dont ni la nature ni les mécanismes ne sont pour le moment bien étudiés. C'est pourquoi telles analyses institutionnelles croient devoir insister sur les *investissements* personnels des fonctionnaires dans l'administration³⁷, investissements conduisant à une étroite dépendance entre, d'une part, l'être du fonctionnaire ou, en tous cas, son existence, et son statut « stratégique » dans l'institution, et, d'autre part, corrélativement, ses relations avec l'environnement social et économique, local ou régional où cette stratégie prend, effectivement, corps.

Par suite, de même que l'on a dû distinguer le grade et l'emploi, est-il indispensable de distinguer le statut juridique et la carrière stratégique du fonctionnaire, centrant la vocation de l'institution administrative prioritairement sur ses intérêts, la transformation du statut de l'administré en administrant ne signifiant alors pour lui que l'augmentation du nombre des aléas extérieurs pouvant perturber sa stratégie. Dès lors, le statut, intégré à une vision en effet stratégique de la carrière, ne désigne plus qu'un point d'appui, voire un système de repli et de défense en cas de besoin, dans le déroulement de celle-ci définie en termes de jeux, comportements où l'on trouve à perdre et à gagner³⁸, cela non pas du point de vue de l'intérêt général (valeur transcendante certes, formellement, mais elle aussi, à ce titre intégrée dans la stratégie) mais du point de vue des investissements subjectifs, des intérêts personnels du fonctionnaire qui, par conséquent, ne saurait être considéré, pour le dire en termes mathématiques, comme « nul » dans l'énoncé de la « fonction » administrative.

De ce point de vue, dans un système sociétal où le statut confère l'être et où la stratégie préserve l'existence, chaque plan de carrière correspond pour le fonctionnaire à une vision de son propre changement aboutissant à l'élaboration constante de ces micro-stratégies et à ces micro-décisions qui ne sont pas forcément harmoniques à la stratégie du changement global conçue par les Pouvoirs Publics³⁹. Ces macro et ces micro-

36. Cf. R. Catherine et G. Thuillier, *op. cit.*

37. A propos de l'institution judiciaire, voir Roger Perrot, « Le rôle du juge dans la société moderne », *Gaz. Pal.* 12-2-77.

38. M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977.

39. Voir le compte rendu de R. Boudon, *La tyrannie des petites décisions ou les effets macroscopiques des actes microscopiques*, sur l'ouvrage de Thomas Schelling, *Micromotives and macro behaviour*, W. Norton and Co, 1978, Analyses de la S.E.D.E.I.S., avril 1978.

stratégies peuvent se concilier, se ménager. Parfois elles s'affrontent, soit au cours d'épreuves de force ouvertes, soit par l'opposition de résistances tacites et de réticences utilisant toutes les ressources de l'énergie si l'on désigne par ce mot l'énergie de l'inertie...

Préfets et Maires négocient entre eux comme négocient entre eux chefs des services extérieurs et notables locaux. Ce type de stratégie, on peut penser qu'il se développera à la suite de la réforme territoriale de 1982. Face à des Présidents de Conseils régionaux élus au suffrage universel, les Commissaires de la République n'auront-ils pas tendance à juger que l'efficacité de leur action — l'on ne parlera pas ici de plan de carrière — ne dépend plus autant que par le passé de l'autorité centrale, et qu'il leur appartient stratégiquement de nouer des liens plus organiques avec un environnement qui, en effet, les environne de manière de plus en plus systématique ? Mais dans l'élaboration de ces stratégies l'administré ne risque-t-il pas de devenir encore davantage « the forgotten man », l'homme oublié ?

2) ADMINISTRATION ET POLITISATION

La question concernant les rapports de l'administratif et du politique émerge ainsi au centre de l'analyse. L'administratif et la politique, loin de se situer l'un par rapport à l'autre en entités ou en instances séparées, s'influencent, se compénètrent, au point que le mot d'*osmose* a été utilisé pour traduire une communauté de vue, de conditionnement, discernable sur plusieurs plans⁴⁰ :

— sociologiques : en raison de l'origine sociale des hauts fonctionnaires recrutés dans les mêmes « couches » que l'élite politique dominante au moins jusqu'en 1981⁴¹ ;

— idéologiques : par l'intériorisation de valeurs communes : modernisme, libéralisme, efficacité, sentiment d'une compétence confinant parfois à un véritable narcissisme institutionnel⁴² ;

— technologiques : primat du dossier, de la rationalité, de la décision unilatérale, du refus de la remise en cause les *normes* structurant cette rationalité, celle-ci eût-elle perdu son caractère, précisément en raison de son unilatéralisme.

Ajoutons que l'initiateur politique de la réforme administrative — au sens large — a besoin de l'administration qu'il prétend réformer, de sa stabilité, de son savoir, de sa compétence. Une administration qui se

40. *Administration et politique sous la V^e République*, F.N.S.P., 1981.

41. Pierre Birnbaum, « L'héritage et le mérite », *Le Monde-Dimanche*, 21 déc. 1980, avec orientation bibliographique.

42. L'étude de Laurent Delpéch, « La diffusion des principes du management public dans l'administration américaine », *R.F.A.P.*, n° 15, 1980, pp. 111 ss., décrit clairement ces valeurs ou plutôt ces utilités institutionnelles. Tous ces thèmes ont été repris et largement confirmés au cours du colloque de l'I.F.S.A., *Administration et Société*, Paris, janvier 1983. Voir notamment les rapports de J.-J. Gleizal et Jacqueline Gatti, *La démocratisation de la formation et du recrutement des agents publics*.

présente donc simultanément comme objet et acteur du projet de réforme administrative. Le paradoxe serait-il sans signification ?

La référence au politique s'impose de façon encore plus directe. Jusqu'à la période récente, si l'on reconnaissait qu'en dépit de leur préférence à la neutralité les hauts fonctionnaires, par exemple, partageaient une idéologie dont les thèmes et les tendances pouvaient s'analyser, on admettait aussi que cette idéologie administrative était en quelque sorte homogène à l'idéologie politique qualifiée de dominante.

Depuis 1981 au moins, la position idéologique de la fonction publique n'a-t-elle pas évolué ? En maints « niveaux » de l'institution administrative l'homogénéité ne fait-elle pas place à une hétérogénéité et à des dissonances dont les effets pratiques sont en cours d'évaluation ⁴³ ?

En effet, comment concilier l'idéologie de la haute fonction publique, telle qu'on l'a reconnue plus haut, et l'idéologie de rupture proclamée par le Parti Socialiste et par le Parti Communiste Français ? La nomination de ministres communistes au gouvernement Pierre Mauroy entraîne-t-elle déjà une pratique administrative nouvelle qui ne se réduise pas à la nomination de telle ou telle personnalité aux différents cabinets ministériels concernés ? Quelles réactions ces pratiques suscitent-elles, non seulement dans la haute fonction publique, mais encore parmi les fonctionnaires de statut intermédiaire : coopération, inertie, attentisme ou conflictualisation des rapports ? Les fonctionnaires qui se réclament du P.S. ou du P.C.F. ont-ils le sentiment d'être acceptés ou simplement tolérés par leurs collègues ? En d'autres termes, quelles relations sont apparues depuis 1981 entre les idéologies particulières des hauts fonctionnaires et cette idéologie peut-être transcendante : l'esprit de corps ?

A un degré différent de la hiérarchie administrative notons, en outre, que la question du changement se formule d'une autre manière : non plus changement *par* l'administration, mais changement *de* l'administration elle-même. L'idéologie socialiste semble en effet majoritaire parmi ce qu'il est convenu d'appeler les moyens et les petits fonctionnaires constituant une partie importante et active de l'électorat des nouveaux Pouvoirs Publics. Mais cet électorat, n'a-t-il pas, formulé des revendications précises concernant la transformation des relations intra-administratives : atténuation des comportements hiérarchiques, syndicalisation plus officielle et plus offensive voire activités politiques bénéficiant de moyens dont l'administration dispose : locaux, temps libre ? Comment concilier ces revendications, qui tendent à réduire la marge séparant cette fois administrateurs actifs et, si l'on peut dire administrateurs passifs, avec l'idéologie hiérarchiste officielle énergiquement rappelée, on le sait, par la juridiction administrative : « le principe hiérarchique veut que l'organisation du service soit le propre, la chose (*sic*) du supérieur hiérarchique

43. Problème à peine évoqué lors du colloque *Administration et Société* à propos d'éventuelles « résistances stratégiques » au changement. Le Premier ministre y a fait allusion au cours de l'émission « L'heure de vérité », A.2, le 16 février 1983.

responsable. Le fonctionnaire n'est qu'un exécutant... Il semble bien qu'il y ait une incompatibilité totale entre le principe hiérarchique et la reconnaissance d'un intérêt du fonctionnaire à contester les mesures de l'organisation du service »⁴⁴.

Ne plus tenir compte de ces « axiomes » contribuerait sans doute à une plus grande identification entre l'administration et les fonctionnaires. Mais ne court-on pas également le risque d'une *politisation* de l'administration ? Politisation au sens courant d'abord, qui ferait pressentir la fin de la « neutralité » de l'administration, neutralité définie comme valeur contribuant à la paix civile. Politisée l'administration en même temps qu'elle deviendrait active, impliquée directement dans les conflits interpartisans, pour ne mentionner que ceux-là, deviendrait également enjeu ouvert, déclaré, du combat politique⁴⁵. Dans ce cas la relation administration-administré ne sera-t-elle par profondément perturbée, altérée, et surtout secondarisée dans l'échelle des priorités de fonctionnaires plus que jamais préoccupés par leurs stratégies centrées sur leur carrière ?

Politisation au sens institutionnel aussi. Connaissant du politique, l'administration le recevra en partage avec d'autres instances dont il devrait être constitutionnellement le monopole. L'autonomisation de l'institution administrative dans le système socio-politique et économique général deviendrait encore plus tangible. Dans ces conditions, l'administration ne connaîtrait-elle pas les mêmes crises que celle de l'armée dans certains régimes, lorsque cédant à sa propre force, ou ne rencontrant devant elle aucun régulateur institutionnel ou constitutionnel à sa mesure elle se mêle de *gouverner* en prétendant incarner, soit directement, soit médiatement, rien moins que l'intérêt national⁴⁶ ? Ces interrogations pourraient sembler théoriques ou inutilement alarmistes si la problématique sociétale de la France avait réellement évolué, celle qui concerne sa cohésion interne, son sentiment d'une identité et d'une unité qui ne soient pas seulement extérieures, juridiques, subies, mais au contraire, intimes, consenties « du dedans », cela contre les sentiments et ressentiments inverses de division externe, de partition interne, de distorsion entre d'un côté le code officiel de la France : liberté, égalité, et surtout fraternité, et de l'autre, la nature et les pratiques de ses appareils administratifs monologiques, situation que l'historien Edward Fox qualifie de « schizophrénie sociale » sans cesse reproduite, de siècle en siècle, par ce qu'il nomme brutalement, sans égard pour leurs généreuses pétitions de principe, les « anti gouvernements de la France »⁴⁷.

44. Cité par Danielle Loschak, « Participation et principe hiérarchique », *Bulletin de l'I.I.A.P.*, janvier-mars 1976, p. 186. Le ministère de la Fonction publique élabore actuellement un nouveau projet de statut de la fonction publique. On sera attentif à la différence éventuelle qui y sera faite entre « contester » et « débattre ».

45. Sens de l'intervention de R. Forni, Président de la commission des lois, au colloque de l'I.F.S.A., *Administration et société*. R. Forni y réclamait « l'obéissance de l'administration et la fin de ses "états d'âme" ».

46. Comme l'a révélé la tendance apparue au cours de la IV^e République, cf. P. Fontvieille-Alquier, *Plaidoyer pour la IV^e République*, A. Michel, 1976.

C. — POLITIQUE DU CHANGEMENT ADMINISTRATIF : L'ANALYSE DE BENJAMIN CONSTANT

1) LE CHANGEMENT EST-IL UNE VALEUR POLITIQUE UNANIMISTE ?

Une politique de changement dans ces conditions fait dangereusement l'impasse sur un a priori qui ne va pas de soi. En examinant le contenu des programmes et les « attendus » des projets de réforme l'on constate que le changement y est intégré comme une valeur effectivement majoritaire, consensuelle, telle un mot d'ordre unanimiste. Pareille croyance occulterait des données essentielles dont la prise en compte oblige, par contre, à définir en même temps qu'une politique du changement une *psychologie* de l'assentiment au changement qui s'écarte des techniques de manipulations et de propagande dont les effets destructeurs, immédiatement ou à terme, ont fait l'objet d'analyses tellement nombreuses qu'elles en deviennent redondantes. Car pas plus qu'on ne fait le bonheur des hommes malgré eux on ne transforme en administrant un administré que cela rebute. Les réflexions d'un Benjamin Constant en ce sens vont nous être utiles pour mieux comprendre la réalité administrative contemporaine.

La première pourrait concerner la base politique du gouvernement initiateur des réformes administratives actuelles. Le gouvernement désigné par le Président de la République après la victoire de 1981 est — qui oserait le contester — le gouvernement d'une nation libre ayant exprimé ses préférences en application de ce principe vital : celui du suffrage universel. Mais de la contemplation de ce principe l'on peut retirer autant de force que de faiblesse. De la force : car par l'une de ces fictions fondatrices de la paix sociale le principe de *majorité* qui met en œuvre le suffrage universel est réputé, en certaines de ses conséquences, valoir pour principe d'*unanimité*⁴⁷ — sous réserve de droits de l'opposition — sans quoi l'action politique ne serait ni concevable ni praticable. A ce titre le gouvernement Mauroy a entrepris des réformes elles aussi considérables, en particulier la décentralisation avec ses deux modifications fondamentales : l'élection des Conseils régionaux au suffrage universel et la suppression de la tutelle préalable pour un système de contrôle a posteriori⁴⁹, par les représentants du pouvoir central, et juridictionnel, ce qui implique au-delà des transformations institutionnelles ainsi réalisées une profonde modification des « mentalités » administratives.

Pourtant cette fiction créatrice par laquelle la majorité dispose pour la collectivité tout entière ne doit pas faire oublier les limites et les

47. Denis Richet, *L'esprit des institutions*, Flammarion, 1974, et Ed. Fox, *L'autre France*, Flammarion, 1973.

48. *Le pouvoir régional*, P.U.F., 1982.

49. Serge Regourd, « La prétendue suppression de la tutelle », *R.A.*, n° 210, oct.-déc. 1982. Etude fort instructive en ce qu'elle montre les limites de l'autonomie de décision des futurs élus régionaux face aux représentant du pouvoir central.

contraintes sociales, psychologiques et politiques qui bornent en réalité la latitude d'intervention des réformateurs. Le Président de la République certes a été élu avec plus de 52 % des voix. D'un certain point de vue ce score lui confère une assise électorale majoritaire indiscutable, mais sous un autre point de vue ce score lui-même fait ressortir l'importance de ce qui ne le constitue pas : à savoir les quasi 48 % d'électeurs qui n'ont pas cru devoir soutenir le programme du candidat à la magistrature suprême. Cette distorsion, le Président de la République comme son prédécesseur sait qu'elle obère son programme même si celui-ci pourrait, en droit, ne pas en tenir compte : être élu par 52 % des voix vous donne le droit de présider, de gouverner, mais il vous oppose aussi à 48 % du corps électoral qu'il s'agit non pas d'ignorer mais de convaincre.

D'autant que cette propre base électorale n'est pas considérée par l'opposition comme sacrée et intouchable, telle un axiome du jeu démocratique français, au moins pendant les cinq ans de la nouvelle législature si ce n'est les sept ans du mandat présidentiel... Les résultats des législatives partielles, et des cantonales de 1981 incitent plutôt l'opposition à remettre en question la fiction opératoire dont on a parlé. Aussi bien Jacques Chirac, que Valéry Giscard d'Estaing⁵⁰, ont déclaré que le rapport officiel des forces politiques ne reflète plus la réalité des tendances de la société française près de deux ans après que le suffrage universel s'est exprimé. Autrement dit que la majorité actuelle n'en n'est plus une, et même que son temps lui est compté. Cette « stratégie », au demeurant, n'est pas nouvelle : avant son élection François Mitterrand avait lui aussi souligné le décalage existant alors — et qui s'est vérifié depuis — entre ce qu'il appelait la majorité politique et la majorité sociologique du pays.

Dans ces conditions une tentation très forte ne guette-t-elle pas les Pouvoirs Publics : celle de l'accélération des réformes devenant sous l'effet de la crispation du jeu politique moins dialogales, plus contraignantes, l'accentuation et l'accélération du conflit politique engendrant à leur tour une conflictualisation plus forte de l'accélération de ce programme ? Etre forcé d'aller vite, oblige, selon le mot de Lénine⁵¹, à mettre fin aux « parlotes » inutiles. Mais que sont les parlotes en vérité, sinon des modalités du dialogue administratif dont seul le respect de sa structure et de son mouvement particulier indique une novation réelle dans les comportements, les pratiques et les formes institutionnelles ? N'est-ce pas justement par « les parlotes » que l'administré se sent devenir administrant ? Les réflexions suivantes de Benjamin Constant nous serviront à mieux discerner l'enjeu de ce débat. C'est que son point de départ est analogue au nôtre : comment réussir une politique de changement dans une société divisée et conflictuelle⁵² ?

50. Lors de leurs différentes déclarations aux journalistes à la télévision durant l'année 1982. On se souvient que le soir-même de la proclamation de la victoire de la gauche aux élections législatives de 1981, M. Poniatowski était intervenu à la télévision pour contester la portée de cette victoire.

51. *Tous contre Denikine*, Œuvres, t. II, Editions des Progrès, Moscou.

52. *De l'esprit de conquête et d'usurpation*. Toutes les citations qui vont suivre sont extraites du chapitre XIII de cet ouvrage et des variantes ajoutées à la 4^e édition, Edit. Pléiade, p. 1014 et suiv. et p. 1606 et suiv.

2) CHANGEMENT MONOLOGAL ET RÉSISTANCES

Benjamin Constant met d'abord en évidence le lien unissant la nature d'un régime et sa conception du changement qui pourrait le pousser à une véritable mainmise sur la temporalité collective : « pour la dictature il faut tout changer. Mais pour tout changer il faut la dictature ». Politique funeste et dangereuse qui méconnaît les distorsions, les désynchronisations entre les réalités sociales et les programmes gouvernementaux. Pour l'homme politique qui se veut novateur — est novateur celui qui n'entend pas perpétuer une situation donnée mais la transformer complètement — la réalité hétérogène, complexe, polychronique dirait dans un langage plus technique l'anthropologue Ed. Hall⁵³, doit, dès lors, se conformer aux modèles qu'il instaure et s'y résorber en abrogeant ce qui s'avère incompatible avec eux. L'homme politique de ce type s'autorise à définir la norme suprême hors laquelle apparaît l'anormal dépourvu du droit d'être. Que deviennent alors les individus, les administrés ? Ils sont contraints à l'observance politique au détriment de leurs aspirations présentes. Comme le dit Benjamin Constant « l'on immole à l'être abstrait les êtres réels. L'on offre au peuple en masse l'holocauste du peuple en détail ».

L'une des conséquences est alors l'*uniformité* considérée non pas *in abstracto* mais comme la contradiction des formes du vivant. Le langage de Benjamin Constant préfigure en ce sens telle épistémologie récente puisqu'à ses yeux : « la variété c'est de l'organisation : l'uniformité c'est du mécanisme, la variété c'est la vie : l'uniformité c'est la mort »⁵⁴.

Et pourtant le législateur abstrait est guetté par la politique de l'uniforme — dans toutes les acceptions du mot. Pour lui, variété signifie contradiction. Or la contradiction est intolérable. Ne contrarie-t-elle pas la logique écrasante de modèles qu'on sentirait niés par la moindre exception ? A cet égard la politique devient *ontologie* et le modèle dicte rien moins que les modalités de l'Être. Cette politique produit d'ailleurs une esthétique particulière : l'esthétique du lisse et du spéculaire : « les conquérants, de nos jours, observe Benjamin Constant, peuples ou princes, veulent que leur empire ne présente qu'une surface unie sur laquelle l'œil superbe du pouvoir se promène sans rencontrer aucune inégalité qui le blesse ou borne sa vue ». Mais du côté des administrés, des sujets, l'uniformité engendre l'apathie elle-même aggravée par la mise en place d'organisation entées sur ce que la science administrative actuelle désignerait par le paradigme centre-périphérie⁵⁵ : « Dans tous les Etats où l'on détruit ainsi toute vie partielle un petit Etat se forme au centre. Dans la capitale s'agglomèrent tous les intérêts. Là vont s'agiter toutes les ambitions. Le reste est immobile ». Mouvement centripète, tropisme centralisateur. Une politique totalitaire est indivisible. En abolis-

53. *La dimension cachée*, Seuil, Points, 1980.

54. Henri Atlan, *Entre le cristal et la fumée*, Seuil, 1979.

55. Jacques Chevallier, « Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique », in *Centre, périphérie, territoire*, P.U.F., 1978, pp. 3 ss.

sant le temps elle déforme le schème corporel de la nation devenue macro-céphale. Cette centralisation, à son tour, désagrège les temporalités individuelles intimes et secrète l'anomie collective : « les individus perdus dans un isolement contre nature, *étrangers au lieu de leur naissance ne vivant que dans un présent rapide* et jetés comme des atomes sur une plaine immense et nivelée se détachent d'une patrie qu'ils n'aperçoivent plus »⁵⁶.

Cette apathie risque néanmoins de n'être que temporaire et de laisser place à la violence. Pourquoi ? L'analyse de Benjamin Constant désigne encore une fois la temporalité pour comprendre les raisons de la crise qui s'annonce, car le déracinement spatial et temporel voulu par le pouvoir central choque la *structure identitaire* de l'administré : « les intérêts et les souvenirs qui naissent des habitudes locales contiennent un germe de résistance que l'autorité ne souffre qu'à regret et qu'elle s'empresse de déraciner ».

Dès l'instant que la force vive prétend briser ces résistances les Pouvoirs Publics s'engagent dans une voie périlleuse et qui pourrait s'avérer sans issue. Parce que, d'une part, la violence engendre la violence et cède à l'impulsion de la fuite en avant : « l'excès du despotisme peut seul prolonger une combinaison qui tend à se dissoudre », qui tend à se dissoudre parce qu'aucun sens intérieur ne lie organiquement les parties qui la composent, et que, d'autre part, le recours à la violence — ou même à la contrainte — détruit la *légitimité* des réformateurs. Peu importe alors pour l'administré la qualité originelle du programme et celle des intentions initiales du réformateur. « En employant la force, conclut sur ce point Benjamin Constant, vous dénaturez la question et *l'homme qui se sent blessé par vos mesures violentes n'examine plus ce que vous lui proposez.* »

Avant d'analyser les propositions et suggestions de l'auteur des « Principes de politique » faisons sa place à une objection que ne manquerait pas de soulever un observateur des réformes en cours dans la France de 1983. Si l'on adopte le point de vue des réformateurs actuels ceux-ci seraient fondés à objecter que leur intention, considérée hors de tout préjugé, n'est pas d'établir l'on ne sait quel système impérial, que cette intention est même totalement différente : suivant la terminologie de Benjamin Constant qu'elle pourrait faire sienne, elle opte pour « la variété et la vie », vie et variété que sa politique de décentralisation notamment est chargée de servir contre les systèmes de centralisation antérieurs obsolètes et équivoques au regard de ces valeurs suprêmes.

Tout en prenant acte de cette objection ne doit-on pas également reconnaître qu'elle n'invalide pas totalement les avertissements précédents qui visent avec la notion d'uniformité, autant le contenu d'une réforme, sa substance, que la *façon* dont elle est appliquée, le cas échéant, par un débat pressé dans l'état d'esprit de ceux qui croient à la violence du bien⁵⁷ ?

⁵⁶. Sur la conflictualisation des temporalités collectives, notre ouvrage, *La politique de l'inconscient*, 1^{re} partie.

3) TROIS DIMENSIONS TEMPORELLES DE LA RÉALITÉ ADMINISTRATIVE

Venons-en aux perspectives et aux alternatives car l'on ne saurait laisser sans réponse un *besoin* de réforme qui s'est exprimé par ailleurs selon les lois d'une société de liberté. Pour sa part, Benjamin Constant ne s'est pas contenté de dénoncer un danger sans tenir compte de ce besoin. Sa position s'énonce avec clarté et dans son énoncé même esquisse le principe de la solution : le bon usage du temps, après qu'on s'est pénétré de l'idée qu'il structure la réalité administrative au moins autant que l'espace.

La marche de l'espèce humaine était graduelle, nous dit-il, toute innovation qui lui imprime une secousse violente est dangereuse « mais cette marche étant en même temps progressive tout ce qui s'oppose à cette progression est également dangereux ». Opinion balancée à partir d'un équilibre interne : sa première partie, isolée, eut aboutit en effet à décourager l'innovation, moteur de la vie, et sa seconde partie, isolée elle aussi, eut conduit à la conclusion qu'il n'est d'innovation qu'explosive, conduite par vive force. En fait, Benjamin Constant dégage, à partir de cette prise en compte de la temporalité, constitutive du principe de réalité politique. la nécessité d'une *eurythmie* du changement, jamais idéale bien sûr mais vers quoi il faut tendre sans cesse, eurythmie non pas abstraite, remarquons-le, mais produite par la dialectique particulière qui lie majorité et opposition : « si l'opposition est efficace il y a stagnation et bientôt dégradation dans les facultés de l'homme. Si l'opposition est impuissante il y a lutte, discorde, convulsions et calamités ».

L'apport des réflexions de Benjamin Constant pour une représentation dialogale du changement administratif se poursuit sur deux plans : 1) la mise en évidence de la composante temporelle aux différents palliers de la vie individuelle à la vie collective ; 2) certaines observations sur la *pratique du changement consenti*, pratique fondée sur le choix des moyens laissé à l'administré et le respect de ses cadres de vie antérieurs.

Le temps s'intègre d'abord dans la constitution psychologique des administrés : il s'incarne dans leur mémoire, il se vit dans le sentiment de leur enracinement « les êtres moraux, note-t-il, ne peuvent être soumis aux règles de l'arithmétique ou du mécanisme. Le passé jette en eux de profondes racines qui ne se brisent pas sans douleur... on leur fait subir en les arrachant le supplice de Polydore... il n'y en a pas une qui ne résiste et qui détachée ne laisse échapper des gouttes de sang ».

La théorie et la pratique psychanalytique vérifieraient aujourd'hui ces assertions⁵⁷. Le changement provoqué par la communication analytique se heurte pratiquement toujours aux résistances de l'analysant

57. Se reporter aux différents débats du Parlement avant le vote de la loi sur la décentralisation. Les opposants ont mis en cause la précipitation de l'initiative gouvernementale, les débats en forme de marche forcée, le caractère forcément hâtif de certaines discussions (voir *Le pouvoir régional*, op. cit.).

58. Voir D. Widlocher, *Freud et le problème du changement*, P.U.F., 1974, et Jean Guillhot, *Le concept de libido*, Publication de la Faculté des Lettres de Rouen, P.U.F., 1980.

dont les moyens de défense doivent être respectés. Vouloir les forcer — ou les circonvenir — aboutit presque fatalement à leur renforcement et dévoie la communication psychanalytique en rapport de forces entre l'analyste et l'analysant auto-justifié, de cette manière inattendue, dans sa tactique initiale par l'interlocuteur qui devait l'en dégager⁵⁹.

La seconde observation concerne l'intrication des subjectivités individuelles et des formes institutionnelles, ainsi que leur adaptation réciproque. Une stratégie du changement ne saurait sans se compromettre méconnaître ce donné psychosociologique : « l'homme se plie aux institutions qu'il trouve établies comme à des règles de la nature physique. Il arrange d'après les défauts même de ces institutions, ses intérêts, ses spéculations, tout son plan de vie⁶⁰. Le réformateur ne s'adresse donc jamais à un individu non impliqué institutionnellement, fut-ce dans des institutions qui en apparence ne sont pas destinées à servir le « premier de ces intérêts qui est d'être heureux ». L'idée de *transaction* institutionnelle, introduite maintenant, mériterait à cet égard d'être mieux exploitée par la science administrative. Car des défauts dénoncés par le réformateur en fait « s'adoucissent parce que toutes les fois qu'une institution dure il y a *transaction*⁶¹ entre elle et les intérêts de l'homme. Ses relations, ses intérêts se groupent autour de ce qui existe ». La conclusion de Benjamin Constant, en ce point, met aussi en question les *utilités* supérieures dont se prévaut l'action réformatrice : « changer tout cela, même pour le mieux, dit-il de l'administré, c'est lui faire mal ».

La troisième observation, intimement liée à la précédente, concerne la temporalité constitutive des groupe sociaux. C'est cette temporalité qu'une politique du changement dénuée de toute préoccupation psychologique risque de conflictualiser. Benjamin Constant souligne ainsi l'opposition potentielle entre les *psychologies sociales*⁶² diversifiées, personnalisées, identitaires et les initiatives centrales, perturbatrices, dépersonnalisantes lorsqu'elles s'imaginent se suffire à elles-mêmes. Tout changement incite à une sorte de comparaison des utilités proposées et de celles que le changement compromet : « il est évident que des peuples élevés dans des coutumes, habitant des lieux dissemblables ne peuvent être ramenés à des formes, à des usages, à des pratiques sans une *contrainte qui leur coûte beaucoup plus qu'elle ne leur vaut* »⁶³. C'est donc en profondeur que le consentement des administrés doit être recherché car « la série d'idées dont leur être moral s'est formé graduellement et dès leur naissance » ne peut être modifié par un arrangement purement nominal, purement extérieur, indépendant de leur volonté.

59. D.W. Winnicott, *Jeu et réalité*, Gallimard, 1975.

60. Sur le problème de l'adaptation, voir J. Piaget, *Le comportement moteur de l'évolution*, Idées, 1976.

61. Sur la notion de transaction en psychothérapie, voir Eric Berne, *Analyse transactionnelle et psychothérapie*, Petite Bibliothèque, Payot, 1976.

62. Cf. Colloque sur l'Objet local, dirigé par L. Sfez, 10-18, 1977, et *Le Pouvoir Régional*, op. cit.

63. Pour le comportement en termes de jeu, M. Crozier et E. Friedberg, op. cit.

Les autorités centrales sont-elles tentées par la contrainte ? Elles risquent alors de provoquer une résistance *politique*, de réveiller, comme le nomme Benjamin Constant, le *patriotisme* local, fondé sur deux éléments : la mémoire spécifique et le sentiment de constituer un corps à part. La mémoire locale est entretenue par les traditions, les souvenirs d'une ancienne indépendance que relate — en les enjolivant — les érudits (mais ce sont ces enjolivements qui forment les mythes et leur donnent leur vitalité) et que rappellent les monuments qui balisent les lieux de l'identité immédiate. Histoire, souvenirs, mythes, monuments, réactivent les contenus d'une « loi » particulière qui s'opposera d'autant plus vivement à la loi centrale que l'identité locale, par sa proximité, sa substantialité — qualités dont ne peut se prévaloir la référence centrale en raison de son éloignement, de son anonymat, de sa neutralité affective — que cette identité locale est celle d'une réalité quasi *corporelle*⁶⁴. Benjamin Constant, au demeurant en reconnaît l'ambiguïté : « les habitants trouvent du plaisir à tout ce qui leur donne l'apparence *même trompeuse* d'être constitués en corps de nation et réunis par des liens particuliers. Mais la jalousie de l'autorité les surveille, s'alarme et brise le germe prêt à éclore. Tout est en place pour la réaction en chaîne des violences car contre cette jalousie l'ordre naturel des choses se venge des outrages qu'on veut lui faire et plus la compression a été violente plus la réaction se montre terrible ».

En découvrant cette analyse l'on pourrait songer qu'elle appartient à l'époque où elle a été écrite et que de nos jours le local n'est plus investi aussi fortement, que la référence centrale est assurée et légitimée par la conscience collective. Mais que savons-nous, en fait, des processus inconscients réactivés par des situations de crise lorsque le local et le central, au lieu de s'intégrer, ne désignent plus que les pôles d'un antagonisme susceptible de se mythifier⁶⁵ ?

4) L'ÉCONOMIE DU CHANGEMENT ADMINISTRATIF OPTIONNEL

La psychologie du changement esquissée par Benjamin Constant repose par suite sur deux considérations essentielles :

En premier lieu le rejet du formalisme rigide qui ne devrait jamais prévaloir sur ces structures identitaires, sur la constitution — entendue dans un sens beaucoup plus large et plus complexe que celui de ce terme en droit public — des groupes affectés par la réforme. « Les lois, écrit-il, ne sont pas la justice, *ce sont des formes pour l'administrer* ». La prise en compte de ces formes ne relève pas des obligations d'une esthétique vide mais de la compréhension, une fois de plus, des fonctions constitutionnelles du temps : « si deux peuplades qui, bien que voisines, ont eu longtemps une existence à part, se trouvent depuis leur réunion avoir

64. Paul Schilder, *L'image du corps*, Gallimard, Tel, 1980.

65. J.A. Mazères, « La Région : Espace du pouvoir ou espace de pouvoirs ? », in *Centre, périphérie, territoire*, op. cit., p. 245.

conservé des formes différentes, la *différence ne doit pas être jugée d'après une proximité géographique* mais d'après l'attachement moral aux lois héréditaires sur lesquelles leurs calculs se sont appuyés ».

Ensuite, ce qu'en termes pascaliens, l'on définira comme l'esprit de finesse devant l'emporter sur l'esprit de géométrie. Benjamin Constant incite ainsi à une réflexion sur les coûts réels d'une *rationalité* superficielle qui se prétendait fondée sur un calcul économique impeccable mais qui risque de se révéler, en raison de son artificialité, plus onéreuse que prévu⁶⁶. Soit le cas de la *ligne droite* : figure parfaite de la simplicité des procédures et de l'économie des moyens : « Pour aller d'un village à l'autre la ligne droite est incontestablement la plus courte ». Qui nierait en effet ce truisme ? Et les habitants de ces deux villages s'épargneraient du temps et de la fatigue s'ils voulaient tous suivre cette route. *Mais* — car, comme le dit la locution courant : il y a un *mais* — si pour tracer cette route, il faut abattre des maisons, dévaster des champs, céder à la violence physique, s'il faut ensuite mettre en application des lois de rigueur (recours à la violence juridique) pour ne pas rentrer dans les sentiers pratiqués autrefois ; si des gendarmes sont nécessaires pour arrêter les contrevenants, des prisons pour les recevoir, des geôliers pour les garder (désagrégations de la rationalité économique initiale du projet) n'y aura-t-il pas plus de temps perdu ?

En conclusion Benjamin Constant marque sa nette préférence pour une pratique alternative et optionnelle, étrangère avant la lettre et à la lettre aux faux calculs du « one best way » : « Si l'autorité peut sans porter atteinte à la propriété particulière et aux droits individuels elle fait bien. Mais qu'elle se borne à ouvrir ce chemin, qu'elle ne prohibe point ceux que l'usage a consacré bien qu'ils soient plus long et plus incommodes. » S'agirait-il alors de prôner une politique pusillanime, cristallisant les rentes de situation et les privilèges, respectant le local au point de l'enkyster dans ses propres limites ? La position de Benjamin Constant ne saurait être ramenée à ce conservatisme démagogique. Au contraire, se fondant sur une psychologie de l'intérêt il propose, le champ des attitudes restant ouvert, de laisser l'intérêt combattre la routine. Dans ces conditions tôt ou tard l'intérêt sera vainqueur et le *changement* que l'on désire moins chèrement acheté sera plus complet et plus irrévocable »⁶⁷.

Mais Benjamin Constant ne présume-t-il pas trop de la rationalité des demandes administratives ? Comment circonscrire puis tenter de répondre à cette interrogation ?

66. Lucien Sfez, *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, nov.-déc. 1981. Sur la politique de « one best way », M. Crozier : *On ne change pas la société par décret*, Réédition et débats dans l'édition Pluriel, Hachette, 1981.

67. Sur l'approche utilitariste des comportements politiques, voir J. Buchanan et G. Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Harbor, The University of Michigan Press, 1962.

D. — LE BESOIN D'UNE PSYCHOLOGIE ADMINISTRATIVE

1) PARTICIPATION ET AMBIVALENCE DES ADMINISTRÉS

Le problème de la psychologie est posé à la science administrative parce que le problème du *sens* lui est également posé. La question du sens doit être relevée lorsque dans un domaine présumé homogène, aux structures recensées, à l'évolution prescrite, se font jour des tensions paradoxales, des poussées contradictoires⁶⁸.

Soit le cas de la participation. Depuis environ les années 1960 et sans doute sous l'influence des sciences sociales américaine⁶⁹ et de leur idéologie la participation a été présentée comme l'une des voies les plus fructueuses pour le changement administratif de la société française⁷⁰. A la fin des années 1960 n'est-elle pas devenue une sorte de doctrine officielle, présidentielle avec le Général de Gaulle, gouvernementale avec Jacques Chaban Delmas⁷¹ et Jacques Delors ? Aujourd'hui, sous des formulations à peine modifiées elle a été intégrée dans le discours des nouveaux Pouvoirs Publics.

Pourtant cela aura été le mérite de Michel Crozier d'avoir signalé, dès cette époque, que la participation soulevait au moins autant de questions qu'elle était supposée en résoudre. Discernons son hypothèque originelle. En effet, la participation a recouvert toute une série de pratiques allant de la stimulation au travail par l'intensification de la motivation, jusqu'à la manipulation des administrés et même, subversion plus condamnable, leur auto-manipulation.

En outre la participation produisait des effets paradoxaux par rapport à ce que l'on en attendait à l'écoute — univoque il est vrai — d'une certaine demande sociale. Parce que les citoyens en proie à la rogne et à la grogne se plaignaient de la tutelle des Pouvoirs Publics, de leur éloignement, de leur anonymat, et d'être traités comme s'ils étaient dépourvus d'identité, l'on a pensé que les mettre en contact avec leurs propres affaires et les inciter à *prendre part* ne fut-ce qu'à la préparation des décisions qui allaient les affecter, que cela réduirait leur dissatisfaction et accentuerait leur identification aux objectifs des Pouvoirs Publics⁷². L'expérience a montré que pareille attente avait sous-estimé la complexité psychologique de cet état d'esprit et mal discerné son noyau paradoxal en cédant à l'illusion d'une *rationalité* des demandes administratives, car :

— d'une part, certes, les administrés se plaignent de l'Etat ;

68. B. Russell, *My philosophical development*, notamment p. 130, Urwin Books, 1975. Richard Feynman, *La nature de la physique*, Seuil, Points, 1979. Sur le problème du sens chez R. Carnap et Wittgenstein, cf. Anne Noess, *Four modern philosophers*, Phoenix Books, 1969.

69. *Democracy and participation*, J.R. Lucas, Peuguin, 1976.

70. *Discours et messages* du Général de Gaulle, notamment : période de 1968 à 1969, Livre de poche.

71. *L'ardeur*, Livre de poche, 1975.

72. M. Crozier, *Le citoyen*, Esprit, 1961.

— mais, d'autre part, il souhaite *toujours* être pris en charge par lui, ou par ses représentants, que l'on règle leurs problèmes à leur place, illustrant ainsi le principe de plaisir, dont Freud a élaboré la théorie, ce principe consistant avant tout à éviter les tensions, principe lui-même déterminé par la propension à la morbidité ou par ce qu'on appellera un peu plus tard l'entropie ⁷³.

Ainsi la question du sens, perçue a minima, comme celle de la cohérence interne d'une demande, se révèle avec le paradoxe précédent. Tout se passe comme si l'administré exprimait non pas : a) une dissatisfaction à l'égard des Pouvoirs Publics et donc « logiquement », b) le souhait de « se prendre en charge », mais simultanément deux besoins contradictoires : a) être pris en charge, b) continuer de se plaindre. Ce qui est perçu par le fonctionnaire comme une *incohérence* procède de cette *ambivalence*, bien élucidée par le psychanalyste, qui contredit la logique formelle puisqu'elle fait en sorte que, pour ainsi dire, A et non A coexistent chez le même sujet ⁷⁴.

A partir de la compréhension de cette situation une psychologie administrative est-elle dès lors concevable ? Une réponse pourrait s'esquisser dans les directions suivantes qu'on jalonnait de mises en garde épistémologiques et pratiques.

Énonçons d'abord une proposition générale. La psychologie administrative devrait considérer l'administré en tant qu'individu — ou en tant que *personne*, cela immédiatement et non pas à partir d'une vision médiatisée et conditionnée par l'institution administrative considérée, elle, comme l'objet électif du regard ⁷⁵ — au sens husserlien — d'un regard qui déclare et décrète l'existence de ce sur quoi il porte en confinant le reste dans l'inexistence ou le marginal ⁷⁶.

Pour autant, la psychologie administrative ne saurait se réduire à une psychologie « individualiste » faussée par le contre-sens qu'il suffirait d'assimiler un corpus théorique et des procédés — voire des recettes — techniques recouverts par la dénomination « psychologie générale », puis d'appliquer le tout à la science administrative, en son état présent, pour faire naître la psychologie administrative. Cette application risquerait de se réduire à un *placage*. Il ne suffit pas d'additionner deux disciplines pour en créer, synthétiquement, une troisième.

2) L'INTERSUBJECTIVITÉ EN SCIENCE ADMINISTRATIVE

En reprenant les termes de ce questionnement l'on proposera que la science administrative, sans rien abandonner de ses orientations, de

73. *Au-delà du principe de plaisir*, in *Essais de psychanalyse*, Petite Bibliothèque, Payot, 1968.

74. P. Watlawicz, *Changements, paradoxes et psychothérapie*, Seuil, 1975.

75. G. Timsit, « La science administrative d'hier à demain et après demain », *R.D.P.*, 1982, n° 4, pp. 929 et ss.

76. Husserl, *Idées directrices pour une phénoménologie* et *La crise des sciences européennes et la phénoménologie transcendentale*, Gallimard. Également Sartre, *Critique de la raison dialectique*, Gallimard.

ses programmes et de ses techniques actuelles, s'interroge sur le rapport administratif comme modalité de *l'intersubjectivité*⁷⁷. La référence sociologique, en ce sens, est éclairante. F. Bourricaud⁷⁸ et Georges Balandier⁷⁹, par exemple, n'ont-ils pas souhaité il y a une dizaine d'années déjà que l'on ne définisse plus la sociologie comme un anti-individualisme, sans doute parce qu'eux-mêmes étaient de plus en plus attentifs à la relation de la puissance et du sens, dans leur rapport avec l'historicité ou au contraire l'entropie sociale ?

Cette perspective on la voit s'ouvrir progressivement dans d'autres directions. Ainsi P. Bourdieu observe-t-il à propos du subjectif — en note il est vrai, position paradoxale dans « le champ » de son propre texte en raison de l'importance que lui-même accorde à cette problématique — : « que les raisons de la répugnance spontanée des savants envers les critères subjectifs mériteraient une longue analyse ». P. Bourdieu met en cause sans complaisance, mais en bloc, le réalisme naïf, l'économisme, les intérêts attachés aux apparences de la neutralité axiologique, le point d'honneur des savants à multiplier les signes de rupture avec les représentations du sens commun et qui le condamne à l'objectivisme réducteur⁸⁰. L'on pourrait ajouter à cette liste *la peur* de s'impliquer personnellement dans la relation, de s'exposer au dialogue en sortant du « faux self » — selon la terminologie du psychanalyste Winnicott — constitué par les rôles sociaux et les identités juridiques.

L'on doit surtout reconnaître l'émergence de demandes plus épistémologiques émanant cette fois tant de la science administrative que des psychologues, demandes qui risqueraient seulement de se croiser sans se rencontrer si, précisément, leur rencontre n'était pas favorisée en vue de leur confrontation *scientifique*.

La demande psychologique provient, bien sûr, à l'état brut des administrés. Mais nous en retiendrons la mise en forme faite tant par les psychologues que par les psychanalystes confrontés au fait administratif en tant que les uns et les autres ne cessent de dénoncer l'anomie administrative⁸¹. De leur point de vue l'administration ressemble à un corps, mais à un corps malade qui à son tour rend malade son environnement par un effet de ces feed-back négatifs que non seulement les cybernéticiens mais aussi les psychothérapeutes en certaines de leurs directions

77. Husserl, *op. cit.*, M. Buber, *La vie en dialogue*, *op. cit.*, E. Amado Levy Valensi, *La communication*, Edit. universitaires. Sur le rôle fondamental de l'intersubjectivité en épistémologie et pour les progrès de la recherche scientifique voir R. Popper, *La société ouverte et ses ennemis*, Seuil, 1979, et Renée Bouveresse, Karl Popper Vrin, 1979.

78. F. Bourricaud, « Contre le sociologisme », *Revue française de sociologie*, 1975, XVI, suppl.

79. G. Balandier, *Sens et puissance*, Quadrige, P.U.F. 1980. Voir également les remarques d'A. Touraine à propos de son livre *La prophétie antinucléaire*, in *Sociologie du travail*, 1980.

80. « L'identité et la représentation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, novembre 1980, p. 68, n° 17.

81. R. Catherine et G. Thuillier, « Essai de psychologie administrative », *op. cit.* P. Legendre, *Jouir du pouvoir. Essai sur la bureaucratie patriote*, Edit. de Minuit, 1976.

de recherche et d'exploration pratique commencent à bien connaître ⁸².

La tentation est grande pour les administrativistes lancés dans la psychologie — voire la psychopathologie — du fait administratif de s'adresser aux « psy » pour leur demander pêle-mêle, explications, théories, recettes. C'est alors que leur rencontre risque d'être compromise car actuellement les « psy » eux-mêmes butent contre les barrières institutionnelles, les limites sociologiques politiques et... administratives qui les relèguent — quoi qu'ils en aient et au détriment du développement de leur discipline — dans une psychologie « individualité » par défaut... La défense du « corps » administratif bien préparée par les chausse-trappes des prétendus entretiens approfondis et par les chevaux de frises de « l'intérêt du service » les laisse en tête-à-tête avec les seuls administrés. De sorte que la psychologie administrative restera une illusion tant que l'administration ne se prêtera pas au dialogue, en s'impliquant dans une véritable communication, sans rétention d'information, sans obsession du secret, ni appréhension pour les fonctionnaires des retombées de leur franchise éventuelle sur leur carrière.

Appuyée par la science administrative, la psychologie administrative aurait à briser un cercle vicieux. Pour se constituer en tant que telle, elle a besoin du concours de l'administration. Celle-ci le refuse, ou le restreint, ou le manipule. Mais justement, la psychologie administrative ne doit-elle pas à son tour mériter son nom en commençant par réduire ces obstacles, sinon à les surmonter tous et d'un seul coup ? Ces obstacles, on aura garde de les sous-estimer. Ils sont nombreux, compacts, interagissants. Ils nous questionnent. Par exemple, comment résoudre la tendance au suicide d'une personne frappée par le chômage ou menacée de perdre son emploi et obligée de subir, au regard des critères actuels de valorisation sociale, une terrible hémorragie narcissique ? Sans doute, dans ces circonstances, est-il nécessaire de reconnaître une fragilisation personnelle antérieure de l'intéressé ⁸³. Mais une société créatrice, n'est-ce pas une société qui favorise la liquidation des conflits infantiles au lieu de les reprendre, de les amplifier, de les extrapoler au long d'une existence ?

Comment faire du fonctionnaire passif, un fonctionnaire actif et capable de s'intéresser à autrui, si l'on prône toujours le principe hiérarchique et hiérocraque d'après lequel tout supérieur est en position d'exterritorialité insitutionnelle, en solution de continuité psychologique et affective avec ses subordonnés, situés par rapport à lui au pôle inférieur d'une relation de domination, subordonnés dont la carrière — coextensive à leur être — dépendent de sa notation ⁸⁴ ?

De quelle façon déjouer les « feed backs » négatifs institutionnels par lesquels les difficultés s'engrènent les unes dans les autres, les effets

82. Pierre Angel, « Approche systémique et crise institutionnelle en psychiatrie infantile », in *Interaction en médecine et en psychiatrie*, études en hommage à Gregory Bateson sous la direction de Guy Maruani et Paul Watzlawck, Genitif, 1982.

83. Durkheim, *Le suicide*, P.U.F., 1976.

84. R. Catherine et G. Thuillier, *op. cit.*

devenant cause à leur tour, si l'administration se « vit » à l'encontre des administrés comme institution sacrale diffusant du haut vers le bas une vérité mythique par le moyen de paroles oraculaires⁸⁵ ?

Comment parler de dialogue administratif si d'une part le dialogue implique l'ouverture, l'explicitation, l'improvisation — au sens créatif du mot — et si d'autre part le langage administratif reste précautionneux, utilisant le formalisme pour se garantir contre l'imprévisible, systématiquement assimilé à la possibilité du pire, et si les formes administratives restent symbolisées par l'arrêté et par la circulaire⁸⁶... Comment ouvrir le cercle administratif, remettre en mouvement, en le remettant en question⁸⁷, ce que l'arrêté — comme son nom l'indique — fixe certes — ce qui met fin à l'incertitude — mais au risque de figer ce qu'il fixe et par cette fixation d'ossifier un peu plus le système qu'il est censé faire fonctionner ?

A partir de ces interrogations les perspectives d'une psychologie administrative favorisant le passage du statut d'administré à celui d'administrant se dégagent cependant.

La prise en considération immédiate de la personne administrative est conditionnée — au-delà de l'ouverture d'esprit quelle présuppose au lieu de l'investissement obsessionnel dans un plan de carrière égo-centré — par une formation psychologique véritable des administrateurs, formation aussi sérieuse et organisée que leur formation juridique et économique.

Cette formation dont il ne faudrait pas attendre des effets massifs et magiques dans l'immédiat, leur permettrait, entre autres, de reconnaître au-dessus du dossier, la personne de l'administré, d'identifier les difficultés dont cette personne n'est peut-être pas consciente elle-même. Elle leur permettrait de ne pas aborder la relation administrative de façon unilinéaire et univoque parce que prédéterminée par des règlements pré-existants — langages arrêtés, langages inhibiteurs, langages pavloviens — mais de savoir en cas de besoin reconnaître les transferts institutionnels⁸⁷ que cette relation induit, c'est-à-dire les différents niveaux, manifestes et latents, des demandes de l'administré. Non pas — et il convient, bien sûr, d'écarter ce malentendu — que l'administrateur ait à se transformer en psychothérapeute en cédant lui-même à son propre transfert institutionnel ! Mais savoir discerner dans une relation administrative sa composante transférentielle permettrait avant tout de délester cette relation de ce qui la fausse en la surchargeant et de ce seul fait de la rendre plus opératoire. En donnant ainsi satisfaction à la demande manifeste de l'administré elle contribuerait déjà sinon à faire disparaître complètement, du moins à atténuer, la surcharge transférentielle initiale⁸⁸.

85. Georges Duby, *Les trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Gallimard, 1978.

86. Doyen Savatier, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *D.*, 1977, Ch. 43.

87. Cf. notre étude, « Psychanalyse, science politique et réalités institutionnelles », in *L'Institution*, P.U.F., 1981.

88. Henri Baruk, *La psychiatrie sociale*, P.U.F. Que Sais-Je ?

Encore faut-il que l'administration, au sens institutionnel, se dispose à cette communication dialogale car l'une des impasses dans laquelle risque de s'engager la psychologie administrative correspondrait à l'illusion que la réponse à la psychopathologie administrative se trouverait dans la simple lecture de Piaget, Wallon, Freud ou Jung, d'Henry Ey, de Janet ou de Lacan... Rappelons que la réaction adéquate à toute psychopathologie « collective » consiste dans l'instauration d'un *dialogue* institutionnel de même ampleur⁸⁹. Cette réaction, à n'en pas douter, bénéficiera des enseignements de *toutes* les branches de la psychologie, de la psychiatrie et de la psychanalyse — en évitant de se laisser réduire et stériliser par telle ou telle école ou tel courant ou groupe ou sous-groupe (les « disfonctions » — employons un euphémisme — administratives de certains groupes de psychanalystes méritant à eux seuls une attention particulière de la part des administrativistes)⁹⁰. La psychologie administrative devrait plutôt s'intégrer dialogalement dans la science administrative, cette intégration ayant valeur constitutionnelle et heuristique réciproque car si les progrès du dialogue administratif demandent en effet la connaissance de syndromes phobiques, des mécanismes d'inhibition, des complexes de castration, des transferts parentaux ils demandent aussi une connaissance approfondie des structures administratives, des circuits de décision, des processus juridictionnels, de la jurisprudence des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat.

Le développement d'une psychologie administrative permettra cependant à la science administrative de faire de l'*intersubjectivité* l'un de ses paradigmes fondamentaux et des pronoms JE - TU - NOUS, des points de repères clarificateurs lorsque la texture législative s'opacifie et que la réglementation se complexifie⁹¹ au point que les faces humaines se dissolvent dans l'anonymat d'une langue administrative qui finit par se prendre pour sa propre interlocutrice et par se parler elle-même.

La référence à l'*intersubjectivité*, la recherche prioritaire des faces humaines, l'écoute de leur voix propre, irréductible à aucun langage préconstitué, permettrait au surplus d'échapper aux faux semblants des modèles cybernétiques — un output n'est pas une réponse humaine — ou des jeux stratégiques. L'analyse de la crise bureaucratique par Michel Crozier l'illustre nettement. Reprenons quelques-uns de ses points principaux :

3) MODÈLES STRATÉGIQUES ET REPRODUCTION DES COMPORTEMENTS MONOLOGAUX

Michel Crozier diagnostique d'abord la situation de crise des institutions administratives contemporaines : prôner idéologiquement la par-

89. *Le Pouvoir et la Parole, op. cit.*

90. E. Amado Levy Valensi, *Les voies et les pièges de la psychanalyse*, Edition Delarge, Vrin, 1971.

91. Doyen Savatier, *op. cit.*, sur le caractère central de l'*intersubjectivité* dans la découverte scientifique. Cf. K. Popper, *The unended quest*, Fontana, 1976.

ticipation présuppose des changements institutionnels et psychologiques auxquels ni les institutions ni les individus ne sont réellement préparés. Ainsi les « solutions » préconisées pour sortir de la crise en vérité ne font que l'aggraver en surchargeant un système, déjà saturé, de demandes supplémentaires, d'exigences au coût marginal de plus en plus lourd ⁹².

Que préconise M. Crozier pour résoudre ces difficultés tant pratiques qu'épistémologiques ? La formule suivante nous semble symptomatique en tant qu'elle esquisse une véritable issue tout en la compromettant par une théorisation incompatible avec elle : « c'est en jouant avec le *temps* et avec l'*espace* que le stratège du changement peut échapper à une confrontation dans laquelle il s'épuiserait » à cause de la saturation des systèmes bureaucratiques contemporains.

Pourtant cette direction est aussitôt faussée par la référence au jeu et à la stratégie qui prétend l'étayer en pratique. On a vu qu'une durée créatrice — et l'on va voir qu'un espace vécu — dans l'ordre administratif ne sont concevables que si le dialogue interhumain, explicitant des positions intersubjectives, est lui-même possible. Faut-il alors rappeler, en y insistant, qu'un jeu n'est pas un dialogue, ni structurellement, ni psychologiquement ? Un dialogue se fonde sur une éthique — qu'à son tour il met en pratique — pour laquelle un sujet conscient de son identité — identité ouverte, se faisant : identification — ne conçoit pas celle-ci autrement que relationnelle et s'explicitant dans une interlocution qui, en tant que telle, est génératrice de sens *avec* autrui.

Le jeu correspond au contraire à un comportement différent par lequel s'affirme une *volonté de maîtrise sur* autrui, volonté qui ne pouvant se réaliser d'emblée par la force brute, le geste unique, impérieux et impératif, tente d'atteindre des objectifs *inchangés* par la composition. Non par la violence du coup ni par l'injonction péremptoire mais par l'intelligence manœuvrière ⁹³. Par-là, le jeu stratégique n'est pas générateur de sens parce qu'il reste dominé par une mentalité où l'unilatéral prévaut, avec le préjugé qu'autrui n'a pas de valeur, qu'il n'est qu'une utilité — ou une inconnue — stratégique.

La stratégie comme articulation de jeux s'expose aux mêmes objections. En fait l'élaboration théorique de M. Crozier ne trouve plus ici ses instruments adéquats parce qu'elle ne se décide pas entre le souci de l'innovation et celui du contrôle et de la maîtrise, et qu'elle croit pouvoir les concilier dans des concepts mixtes et ambigus qui font se demander si vouloir contrôler la modernisation ne signifie pas, en fait, vouloir moderniser le contrôle...

Pour se développer une psychologie administrative — à laquelle les travaux de M. Crozier ont apporté tant de matériaux — devrait se dégager de ces formations de compromis entre ce que les psychanalystes désignent comme pulsions de vie et pulsions de mort, et de formulations

92. « La crise bureaucratique », *R.F.A.P.*, n° 15, 1980, pp. 111 et ss.

93. Sun Tsu, *L'art de la Guerre*, Flammarion, Champs, 1979.

théoriques qui les instillent dans le langage administratif, courant ou savant.

Le souci du sens, dès lors qu'on veut l'assumer, appelle donc une tout autre attitude, des références épistémologiques différentes sans abandonner, pour leur objet particulier, les références précédentes mais sans, non plus, les extrapoler indûment et les ériger en axiomes⁹⁴.

Michel Crozier l'a lui-même noté : le changement administratif implique un rapport nouveau au temps et à l'espace lesquels, à notre sens, ne devraient plus désigner les dimensions d'un champ de désignification collective mais devraient plutôt désigner les dimensions et les rapports d'un dialogue administratif, préalable, moyen et finalité, de l'innovation sociale, politique et administrative.

Nous avons déjà examiné cette possibilité à propos du temps et du changement administratifs⁹⁵. A présent, qu'en est-il de l'espace et qu'en sera-t-il du sens ?

*
**

III. — ESPACE ADMINISTRATIF ET DIALOGUE

« L'inquiétude de Cézanne devant la figure humaine est du même ordre que celle qui l'assaille en face du paysage ou de la scène de genre. C'est une exigence de stabilité au sein de la diversité. »

Liliane Brion-Guerry, *Cézanne et l'expression de l'espace*, Albin-Michel, 1966, p. 81.

A. — L'ESPACE ADMINISTRATIF SUBI

1) ESPACE ET COMMUNICATION ADMINISTRATIVE

On ne saurait parler de véritable relation dialogale lorsque l'éloignement des interlocuteurs est si important et leurs positions respectives si dissymétriques qu'en réalité ils sont étrangers l'un pour l'autre. Or la réforme administrative en cours vise à réduire cet éloignement entre l'administration et l'administré, à obtenir ce qu'après l'anthropologue E. Hall l'on appellera la proxémie optimale⁹⁶ du rapport administratif, autrement dit d'un rapport tel qu'il évite le double travers et de la séparation totale et du confusionisme institutionnel.

Deux questions principales doivent alors être explicitées. Que faut-il entendre par espace administratif, selon ses deux aspects d'espace administratif subi, d'une part, et, d'autre part, d'espace administratif vécu ?

94. G. Balandier, *op. cit.*

95. *Supra*, II.

96. *La dimension cachée*, Seuil, Points, 1979.

Par ailleurs, l'actuelle réforme portant sur la décentralisation est-elle de nature à favoriser le passage de l'un de ces types d'espace à l'autre, non seulement dans l'épuration des textes — comme dirait Georges Burdeau — mais dans la « praxis » administrative. Au terme de ce double questionnement la proximité administrative apparaîtra comme la condition nécessaire mais non suffisante du dialogue administratif, et partant, de la transformation du statut d'administré en celui d'administrant⁹⁷.

En raison de l'inflation linguistique dont souffre le terme d'espace dans la terminologie juridique et administrative actuelle⁹⁸ il faut avant tout convenir du sens que nous lui accordons dans cette analyse.

Le sens commun associe espace et géographie, espace et étendue. Existerait-il un « espace » en soi ? Les recherches épistémologiques récentes nous conduisent pour le moins à modifier cette représentation, à la diversifier.

L'on sait, en effet, que suivant un kantisme vulgarisé l'espace, aussi bien que le temps, sont des a priori, des données originaires, des éléments premiers sans lesquels la conceptualisation, l'exercice de la pensée seraient impossibles. Ces notions transcendantales sont elles-mêmes non analysables : elles demandent à être intégrées et à être utilisées telles quelles.

On ne développera pas ici la question proprement épistémologique née d'une pareille représentation⁹⁹. On relèvera cependant ses conséquences dans d'autres domaines. Croire qu'il existe un espace en soi pourrait conduire, par extrapolation, à la conviction — ou au préjugé — qu'il existe aussi un « espace » juridique et politique — et donc un espace administratif en soi, immuable, intangible, géologique, auquel il ne reste plus qu'à s'adapter. Cette représentation est fondamentalement remise en cause par bien des épistémologues contemporains. L'espace différencié de l'étendue, qui n'est plus que l'une de ses caractéristiques¹⁰⁰ et l'une de ses dimensions opératoires, est considéré de plus en plus comme un tissu de rapports, un réseau de relations entre des « positions » éventuellement variables selon les comportements de ceux qui les occupent.

L'anthropologie de l'espace résulte ainsi d'une évolution considérable dans de nombreuses disciplines, de la physique à la phénoménologie, de l'histoire et de la sociologie de l'art à la science politique. Montrons quelques directions de cette évolution et ensuite ce qui risque de les compromettre.

Qu'un espace en soi n'existe pas mais qu'il naisse des représentations de la relation humaine de ceux qui le constituent en l'occupant. Piaget l'a clairement démontré en psychologie génétique¹⁰¹. Nos schèmes spatiaux, épistémologiquement autonomisés, sont déterminés par l'intériorisation de nos relations, antérieurement vécues, aux objets constituant le monde

97. Sur le concept de proximité, E. Levinas, *Autrement qu'être ou au-delà de l'essence*, M. Nijhoff, La Haye, 1974.

98. Cf. *Centre, périphérie, territoire*, op. cit.

99. A. Koyré, *Du monde clos à l'univers infini*, Idées, Gallimard, 1974.

100. Article « Géométrie », in *Encyclopædia Universalis*.

101. J. Piaget et B. Hinfelder, *La représentation de l'espace chez l'enfant*, P.U.F.

originaire où notre évolution a commencé. Freud aurait insisté : aux *personnes* réelles et imaginaires qui ont formé notre environnement infantile ¹⁰².

Passant de la psychologie à l'art qui en est l'instance de sublimation et, plus précisément à la sociologie de l'art (osera-t-on parler de la socio-épistémologie de l'art ?), l'on reconnaîtra ainsi avec Pierre Francastel ¹⁰³ qu'en effet l'espace n'est pas une réalité en soi dont la représentation seule est variable selon les époques mais que l'espace est « l'expérience même de l'homme — c'est parce que les hommes du *quattrocento* ont vu changer leur estimation générale des *valeurs* qu'ils ont été amenés à modifier corrélativement la représentation figurative de la position attribuée aux objets de l'univers ».

Cette approche de l'espace qui ne court-circuite pas le questionnement sur nos *valeurs*, sur les normes constitutionnelles de la réalité politique, économique et juridique de ce que nous désignons génériquement comme « réalité », se développe depuis quelques années en sciences sociales, dans ces disciplines avec lesquelles la science administrative est entré désormais en colloque.

A cet égard trois œuvres ont, en particulier, fonction indiciaria pour les administrativistes.

Pour H. Lefebvre ¹⁰⁴ l'espace n'est pas un a priori mais le tracé du réseau des relations économiques dominantes dans une société donnée, relations elles-mêmes déterminées par l'organisation des appareils de production capitalistes. L'espace, ainsi, se ramène au graphe, à l'organigramme en quoi cette organisation se projette, un tel organigramme représentant à son tour le système d'exploitation fonctionnant dans les économies nationales et à présent, internationales.

« Surveiller et punir » de Michel Foucault ¹⁰⁵ a réactualisé le schéma du Panopticon de Bentham, représentatif d'une mentalité et d'une structuration sociale ou vision signifie essentiellement surveillance, vision par laquelle le dominant voit sans être vu, vision du pouvoir : celle du gardien immobilisant ainsi son prisonnier, gardien représentant le pouvoir qui l'a institué. L'institution se constitue de la sorte par le réseau de ces relations carcérales, produisant un espace visuel et muet, figé et réifiant, car la surveillance est subvertie par sa logique interne qui rend le surveillant prisonnier de sa tâche, enfermé dans sa position qu'il ne saurait abandonner sans compromettre l'efficacité du système en son entier.

Plus récemment Pierre Bourdieu ¹⁰⁶ a activé dans les sciences sociales la notion du « champ » par laquelle il tente de rendre compte des particularités d'un espace social et politique institué par l'écart repérable entre des positions définies comme autant de lieux de pouvoir, pouvoir notamment de domination sur la production et la manipulation des *symboles*.

102. *Psychoses, névroses, perversions*, P.U.F. 1974.

103. *Peinture et société*, Gallimard, 1964.

104. *La Production de l'espace*, Anthropos, 1974.

105. Gallimard, 1975.

106. « Identité et représentation », *op. cit.*, et « la représentation politique », ARSS, février-mars 1981.

Ainsi se dégage une représentation *géométrique* du pouvoir, géométrie variable avec les fluctuations et les échanges internes qui affectent celui-ci sans que, semble-t-il (mais nous verrons qu'il est possible de libérer cette représentation d'une certaine impasse où elle s'est engagée), la structure même du pouvoir ne se modifie parce qu'au fond il représente la valeur ontologique par excellence¹⁰⁷, celle qui sécrète l'Être sans que celui-ci prenne conscience de la contradiction qu'il intériorise en même temps que cette « valeur » explosive puisque l'être de A se paie du non-être de B.

2) L'AMÉNAGEMENT RÉACTIONNEL DU TERRITOIRE FRANÇAIS

Ces considérations préalables nous permettent de mieux comprendre les références parfois inconscientes — voire les contradictions intimes — des différentes politiques de centralisation et de décentralisation qui, au long de l'histoire de la France, ont voulu faire du territoire français un espace tantôt contracté autour de sa capitale — capitale cancérigène avec ses métastases préfectorales — tantôt un espace lâche qui se vaudrait à l'échelle humaine mais qui se dégrade en anarchie chaotique.

Le même sens commun se représente la France effectivement sous formée géométrique, hexagonale, simplifiée. Mais si cette figure géométrique — ce blason — a bien six côtés, elle s'intègre dans un questionnement politique et administratif de l'espace qui comporte bien d'autres dimensions.

Nous disons de l'espace politique et administratif français qu'il est un espace paradoxal en tant qu'il a été — et reste — soumis à des tensions contradictoires elles-mêmes référables à une expérience originaire, un traumatisme intaurateur : celui de la division, d'une division remontant à rien moins qu'au Traité de Verdun, expérience traumatique engendrant des réactions antinomiques d'ouverture et de fermeture¹⁰⁸.

En termes d'anamnèse institutionnelle on rappellera que l'actuel territoire français a été originellement institué par la division qui a partagé l'Empire carolingien entre les descendants de Charlemagne. A cette division psychologiquement ressentie comme une amputation, une « diminutio » par des fils qui s'identifiant au père mythique souhaitaient hériter seuls de l'intégralité et de l'intégrité du territoire impérial¹⁰⁹, d'autres vinrent s'ajouter, l'aggravant, résultant notamment des invasions barbares. Le territoire de ce qui s'appellera un jour la France, se morcelle, se divise, se partage — monnaie économique politique et symbolique — selon les rapports de force entre souverains et, à l'intérieur du pays, suivant la logique de la vassalité. Le corps de la France — pour reprendre ici la terminologie psychanalytique kleinienne — s'étend en même temps qu'il est menacé d'éclatement : s'étendant pour prévenir cet éclatement

107. Nous développons cette analyse dans un travail en cours sur l'épistémologie de la guerre. Cf. Carl Schmitt, *La notion de politique*, Calman-Lévy, 1970.

108. D. Richet, *op. cit.*, Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, *Souvenirs* sur la Révolution de 1848.

109. D. Pacaut, *La théocratie*, Aubier, 1957.

mais menacé d'éclatement du fait même de cette expansion commandée par l'idéologie unitaire (mais dans quelles limites ?) de l'institution royale.

L'histoire inconsciente de la France reste marquée par l'interaction entre ces trois objectifs conflictuels : identification à la totalité mythique impériale, propensions à la division, actions unificatrices et réactions réunificatrices.

Jusqu'à présent une conciliation satisfaisante n'a pu être réalisée entre ces trois tensions et les politiques territoriales de la France ont toujours paru *réactionnelles* par rapport à l'une ou à l'autre de ces tensions devenues dominantes ¹¹⁰.

De nos jours l'on est porté à considérer l'Etat comme le mauvais objet, le père étouffant, totalitaire. Mais il y eut d'autres époques où l'Etat unitaire, unifiant et protecteur était, au contraire, regardé comme le bien suprême ¹¹¹.

Des traditions territoriales revendiquant le statut de véritables cultures se sont ainsi juxtaposées en s'affrontant parfois durement et sans merci : dans un camp jacobins partisans de la centralisation parce que partageant une vision unitaire de la France, vision exprimant elle-même une profonde appréhension devant le danger d'éclatement du corps collectif ; dans l'autre, girondins, plutôt soucieux de décentralisation, définissant l'identité et, par extension, le corps de la France non pas de façon exclusive, unidimensionnelle, mais tel un emboîtement d'identités complémentaires, allant de l'identité proche — pour reprendre la terminologie de Hall — à l'identité lointaine, ce qui ne signifie pas forcément étrangère, symbolisée par la capitale.

Il est vrai qu'on a marqué une tierce tendance, la tendance « jacobine » ¹¹², hybride insipide des deux doctrines précédentes. Mais au fond pourquoi faudrait-il opter entre elles à tout prix ? Si elles se sont avérées incompatibles était-ce en raison d'une contradiction interne essentielle, ontologique, irréductible en tant que telle ? N'était-ce pas plutôt à cause d'affrontements pour le monopole du pouvoir, affrontements dont le débat régionaliste n'a été que l'un — et l'un seulement — des mobiles, sinon des prétextes ? Ni les approches législatives de la question locale ni surtout les mises en œuvres concrètes des législations élaborées dans ce contexte n'ont réussi complètement la synthèse entre des aspirations légitimes parce qu'elles correspondent à des besoins non pas contradictoires par essence mais différents et complémentaires : le besoin du particulier et l'aspiration à l'universel, la nécessité de la diversité et celle de la règle commune. Face à cette identité bipolarisée la réaction a rarement été une réponse elle aussi diverse, souple, à plusieurs dimensions, mais une *stratégie* territoriale ne prenant en compte que l'un de ces besoins et lui donnant une réponse à la fois hypostasiée et partielle comme l'exemple suivant va le montrer.

110. Y. Meny, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, L.G.D.J., 1974, et Jean Favier, *Philippe le Bel*, Livre de poche, 1980.

111. Michel Mollat, *Genèse médiévale de la France moderne*, Seuil, Points, 1975.

112. Formule d'E. Pisani rapportée par J. Chevallier, in *Le Pouvoir régional*, *op. cit.*, p. 177, note 162.

L'espace administratif de l'Ancien Régime — il n'est plus nécessaire de reprendre les analyses de Tocqueville — était un espace terriblement contradictoire. L'impitoyable fiction de l'unité du royaume, corps politique et mystique, établie avec la dureté que l'on sait par Philippe le Bel, Richelieu ¹¹³, Louis XIV, recouvrait en réalité une multiplicité de situations, de statuts, de droits, de coutumes, de privilèges d'autant plus mouvants et hétérogènes que leur création, surtout après l'époque féodale, n'obéissait pas à une rationalité déterminée mais de plus en plus souvent aux fluctuations des finances royales ¹¹⁴. De sorte que la France devint un espace *impraticable* pour une certaine demande sociale, celle qui allait bientôt s'exprimer dans les cahiers de doléances. Celui de Juvisy nous le rapporte en son article 31 : « réclamant que toutes les dépenses de l'Etat soient fixées et arrêtées aussi *invariablement* qu'il sera possible » ¹¹⁵.

Invariablement... Ici s'instaure l'interaction négative de la variabilité, de l'incertitude, du privilège, d'un côté, et de la fixité, de l'arrêté, du certain, de l'autre. Ces derniers caractères concevables dans un monde à temporalité lente et traditionaliste se révéleront conflictuels dans un monde d'accélération technologiques, de mutation scientifiques et de ruptures culturelles. Pourtant comment s'énoncera l'idéologie territoriale du nouveau pouvoir issu de la Révolution ? Elle consistera à hypostasier la demande d'invariabilité et par suite à organiser un espace territorial *réactionnel*, en l'occurrence géométrique, mais d'une géométrie figée, fantasmatiquement réifiée, méconnaissant (par-là refoulant, et préparant ainsi le retour du refoulé) de *l'autre* demande : celle de la diversité. Écoutons le constituant Thouret décrire la géométrie administrative de la France nouvelle : « tout le monde sent combien dans un vaste empire il importe pour l'unité de l'administration, pour la bonne surveillance des administrateurs, pour la facilité des gouvernés d'avoir des divisions de territoire à peu près égales et d'une étendue calculée sur celle qui convient au meilleur exercice des différents pouvoirs » ¹¹⁶.

3) LA DÉCENTRALISATION RÉDUIT-ELLE LA DISTANCE ADMINISTRATIVE ?

En termes d'anamnèse institutionnelle cette réaction, au-delà de ses références historiques événementielles, s'affilie à celles, antiques, des empires organisées selon une géométrie fixiste parce que la diversité y était le signe du désordre, et le désordre la menace du chaos et de la disparition : formes politiques où l'espace et le temps se faisaient la guerre ¹¹⁷.

113. P. Erlanger, *Richelieu*, Club du Livre, 1974.

114. *Mémoires* de Saint Simon.

115. Cité dans « La Révolution silencieuse des communes », *Projet*, février 1980.

116. Cité par P. Legendre, *L'Administration du XVIII^e siècle à nos jours*, P.U.F., 1969, p. 33.

117. Pierre Vidal Naquet, *Clisthène l'athénien*, Les Belles Lettres, 1964. J.-P. Vernant, *Mythe et société*, Maspéro, 1974.

Depuis 1981, l'une des motivations, de la réforme des collectivités locales est de tenter cette fois de répondre aux *deux besoins* à la fois sans priorité normative entre eux :

1. Le besoin de diversité : à quoi correspondraient les moyens institutionnels d'exprimer positivement l'identité proche au lieu d'en faire une identité réactionnelle parce qu'aliénée et aliénée parce que réactionnelle, où dans le mythe régionaliste « le cheval d'orgueil » et le « cheval couché » reproduisent cette psychologie lacunaire de la surcompensation mythifiante qu'on croyait localisable seulement dans les pays dits sous-développés.

2. Mais simultanément, sans dichotomie, sans amputation, le besoin d'unité n'a pas été nié, les discussions du projet de loi y ont insisté à la suite notamment des interventions d'un Michel Debré, mettant en garde le législateur, dans le cours d'une tradition bien établie, contre le danger de destructuration de l'identité nationale par l'atteinte au principe de l'indivisibilité du territoire de la République — inquiétude que les décisions du Conseil Constitutionnel¹¹⁸ n'ont pas complètement éteinte sur la constitutionnalité de la loi du 2 mars 1982 respectueuse d'un principe intransgressible non pas en raison d'une essence juridique abstraite mais eu égard à sa fonction identitaire collective.

La loi de 1982 a ainsi décidé la mise en pratique d'une synthèse là où depuis l'échec du référendum de 1969 des compromis ne cessaient de s'esquisser, se faisant, se défaisant par des dosages subtils entre deux principes¹¹⁹ dont seuls les inconvénients respectifs finissaient par se cumuler dans des dispositions qui se voulaient toutefois de bon sens¹²⁰.

L'on doit souligner que la finalité de cette réforme qualifiée de révolutionnaire par ses initiateurs n'a pas porté seulement sur un réaménagement géographique, c'est-à-dire externe et subi, de l'espace territorial, mais sur la transformation de la logique qui prétendait la structurer en droit. Cette transformation se reconnaît incontestablement par exemple au plan du conseil régional par l'élection de l'assemblée régionale au suffrage universel direct, là où était appliqué le suffrage indirect, le suffrage des notables qui laissaient ceux-ci face à face, dans de subtiles combinaisons, avec les hauts fonctionnaires représentant l'autorité centrale¹²¹, organisant et reproduisant ainsi une communication restreinte entre détenteurs du pouvoir au détriment de la promotion des administrés. Elle se reconnaît également à l'instauration du contrôle a posteriori, lui-même soumis éventuellement au tiers contrôle de l'autorité juridictionnelle, là où régnait le contrôle a priori d'une instance administrative installée, de fait, comme juge et partie de ses propres causes.

118. Robert Etien sur C.C. du 25-2-1982, R.A., 1982, p. 271.

119. Jacques Chevallier, « La réforme régionale », in *Le pouvoir régional*, op. cit. Sur l'état juridique et institutionnel antérieur, cf. J.-M. Pontier, op. cit.

120. Rapport Guichard, *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976.

121. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976, et revue *Après Demain* : « Qui gouverne la commune », n° 129, déc. 1970. Egalement, « la révolution silencieuse des communes », *Projet*, février 1980.

L'actuelle réorganisation tente, de la sorte, une nouvelle expérience de l'espace-temps administratif français. Espace-temps, disons-nous, associant ces deux dimensions qui sont, en réalité, les deux principes opératoires de l'action et de la constitution de l'identité ouverte, de ce que depuis Husserl l'on nomme le vécu.

Expérience nouvelle de l'espace d'abord puisqu'il s'agit de rapprocher matériellement des interlocuteurs. N'est-il pas plus commode de faire régler ses affaires à la mairie de sa localité, ou encore au chef-lieu du département, et peut-être dans les services de la métropole régionale, plutôt que dans l'immense, l'imprédictible Paris ?

Pourtant cette conception de la proximité administrative, en termes uniquement kilométriques, est-elle véritablement adaptée à la nature de la *distance administrative* humainement subie, en un temps où les progrès des techniques de transports faisant gagner du temps sur le temps, suivant la publicité du T.G.V. et des moyens de communication visant l'instantanéité technologique de l'interlocution, abolissent jusque la matérialité de la distanciation géographique ? La distance administrative ne doit-elle pas surtout s'apprécier également en termes de *temps vécu*, sa projection spatiale n'étant que la traduction des troubles de ce dernier ? Si le centre de la décision est à Paris — capitale encéphale — et si, par suite, la distorsion est considérable entre le monopole de la décision et la logistique institutionnelle, en voies, moyens et, comme l'on dit en personnel, seul en effet l'étalement dans le temps permet d'éviter l'embolie administrative, au prix il est vrai d'une accélération de la tachycardie des administrés en proie à l'anxiété de l'attente¹²²...

De ce fait la distance administrative se ressent surtout comme distance existentielle¹²³, unilatéralement fixée de l'extérieur d'après un aléatoire étalon. La monopolisation de la décision secrète désormais sa rationalité et son irrationalité spécifiques : celle du dossier. Le dossier ! Véritable micro-système ou micro-organisme obéissant à des exigences d'où l'humain s'est absenté : économie des moyens commandant la réduction « à l'essentiel », exigences d'une clarté qui est celle de la désincarnation, d'une simplicité abstraite qui est celle de l'anonymat. L'on parle à un homme, l'on traite un dossier. Pourtant l'on traite l'homme avec le dossier qui en est l'effigie administrative. Abrogation en tous cas de la discussion. N'entraîne-t-elle pas le risque de nouvelles dépenses en temps « organisationnel » et celui de la remise en question¹²⁴ des normes du fonctionnement d'un système dont la préservation est considérée comme le bien suprême à quoi doit savoir s'ajuster le « cas » qu'on espère archiver sans trop de contre-temps ?

L'actuelle décentralisation voudrait modifier cette rationalité aberrante, cela par un rapprochement plus sensible entre administration et admi-

122. En matière de délais juridictionnels voir G. Maleville, « Remédier aux lenteurs de la justice administrative », *R.A.*, septembre 1979.

123. Sur « L'espace existentiel », voir l'ouvrage central d'Eugène Minkowski, *Vers une cosmologie*, Aubier.

124. *Management of change and conflict*, Edit. J.M. Thomas and W. G. Bennis, Penguin, 1972.

nistrés devenus administrants dès lors que par le dialogue ils sont incités à se faire co-auteurs et non pas simples enregistreurs et effecteurs des décisions dont ils sont, l'on ne croit pas si bien dire, les objets. Nous verrons cependant quel effet pervers pourrait compromettre cette innovation laquelle, pour le moment, permet de mieux comprendre ce que serait un espace administratif non plus subi mais vécu ¹²⁵.

B. — L'ESPACE ADMINISTRATIF VÉCU

1) LE LOCAL ET LE NATIONAL ; LE PARTICULIER ET L'UNIVERSEL : LA CATHÉDRALE

L'on reprendra ici la terminologie d'Eugène Minkowski dans « le temps vécu » ¹²⁶. Pour E. Minkowski est vécu le temps que j'organise selon un sens et une signification constitutifs d'une identité créatrice, et non pas obsidionale. Hier n'est pas le temps du traumatisme ou de l'amnésie mais le temps de la mémoire. Demain n'est pas le temps de l'inquiétude, de l'incertitude et de l'itération névrotique mais celui du projet. Aujourd'hui n'est pas le temps de l'impuissance et de la dissolution mais celui où s'effectue la liaison des deux dimensions précédentes de la temporalité, celle par laquelle le projet se traduit en actions réalisatrices elles-mêmes régulées et orientées par l'expérience que la mémoire préserve.

De même, l'espace vécu ¹²⁷ caractériserait non pas l'espace des déchirements, des choix forcés, du « ou bien ou bien » : ou bien l'identité locale, ou bien l'identité nationale (ces choix forcés procédant d'une psychopathologie politique où la force répond à la peur qu'elle reproduit) mais le moyen des intégrations et des emboîtements, de la mise en perspective réciproque du particulier et de l'universel qui ne sont pas deux dimensions incompatibles et réfractaires de l'identité et de l'action mais deux modalités, deux moments, non exclusifs d'un processus d'identification. Le particulier se présente ainsi comme l'universel dégagé de son abstraction, de l'universel personnalisé, en rapport avec autrui, vécu ; l'universel, lui, se présente corrélativement comme le particulier dégagé de sa « *particulité* » : entendons de son état de particule, d'atome, de poussière sociale. Au lieu de s'opposer en s'opposant, de se définir négativement l'un contre l'autre de façon réactionnelle, le particulier et l'universel se présentent tels deux registres complémentaires, deux clefs harmonisées — au sens musical — de l'humaine existence.

Cette vision qui se veut unifiante, sans être totalisante, à la place de la division qui est censée régir l'actuelle délimitation de territoires administratifs (division venue de l'extérieur, antinomique de l'intimité,

125. Voir *infra*.

126. Delachaux et Niestlé, 1968.

127. La formule est d'Henri Janne.

exogène et, à la limite, persécutoire) n'a rien d'irénique¹²⁸. Elle trouve ses précédents, sa propre mémoire dans l'histoire de la créativité humaine. Soit l'histoire de la Picardie et d'Amiens en particulier. La question a été posée : le cadre régional convient-il à cette entité difficilement cernable et doutant de son identité ? Mais, en l'occurrence, le doute n'est-il pas l'effet de la division évoquée à l'instant ? Car Amiens reste l'un des hauts-lieux où en France a été vécue, précisément, la liaison, intime, profonde, créatrice, du particulier le plus essentiel de l'universel le plus durable. Et à Amiens même ce haut-lieu s'exhausse avec telle cathédrale qui montre comme dit Proust « les chemins du ciel ».

Tâchons de mieux comprendre ce mouvement constitutif de l'espace vécu. L'approche de la cathédrale par P. Bourdieu, à la suite d'E. Panowski, ne pêche-t-elle pas par trop de réductionnisme analytique, d'intellectualisme et, paradoxalement, par défaut de sens sociologique¹²⁹ ?

Il est possible que la cathédrale représente l'une des modalités architecturales de l'« esprit » d'une époque qualifiée de scholastique, esprit ordonnateur, classificateur, divisionniste. Il n'en est pas moins vrai — Élie Faure l'a montré admirablement¹³⁰ — que les cathédrales sont aussi l'expression architecturale d'un exceptionnel mouvement de créativité sociale. La cathédrale s'aborde et s'interprète comme le signe d'une dynamique collective de la fraternité vécue en tant que valeur universelle. Les cathédrales de Paris, de Beauvais, d'Amiens, de Sens, mais aussi de Cantorbéry et de Cologne, développent autant de variations particulières sur un thème spatial qu'elles diversifient, infiniment, en découvrant en ses formes pures — et dans l'esprit de ces formes qui sont aussi la révélation des formes et des langages de l'esprit —, son unité.

La cathédrale d'Amiens réalise la jonction de particulier et de l'universel, de la « ville » et du « Royaume », de l'esthétique et du politique, non pas seulement dans cette période historique, du début du second millénaire, mais dans l'histoire générale de la créativité. C'est elle qui, près de neuf siècles après sa construction, inspirera à Ruskin ses commentaires dont l'influence sera décisive sur la genèse de l'œuvre de Proust, et sur le développement d'une des formes les plus créatrices de la littérature universelle. Littérature, articulée à « la Bible de pierre » ouverte sous les cieux de Picardie¹³¹, qui échappe enfin à la narration linéaire, narration qui voudrait restituer la somme des événements répertoriés d'une biographie individuelle en forme de dossier, pour un récit pluri-dimensionnel, recréant le temps redécouvert au-delà de la poussière des faits qui s'agglomèrent dans notre mémoire consciente en ces grumeaux

128. Abraham Moles, *Espace et communauté*. Communication inédite au colloque des intellectuels juifs de langue française, novembre 1980. Sur la notion historique et sociologique de la communauté, E. Leroy-Ladurie, « Le réveil des communautés », *Nouveaux cahiers*, hiver 1982.

129. Post face à E. Panowski, *Architecture gothique et pensée scholastique*, Edit. de Minuit.

130. Œuvres, tome III, Editions J.-J. Pauvert. Voir également Georges Duby, *Le temps des cathédrales*, Gallimard, 1977.

131. Proust, « La Bible d'Amiens », in *Contre Sainte Beuve*, Pléiade. Voir aussi la biographie de Proust par Painter, Mercure de France.

qu'on ose nommer souvenirs, emblèmes fractionnés et ternis, inconscients de ce quoi ils renvoient : aux splendeurs inaperçues de la mémoire inconsciente qui, en nous, parle au moment le moins prédictible, dès lors que deux faits, se liant malgré nous, créent un sens inaugural et révèlent notre liberté constitutionnelle, celle contre laquelle notre intentionalité elle-même ne trouve pas de prise.

2) DÉNATURATION DE L'ESPACE ADMINISTRATIF PAR LA VOLONTÉ DE POUVOIR

Dans cet ordre d'idées peu importe au fond de savoir, si, par une analyses rétrospective, l'actuel découpage régional correspond à une réalité sociale, géographique, économique : « nous donnons des formes à nos institutions, et celles-ci nous forment à leur tour », disait Winston Churchill. Ni l'espace ni le temps ne sont a priori absolus ou conséquences absolument déterminées — mais à la fois : condition et création.

S'agissant de l'usage des réformes territoriales actuelles tout dépendra de ce qui s'investira dans des formes qui se veulent nouvelles et novatrices. Resteront-elles l'enjeu de comportements aux structures et aux finalités inchangées, dominées par la volonté de conquérir ou de conserver le pouvoir ¹³² ? Ou bien serviront-elles à déclencher puis à étayer une dynamique sociale et une innovation politique véritables ?

Elus au suffrage universel les conseils régionaux, par exemple, apparaîtront-ils comme l'extrapolation du champ de forces municipal décrit en 1971 par P. Guidoni ¹³³ avec un réalisme brutal : « les mairies, écrivait-il alors, c'est pour le P.S. l'essentiel des moyens, des influences. Tant qu'il tient les mairies le parti durera, se maintiendra quoi qu'il arrive ». Déclaration significative qui centre l'action politique autour d'un seul parti et lie la durée à l'emprise, la persistance dans l'être et le pouvoir. Dans ces conditions qu'en est-il du dialogue ? Les conclusions ici suivent naturellement les prémisses du raisonnement : « on comprend que les municipalités soient la grande affaire des socialistes à la limite la seule affaire sérieuse. L'idéologie, les déclarations de principe, les plans d'action, les programmes, les discussions, le *dialogue* c'est important bien sûr... mais au niveau *local* le parti est au pouvoir ou tout au moins en a l'illusion. C'est pourquoi *on ne joue plus* quand il s'agit d'élections municipales... on rentre dans le concret, on défend son *terrain*, sans *bavardages théoriques*, âprement, durement, jusqu'au bout ». Eloquent aveu : le dialogue y est secondarisé par rapport au principe de réalité, encore et toujours réaffirmé : le pouvoir qui s'investit dans le local ¹³⁴. Dès lors le dialogue se dévalorise, se déréalise en regard de cette norme : devenu bavardage théorique il doit s'effacer devant une action politique représentée en termes militaires pour laquelle l'espace local doit s'intégrer dans rien

132. P. Bourdieu, *L'identité et la représentation*, op. cit.

133. Cité par P. Bourdieu, *La représentation politique*, op. cit. p. 20, note 41.

137. M. Sellier, « Les conseillers régionaux », in *Le Pouvoir régional*, op. cit.

moins qu'une stratégie elle-même subvertie, à la fin, par les mythes du « jusqu'au bout »...

On l'aura compris, la déclaration qu'on vient de commenter pourrait être entérinée par n'importe quel leader¹³⁵ dans l'état de la culture politique actuelle où la « réalité » reste déterminée « en dernière instance » par le pouvoir d'imposer ses vues à un adversaire rendu à merci. Dans ces conditions l'on est conduit à mettre en doute le caractère novateur de « l'espace » en voie de réaménagement. Réaménagement seulement formel instituant un espace qui risquera de n'être ni celui du particulier, ni celui de l'universel mais, de façon plus stérile, l'espace de reproduction et de prolongement des clivages nationaux, partiels et régressifs, espace dénaturé du fait des divorces qui prévaudront sur les potentialités d'innovation rendues concevables par le « new deal » insitutionnel tenté depuis 1981 dans ce domaine.

L'avenir de la décentralisation ne dépendra-t-il pas plutôt des pratiques effectives des acteurs locaux, de leur intelligence des formes nouvelles de l'espace-temps administratif¹³⁶ ? Dans le « sens pratique » P. Bourdieu a su reconnaître et décrire un autre espace que l'espace du pouvoir, un espace *orienté*, dont le sens s'indique par la *kibla*, terme qui signifie en Algérie et dans toutes les langues sémitiques réception, ouverture, acceptation d'autrui, espace hospitalier, espace stable — et non pas statique — de relations où le pouvoir cède à la réciprocité¹³⁷.

Mais pour ouvrir l'espace ne faut-il pas renverser l'ordre des priorités — et celui des normes qui le commandent — reconnues dans la déclaration de P. Guidoni, et établir le dialogue non pas comme une simple technique de la communication politique et administrative — manipulable et fluctuante au gré des conquistadors du pouvoir — mais comme l'une des modalités essentielles de la responsabilité, de l'éthique politique, traduite dans les comportements qu'au regard des exigences de la créativité, et à la suite de Merleau-Ponty, l'on qualifiera de créateurs¹³⁸ ?

Ainsi la région dessinera-t-elle le lien du *singulier* mais au sens universaliste. Et « l'universel » du territoire français, plutôt que de désigner une totalité monologique et monolithique, sera formé par la relations dialogale de « singularités pronominales », par l'émergence des Nous régionaux, par le dégagement de « singularités plurales » qui ne se réduisent pas au « on » massifiant et anonyme¹³⁹ de l'identité nationale hypercentralisée.

Car la dichotomie entre le particulier et l'universel est aussi aberrante que celle qui prétendrait dissocier dans le processus de la vision le *punctum proximum* du *punctum remotum* rendant ainsi impossible le processus de l'accommodation qui correspond à la vision intelligente et intelligible.

135. Cf. la publicité du R.P.R. pour les élections municipales de 1983, « Ville par ville regagnons la France ».

136. François Rangeon, in *Le Pouvoir régional*, op. cit.

137. Edit. de Minuit, 1980.

138. *La structure du comportement*, P.U.F., 1966.

139. Heidegger, *L'Être et le temps*. Voir Jean Leca, « Citoyenneté(s) », *Revue Projet*, janvier-février 1983.

La limite entre ces deux modalités de l'être ne saurait être fixée une fois pour toutes, de manière intangible. L'espace vécu ne l'est que parce que le dialogue y est rendu praticable qui à son tour constitue l'espace en espace vivant.

Sans se borner à des définitions juridiques trop spécialisées n'est-ce pas le sens réel du *fédéralisme*, que l'on retrouve alors, considéré comme espace plural, diversifié et cependant uni. En ce sens l'expérience américaine, telle qu'elle se dégage de la jurisprudence de la Cour Suprême des U.S.A. serait riche d'enseignement pour l'expérience régionaliste française¹⁴⁰. On en retiendra essentiellement trois :

1. Le fédéralisme ne tient son sens juridique opératoire que de son sens social et politique : comme volonté de s'unir exprimée par des entités, en l'occurrence des Etats, qui se reconnaissent une identité singulière née de traditions, de pratiques et de projets propres, qu'elles n'entendent pas dissoudre dans une « méta-identité » aussi générale qu'abstraite et confusionnelle, mais qui reconnaissent simultanément des valeurs transcendantes qu'elles sont incapables — isolées — de servir et de réaliser, valeurs qui ne se réduisent pas à celles qu'elles incarnent déjà, et qui, pour elles, sont dispensatrices d'un surcroît de sens.

2. En retour l'instance fédérale ainsi instituée reconnaît réciproquement leur identité singulière et, par rapport à elle leur fonction constitutionnelle — au sens juridique et organique. Chaque Etat n'est pas considéré comme la fraction interchangeable du tout, mais, pour reprendre la formule du juge Harlan¹⁴¹, un *laboratoire* politique, social et culturel, un lieu où la vie trouve ses appuis concrets, son étayage institutionnel.

3. Les ajustements entre ces deux dimensions se font par le recours éventuel à l'instance juridictionnelle dont c'est la fonction, le cas échéant, de substituer le dialogue à l'affrontement. C'est à cette instance qu'il appartient de *médiatiser* — nous expliciterons plus loin le sens du comportement de médiation — les différents lorsqu'ils se produisent : d'où la déclaration d'illégalité, des mouvements politiques qui se font une doctrine de rejeter le dialogue¹⁴² et de considérer la théorie sur lesquelles ils se fondent comme une vérité laquelle d'avance absout la violence qui voudrait la mettre en œuvre.

140. Saul K. Padover, *The living US. Constitution Mentor Book*, 1968, p. 107 et suiv. Cf. également *The Douglas Opinion*, Edit. V. Countryman, 1977, Collection des interventions les plus marquantes du Juge Douglas de la Cour Suprême des U.S.A.

141. Justice Harlan, in *Roth v. United States and Alberts, v. California*, in J.K. Padover, *op. cit.*, p. 297.

142. *Op. cit.*, p. 276.



IV. — L'INTERLOCUTION ADMINISTRATIVE

« Or, ce qu'il y a d'intéressant dans une fonction ce n'est pas d'exclure autrui mais de mettre en œuvre et de réaliser mes forces propres. »

Marx, *La Sainte famille*. Editions Sociale, 1972, p. 54.

A. — L'ADMINISTRATION CONCERTANTE

L'administration s'institutionnalise dans un espace-temps qui n'est figé que parce que la question du sens n'y est pas relevée, espace-temps hiérarchique et hiéocratique où cette question est réglée a priori par « la bouche de l'empereur »¹⁴³ lequel croit avoir dit le sens dès l'instant qu'il l'a dicté, les sujets n'ayant qu'à écouter et comprendre pour obéir, seulement pour obéir, sans avoir la possibilité de transformer ce sens prédéterminé, sans pouvoir eux-mêmes faire leur propre apport de sens par une parole personnelle, dans une société conçue non pls comme création collective, engagé dans une histoire elle aussi conçue comme œuvre, mais telle l'épouse fantasmatique (fantasmythique) du Roi-Dieu.

1) LA TROISIÈME GÉNÉRATION DES DROITS DE L'HOMME ET LE SOUCI DU SENS

Or c'est la préoccupation de la création de sens qui marque, selon nous, incontestablement le bloc des réformes administratives élaborées sous le septennat précédent et endossées jusqu'à présent par les Pouvoirs Publics désignés en mai-juin 1981. Ces réformes administratives des études fouillées et substantielles en ont fait l'analyse, juridique et parfois perspectives¹⁴⁴ en termes de changement social. Pour notre part nous nous proposons maintenant en tenant pour acquises au moins les grandes lignes de ces analyses, de mettre mieux en évidence, avec leurs *articulations réciproques* le champ dynamique qu'elles constituent vers une transformation structurelle du rapport administration-administré en relation administration-administrant, mais aussi de déceler l'effet pervers qu'elles induisent, tellement massif qu'on est conduit à se demander pourquoi il n'y est pas d'ores et déjà paré, et si ce défaut de prévision ne doit pas être interprété comme l'indice d'une possible conduite d'échec général, d'ores et déjà à l'œuvre.

143. Denise Godzynski, *Par la bouche de l'Empereur*, in Jean-Pierre Vernant, *Divination et rationalité*, Seuil, 1975, p. 267.

144. Cf. la bibliographie citée au cours de cette étude. Cf. *La démocratie dans l'administration - La participation des usagers*. Rapport présenté au colloque de l'I.F.S.A. (27-28 janvier 1983) par Marie-Christine Henry-Meiningner.

Les réformes entreprises ou conclues pendant le précédent septennat : administration dite participative, communication plus grande de l'information, réduction corrélative sensible du secret administratif, motivation des actes administratifs, simplification des procédures et du langage technique loi sur les astreintes, font encore mieux ressortir la nature, les figures et l'âge mental du processus institutionnel habituel caractérisant la relation administration-administré. Celle-ci se marquant par la parole unilatérale, l'asymétrie des positions, le secret. Il faudra du temps pour comprendre comment une société régie par une idéologie égalitaire (évangélique et révolutionnaire) a pu tolérer si longtemps un système dans lequel, par exemple, des individus qualifiés selon les époques de sujets ou de citoyens étaient l'objet de mesures qui les affectaient directement, et parfois durement, sans que les motifs leur en eussent été communiqués.

Les mesures dites de la troisième génération des Droits de l'Homme ont entre elles un trait commun et concourent à libérer une dynamique nouvelle, ambivalente certes comme toutes les dynamiques incomplètement étayées au plan institutionnel¹⁴⁵. Ce trait commun est le suivant : l'administré tend à y être traité non pas comme un sujet passif et malléable à merci et n'ayant le choix qu'entre le mutisme morbide et le cri séditieux, mais en partenaire doté de facultés et de pouvoirs effectifs et praticables. L'administré a désormais la faculté de mettre en cause l'administration, de l'interpeller en une interlocution véritable avant même de recourir à toute procédure conflictuelle et contentieuse. Car l'on doit y faire attention, depuis la réforme des procédures administratives jusqu'à la loi sur les astreintes c'est l'ensemble du processus administratif traditionnel qui est en voie de transformation.

Cette modification fondamentale peut s'apprécier sous plusieurs angles de vue :

On doit en premier lieu noter les changements des comportements — au sens de Piaget et de Merleau-Ponty — habituels de l'administration. Celle-ci ne définit plus ni les conditions de son efficacité, ni les éléments de son ethos, sinon de son éthique professionnelle, exclusivement en termes de puissance publique, d'application ou d'exécution des lois et décrets par voix monologale. Tout le vocabulaire introduit depuis une quinzaine d'années dans la terminologie politique et administrative : consultation, concertation, participation¹⁴⁶, en font foi même si l'on en a dénoncé les amphibologies, les ambiguïtés et parfois l'utilisation manœuvrière aux fins de « political engineering ».

La clarification du sens de ces vocables désignant des comportements qui se veulent novateurs l'atteste dans leur association avec celui de « dialogue » dont on a reconnu la signification astreignante.

145. André Holleaux, *op. cit.*

146. *Le Pouvoir et la parole, op. cit.*, pp. 100 et suiv.

2) LE « MOULE » INSTITUTIONNEL MONOLOGAL

Un exemple à la fois significatif et symbolique: le colloque organisé en octobre 1982 par le Ministère des P.T.T., par excellence Ministère de Communication, sur le thème de « la concertation avec les usagers ». Au cours des discussions des éléments forts importants sont apparus qui éclairent notre propre analyse¹⁴⁷.

Tout en posant l'axiome que désormais l'administration doit être institution communicante et non pas dictante et distante, ce colloque a néanmoins reconnu les obstacles dressés devant cette volonté de changement.

L'information n'a valeur de communication que si la structure institutionnelle dans laquelle elle circule est elle-même organisée pour la communication. Reprenant ici la critériologie instaurée par Saussure dans l'ordre du langage on dira que la parole ne peut être dialogale si la langue — logistique de la parole — est structurée par le monologue. Les participants à ce colloque l'ont souligné avec netteté; la nécessité de la concertation étant admise il reste néanmoins à en dégager les moyens. L'administration dispose déjà à travers ses sondages, ses études de marché, les cahiers de réclamation déposés auprès de ses établissements et le courrier de mécontents, de nombreuses possibilités de s'informer pas toujours, il est vrai, suffisamment ni judicieusement exploitées. Mais toutes présentent un double défaut : 1) elles fonctionnent à sens unique « de bas en haut » ; 2) elles réduisent l'utilisateur au rôle passif d'avoir à « juger » des décisions prises sans son avis.

L'objectif devient donc de modifier la « forme », la « gestalt » de l'institution¹⁴⁸ de sorte qu'à la limite elle ne soit plus représentable graphiquement en termes de « haut » et de « bas », polarisation inhérente à la structure pyramidale monologale, mais en termes de transversalité¹⁴⁹, à condition de ne pas comprendre cette référence comme simple horizontalité, plate et immobile, mais comme mouvement et dépassement mettant en œuvre le « trans » et le « vers » incorporés dans ce vocable.

L'information concertante devrait en outre mieux mériter son nom, ne pas se réduire au commentaire exogène, à l'explication technique de mesures déjà arrêtées et réputées intangibles, mais induire des attitudes différentes susceptibles de modifier la logique interne de la séquence dite d'exécution puisque désormais « il s'agit de discuter *avant* d'agir, en *vue* d'agir ».

Cette transformation en implique une autre : dans la manière dont cette information, avant même que d'être transmise, est constituée.

147. *Le Monde*, 5 octobre 1982.

148. Cf. notre étude, *La politique comme un art*. Essai sur les rapports entre l'épistémologie de la science politique et l'épistémologie de la création artistique, M. Melanges Grawitz, Dalloz 1982. Sur la gestalt pyramidale de l'institution administrative. Cf. François de Baecque, *L'Administration centrale de la France*, A. Colin, 1973, notamment pp. 165-175.

149. Suivant le schème élaboré par F. Guattari.

L'expression « information unilatérale », *contradictio in terminis*, relève plutôt, nous l'avons déjà relevé, du renseignement au sens stratégique, et d'une conception militaire de l'administration sur fond de pays en guerre actuelle ou potentielle¹⁵⁰, civile et internationale. L'information portant sur les besoins des usagers s'obtient, on l'a vu, par différentes techniques : sondage, études de marché, cahiers de revendication, etc. Ces techniques risquent de servir des modalités monologiques de la communication dans la mesure où ni la thématique, ni les techniques d'enquêtes, ni les résultats de celles-ci ne sont élaborés et ensuite interprétés par les principaux *intéressés*, ce vocable ayant tendance d'ailleurs à se substituer à celui d'administré sans que l'on soit sûr qu'il ne s'agisse pas d'une simple substitution sémantique¹⁵¹.

Ce colloque a ainsi mis l'accent sur la nécessité d'engager un *dialogue* direct avec l'utilisateur. Mais ici, comme dans toutes les analyses dynamiques, les réponses font naître des questions : 1) comment organiser pratiquement ce dialogue pour que ce terme conserve son sens et se reconnaisse dans les pratiques qui s'y réfèrent ? 2) dans quel cadre juridique ? : bilatéral, ou toujours dominé par le préalable de la puissance publique avec, par exemple, le privilège de l'exécution d'office ? 3) Est-on prêt à accepter les conséquences naturelles du dialogue : autrement dit, éventuellement, la *réciprocité* du changement dans la nature des projets de l'administration, l'organisation des services, voire le remplacement des personnes qui en ont la responsabilité ? Car la concertation ne va pas, au moins dans les débuts, sans contestation. Il faut, en effet, prendre garde qu'eu égard aux « ressources » dialogales de l'institution concernée — plasticité, ductibilité, réversibilité, latitude d'action dans le domaine décisionnel — sa volonté de dialoguer ne se transmue finalement en « folle enchère » que ne tarderait pas à sanctionner rapidement une faillite qui aurait pour principal effet de discréditer pour longtemps l'idée même de changement.

Dans toutes ces perspectives reste également posée la question concernant la *représentation* des usagers et plus particulièrement, en raison de leur développement récent et considérable, de la représentativité des associations¹⁵² dont l'existence et la pugnacité ont été stimulées par les récentes réformes et particulièrement par la loi du 10 janvier 1978. Qu'en est-il de leur neutralité politique, de leurs méthodes de fonctionnement interne : monologal ou dialogal ? Elles ne sauraient être exceptées et exemptées de ce type d'investigation surtout depuis que de nombreuses enquêtes ont montré comment certaines d'entre elles relaient des organisations politiques.

150. S.E. Finer, « State and nation building in Europe : the role of the military », in *The formation of national states in western Europe*, Ch. Tilly Edit., Princeton University Press, 1975.

151. Cf. *Le Monde*, 3 et 4 février 1981, « Des usagers mécontents obtiennent gain de cause contre les P.T.T. ».

152. S. Regourd, « Le mouvement associatif et le pouvoir local ». Communication au colloque de l'I.F.S.A., *Administration et société*, 27-28 janvier 1983.

B. — L'INFORMATION DIALOGALE OU « L'ENTREE DANS LE CODE »

Autre considération essentielle. L'interlocution administrative, préalable du dialogue administratif, est conditionnée par la possibilité ouverte à l'administré de s'informer sur l'administration, au lieu que cette information reste à sens unique et qu'il en soit lui, toujours, l'objet.

1) SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS ET TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE

La première de ces dispositions concerne la simplification des formalités administratives, partant, du langage et des procédures de l'administration. Des résultats non négligeables sont constatés. Mais c'est surtout leur sens qui doit être dégagé. La simplification des formalités administratives tend à rendre l'administration *accessible* au lieu d'apparaître lointaine et étrangère, mythique et sacrale. Ce qui dissuadait jusqu'à présent le contact avec elle n'était-ce pas l'ésotérisme de son langage, langage technique, langage savant, langage pseudo-mystique, coupé du langage de la communication quotidienne, seul patrimoine linguistique de l'administré « sans qualités », tandis que les individus appartenant aux couches sociales dites cultivées sont en matière de langages sociaux, de « sociolectes »¹⁵³, assimilables à d'efficaces polyglottes ? La complexité et la complication administratives suscitent chez l'administré une véritable agoraphobie administrative, si l'on désigne par-là l'anxiété liée à la traversée d'un espace institutionnel jugé dangereux parce que mal balisé, embrouillé, circuit labyrinthique mobilisant l'angoisse de se perdre, de ne pas pouvoir « en revenir ».

De la simplification des formalités administratives¹⁵⁴ l'on a dit qu'elle favoriserait la *transparence* de l'administration¹⁵⁵. Ce terme n'est pas à prendre seulement à titre de métaphore mais dans ses effets psychanalytiques. Le contraire de la transparence se nomme opacité. Le contraire du jour, c'est, bien sûr, le nocturne. L'anxiété née au contact de l'opaque est de même nature que celle de l'enfant qui a peur de la nuit. Mais en retour, reliant entre eux les différents points de l'approche psychanalytique des réactions inconscientes de l'administré, l'on peut comprendre que l'opacité administrative l'infantilise, qu'elle provoque en lui une tendance à la régression au stade des peurs primaires. Régression sociale et politique aussi, reconstituant dans la « modernité » la crainte révérentielle face au numineux, au sacré, à l'éigmatique.

153. Selon le vocable forgé par R. Barthes.

154. Par exemple, *Simplifications administratives*. Le troisième programme décidé par le gouvernement. Premier Ministre, Service d'information et de diffusion, mars 1979.

155. *Le Monde*, 3-4 février 1981.

2) PRÉCAUTIONS CONTRE LES ABUS DE L'INFORMATISATION

La seconde série de dispositions concerne la défense de l'administré — et du citoyen — contre l'informatisation de la société.

Cette informatisation¹⁵⁶, on en a amplement annoncé les bienfaits, économiques et sociaux : stockage de milliards d'informations restituables en temps réel, donc extension de la *quantité* d'information disponible, économie diversifiées en temps, en personnel, en logistique, dans son exploitation, mais aussi ouverture des champs de conscience individuels et sociaux.

Pourtant l'informatisation pose de graves problèmes — qualifiée parfois de liberticides, en ce qu'elle simplifie et totalise. Par elle et pour elle la personne se réduit à un code aussi simple que possible et la diversité de la vie doit se couler dans le moule des « profils »¹⁵⁷. L'informatisation, si l'on n'y prend garde, engendre une rationalité totalitaire centrée sur le fantasme de la réponse infaillible. Aucune autre technologie que celle-ci ne saurait transformer autant l'administré en objet. Quiconque dispose de l'accès à l'ordinateur dispose, du même coup, de l'identité et de l'intimité des êtres qui y sont mis en mémoire. Dans la terminologie des jeux chers à Michel Crozier par cet accès l'on se trouve en mesure d'exercer sur autrui un pouvoir tendant vers l'absolu puisqu'il pourrait réduire l'imprévisibilité d'autrui à néant, cette imprévisibilité étant présumée fonder — dans cette logique sociale-là — avec son pouvoir, son auto-détermination.

La loi de 1978 et les décrets de 1982 ont tenté de parer à ceux de ces dangers qui sont prévisibles : par une définition contraignante des domaines de l'informatisation, des conditions d'accès aux fichiers, de leur utilisation, par une meilleure défense du secret en matière administrative aussi et par une définition plus opérationnelle des sanctions encourues par les contrevenants¹⁵⁸. Mais d'autres périls, actuels et potentiels, subsistent surtout si l'on prend en compte le développement de la délinquance informatique dont on ne voit pas pourquoi ses techniques particulières ne seraient pas utilisables à d'autres fins que celles des truands de la technologie, à des fins politiques par exemple.

Une commission nationale a en tous cas été instituée par la loi. Il est heureux que la saisine en soit directe mais qu'elle puisse également servir d'instance médiatrice entre l'usager et l'administration en cas de contestation, au lieu que leur affrontement éventuel soit immédiat.

Nous sommes ainsi conduits à considérer le droit à l'information directe de l'administré et cela sous les deux aspects du droit à la communication des documents administratifs et du droit à la motivation des décisions administratives.

156. Rapport d'Alain Minc et Simon Nora, *Seuil*, Points. Cf. également J. Frayssinet, « Actualité de l'informatique administrative », rubrique à la *R.A.* depuis 1982.

157. Voir B. Lussato, *Le défi informatique*, Hachette, Pluriel, 1982.

158. Texte complet de la loi du 6 janvier 1978, in *A.J.D.A.*, mars 1978, p. 181.

3) ACCÈS AUX DOCUMENTS ET MOTIVATION DES DÉCISIONS

Le droit à la communication des documents administratifs reconnu depuis de nombreuses années aux U.S.A. renforce le schème de l'administration paritaire et « moderne »¹⁵⁹ en accord avec l'esprit du temps. Il marque probablement la fin d'un « âge psychologique » : l'âge du secret, et par-là, la fin de la conception stratégique, militaire de la relation administrative. Ici encore, des restrictions sont imposées à l'usage de ce droit¹⁶⁰ notamment pour concilier des intérêts divergents par moments : l'informatisation de la société pour son adaptation aux difficultés du monde actuel, et la protection de la vie privée. Mais l'avenir de la réforme ne dépend-il pas surtout de la façon, ouverte, créatrice — ou défensive dont cette loi va être appliquée ? Car l'information fait partie des ressources de l'administration, avec sa capacité de la diffuser ou de la dissimuler. Elle constitue son « capital » et par-là détermine dans le jeu institutionnel son pouvoir¹⁶¹. Partant son identité et donc son être dans un système où, nous l'avons vu, l'Être est conféré par le pouvoir.

Les évaluations récentes faites à ce propos diffusent un optimisme modéré¹⁶² prêt encore à se rétracter. Elles marquent toutefois un net progrès sur les résultats d'enquêtes télévisées qui, en 1980, révélaient les très fortes réticences de l'administration à jouer « le jeu », un jeu qui l'incitait à une sorte de mue, quand ce n'était pas son intention délibérée d'ôter toute efficacité à une loi qui affectait sa logique séculaire.

La portée de la motivation des actes administratifs s'analyserait selon la même préoccupation de dynamique sociale et de créativité institutionnelle.

On sait quels arguments furent opposés à cette réforme¹⁶³ : contestation indéfinie, culture de l'esprit chicanier, corrélativement « énervation » du fonctionnaire, inhibition de ses facultés d'initiative et de ses responsabilités. Les inconvénients de la situation antérieures étaient analoges mais ils se rapportaient alors aux administrés.

La loi a décidément tranché en faveur d'une dynamique psychologique et institutionnelle différente. Désormais devront être obligatoirement motivées les décisions qui :

— restreignent l'exercice des libertés publiques ou d'une manière générale constituent une mesure de police ;

159. André Holleaux, *op. cit.* Sur les restrictions en la matière, voir par exemple le décret 79-1035 du 3 décembre 1979 relatif aux actives de la défense, *J.O.* du 5-12-1979, p. 3055.

160. C.E. Sect. 24 juillet 1981, *Belasri*, *A.J.D.A.*, p. 464 et note D. Chabanot sous T.A. Lyon 7-5-1981, *Atelier Libre d'urbanisme de la région lyonnaise c/ Ministre de la santé et de la sécurité sociale*, *A.J.D.A.*, fév. 1982 p. 96.

161. Henri Kissinger, *American Foreign Policy*, Norton, 1979.

162. *Le Monde*, 13 octobre 1982.

163. Voir Adolphe Touffait et André Tunc, « Pour une motivation plus explicite des décisions de justice notamment de celle de la cour de cassation », *R.T.D.C.*, 1974, p. 48. Les auteurs notent « en droit comme partout ailleurs il ne peut y avoir de progrès là où le dialogue ne peut s'instaurer », p. 500. Cf. également Serge Sur, « Motivation ou non motivation des actes administratifs », *A.J.D.A.*, septembre 1979.

- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour les obtenir ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance.

Au-delà de l'aspect juridique c'est plus l'impact psychologique de ces mesures que l'on appréciera dans une évaluation d'ensemble, synthétique, de l'ampleur des réformes administratives des dix dernières années.

Tant que l'obligation de parité administrative restait formelle sa dynamique administrative restait potentielle ou illusoire. La motivation des actes administratifs met en acte désormais l'interlocution administrative puisqu'elle fait sortir l'administration du domaine de l'ésotérique, du mutisme sacré, pour l'introduire dans l'ordre du langage relationnel, cela par l'obligation d'explicitier, c'est-à-dire de rendre compréhensibles pour et discutables par autrui, les raisons de ses comportements¹⁶⁴.

Les initiatives prises par certains ministères de mettre à la disposition des administrés des fonctionnaires spécialement chargés de les aider à formuler leurs demandes dans le langage et suivant les codes administratifs en vigueur confortent cette tendance à l'interlocution et laissent pressentir des modifications rien moins que structurelles puisqu'elles correspondent à une certaine volonté de partager un savoir, d'exotériser un code, d'accentuer une transparence, de réduire une asymétrie, tous éléments qui indiquent — fut-ce allusivement — la tentative de favoriser une autre mentalité que celle fondée sur le pouvoir et ses toxiques électives.

Cependant tous ces changements augmentant la densité et l'intensité des communications administratives augmentent aussi les occasions de contestation et de conflit. André Holleaux l'a justement fait observer¹⁶⁵.

C. — CONFLITS ADMINISTRATIFS ET MEDIATION

1) MÉDIATION ET CRÉATIVITÉ SOCIALE

L'on doit donc à présent s'interroger sur l'état et éventuellement le développement des institutions chargées de traiter ces conflits et de les prévenir : à savoir les institutions de médiation pré-juridictionnelles puis le dispositif juridictionnel proprement dit, car c'est à son sujet qu'apparaît l'effet pervers de l'ensemble de dispositifs de réformes administratives, réformes dont il faut signaler qu'un nouveau train est en route...

164. « Les juristes imaginent parfois difficilement ce que peut être la représentation du droit et des institutions chez les non-initiés... », in *Les Tribunaux administratifs. Bilan vicennal*, article signé M.G. L'auteur ajoute « des solutions peuvent être recherchées du côté de la formation civique, du côté de la psychologie des administrateurs ».

165. Voir *infra*.

La médiation est une institution essentielle de la vie sociale au sens durkheimien — c'est-à-dire créateur — puisqu'elle s'efforce de concilier deux tendances contradictoires lorsqu'elles sont abandonnées à leur propre pente : le droit à la divergence d'opinion, ou dissensus d'une part, d'autre part, l'absence ou la rareté des voies de règlements autres que la force ou la contrainte, force policière ou contrainte judiciaire.

Le médiateur — on en a étudié ailleurs les traits caractéristiques ¹⁶⁶ — prend acte, lui, du différend porté à sa connaissance. Cependant son rôle consiste non pas à distribuer raisons et éloges d'un côté, blâmes et torts de l'autre, ni à désigner du doigt un coupable et un innocent, un vainqueur et un vaincu, en laissant intacts les germes du conflit — qu'il aura seulement empêchés de s'extérioriser dans des formes jugées intolérables par et pour un certain système d'équilibre social et politique — mais à rendre compatibles des intérêts jusque-là antagonistes, et tentant de les dégager de leur conflictualité, en les libérant des tensions et des engrenages qui précisément les ont rendus antagonistes. Cela en redéfinissant les positions en présence de sorte que leur possible convergence se manifeste, convergence jusqu'alors inexprimée parce que les parties étaient dominées par une psychologie conflictuelle fixant leur vision sur leur seul point de vue.

A ce titre l'institution de la médiation procède davantage du sens que de la puissance pour reprendre ici le binôme qu'utilise Georges Balandier afin de distinguer les « principes » respectifs, d'une société créatrice, apte à l'historicité, ou au contraire d'une société en voie d'obsolescence, agressive ou apathique.

La médiation tend alors à s'opposer à la juridiction, celle-ci participant plutôt d'un système de puissance ¹⁶⁷ séparant par force des antagonistes, sans dénouer le jeu de leur antagonisme, sans créer une véritable paix judiciaire ¹⁶⁸. Cette opposition cependant peut seulement servir à une méthode d'exposition didactique mais non pas de critériologie car, sous certaines conditions, une juridiction médiatrice au sens fonctionnel qui vient à être précisé n'est pas inconcevable ¹⁶⁹.

2) MÉDIATEURS ET MODÉRATEURS

Les institutions de médiation se trouvent à différents paliers de l'organisation administrative. Elles existent d'abord au sein d'administrations déterminées et concernent tels « modérateurs » mis en place par

166. *Le Pouvoir et la parole*, op. cit. Sur la fonction médiatrice du tiers, voir Alexandre Kojève, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Gallimard 1982. Cependant le statut du tiers médiateur n'est pas dénué d'ambiguïté. Cf. J. Freund, « L'ennemi et le tiers dans l'Etat », *Archives de philosophie de droit*, 1976.

167. *Sociology of law*, W. Aubert, édit. Penguin, 1973. Cf. également D. Loschak, « Le droit discours de pouvoir », in *Mélanges Léo Hamon*, Economica, 1982, p. 430.

168. Roger Perrot, *Le rôle du juge dans la société moderne*, op. cit., p. 8.

169. Cf. les rapports du médiateur et du juge administratifs, A.J.D.A., juin 1977.

exemple dans certaines directions départementales de l'équipement et officiellement destinées à « compléter les mécanismes traditionnels des dossiers ». Le mode opératoire du modérateur est le *dialogue*, Jean-Claude Savignac¹⁷⁰ l'a bien mis en évidence, soulignant par suite ce qui en découle pour la transformation du rapport administratif jusque-là lointain et stérilisant : « le modérateur examine les cas qui justifient un dialogue avec l'administré et méritent un examen personnalisé, posent une question de principe ou qui présentent une sensibilité particulière en raison du contexte local », précise-t-il avant d'ajouter : « il faut également être saisi à propos de l'obtention d'une aide financière à la construction, d'un litige sur le déroulement d'une expropriation, du retard dans le règlement d'indemnités d'expropriation ou à propos de la fiscalité de l'urbanisme ».

La définition sinon des compétences, au sens juridique, du moins des attributions du modérateur est déjà significative. Le modérateur intervient principalement à l'occasion de différends d'ordre financiers ou fiscaux et lorsqu'un retard risque d'aggraver des difficultés mettant en danger l'équilibre budgétaire — et donc la survie — d'entreprises, quand ce n'est pas la tranquillité d'esprit des administrés autrement exposés aux effets et aux méfaits des psychallergies administratives¹⁷¹ : symptomatologie institutionnelle, traduction psychosomatique par les administrés des troubles de leur parole, impossible ou difficile face à l'administration.

À propos de la personnalisation de la relation administrative deux autres éléments attirent encore l'attention. Il n'est pas question d'une personnalisation anti-administrative qui cette fois privilégierait l'administré contre l'administration alors que le privilège et la dissymétrie inverse sévissait jusqu'à présent. Cette attitude n'aurait en rien innové. Elle se serait bornée à permuter les termes d'une relation inégalitaire, laquelle, par sa structure et sa logique, engendrait d'un côté et de l'autre la maladministration, et à permuter les produits de ce double refoulement. On remarquera en effet que le dialogue du modérateur avec l'administré ne s'impose que dans des circonstances particulières lorsque à l'évidence le cas personnel posé n'entre plus, ou ne se résorbe plus dans les schémas d'un dossier pré-constitué, soit que la spécificité de ce cas le place hors des catégories administratives habituelles et que, de ce fait, se pose la question de l'actualité de ces dernières et de leur pertinence, soit qu'un traitement indifférencié, anonyme et réducteur affecterait d'autres domaines que le domaine administratif : répercussions aux plans familial, ou local, pouvant propulser le cas en question dans l'actualité journalistique¹⁷².

En toutes ces éventualités le dialogue est destiné à assurer les ajustements créateurs parce que consentis de l'administration aux transfor-

170. « Simplification administrative et amélioration des relations entre l'administration et le public », *R.A.*, janvier 1981.

171. H. Baruk et Jean Guilhot, « Les psychallergies administratives », *Annales Méd. Psych.*, février 1962.

172. Cf. dans l'actualité régionale amiénoise l'affaire dite « Affaire Bouchon » opposant un contribuable et l'administration fiscale.

mations sociales et aux changements politiques (au lieu qu'elle ne se fige dans une défense du « corps » contraire au bien public) et cela par le développement d'une modalité de l'écoute des administrés qui ne se limite pas à celle du langage officiel « canonisé » mais qui s'étende aussi à la parole, imprévisible parce que parole¹⁷³, de l'administrant.

En outre, à l'instar du conseiller de l'usager, le modérateur ne se substitue pas aux autorités compétentes pour statuer juridiquement sur une réclamation (préfets — dans la terminologie du temps de la réforme — ou maires). Il n'a pas pouvoir de décision. Son rôle est de proposer l'annulation ou la modification partielle de l'acte critiqué par l'usager, ou même le rejet du recours. Restrictions importantes : elles permettent de préserver la nature médiatrice de cette institution. Une attitude différente faisant a priori acception de l'administré contre l'administration, loin de faire baisser le niveau général de la conflictualité administrative, ne ferait que la répartir autrement en conflictualisant au surplus la relation modérateur-administration et par voie de retour la relation administration-administré, une administration qui s'estimerait unilatéralement prise à partie¹⁷⁴.

Ces observations et mises au point semblent par ailleurs indispensables pour éviter l'avortement de la psychologie administrative naissante. Celle-ci devrait récuser des prises à partie en fonction d'objets sociologiquement et psychanalytiquement valorisés ou dévalorisés, puis opposés entre eux : la maladministration — l'administration du mal !... d'un côté, l'administré angélique et victimisé de l'autre... Ce manichéisme pourrait susciter de la part des médiateurs — devenus incapables de maîtriser leurs propres transferts et contre-transferts subjectifs et institutionnels — dans ce qui deviendrait un total confusionisme psychanalytique — les attitudes dangereuses du justicier, du bon père, ou de la société gratifiante¹⁷⁵.

3) NÉCESSITÉ DU MÉDIATEUR AU PLAN NATIONAL

Au demeurant ces préoccupations se justifient par la nécessité récemment apparue de canaliser les différentes procédures de médiations mises en place çà et là. Aujourd'hui l'institution de la médiation tend à se répandre tant par besoin réel que par mimétisme et suivisme au risque de justifier rapidement dans le champ administratif la loi des rendements décroissants. On ne saurait oublier en effet qu'une seule instance est en droit de se prévaloir du titre juridique à la médiation. Il s'agit précisément du médiateur désigné par la loi de 1974. Celui-ci, en la

173. M. Blanchot, *L'Entretien infini*, Gallimard, 1969.

174. Sur les permutations nominales des antagonistes sans modification de la structure conflictuelle. Voir en psychothérapie Thomas Szasz, *The mythe of mental illness*, Paladin, 1974.

175. Sur ce point l'opposition est absolue entre les thèses d'Alain Peyrefitte exposées dans *Les chevaux du lac Ladoga* et la harangue du Juge Oswald Baudot citée dans *Justice*, n° 75, et citée dans A.J. Arnaud, *Clefs pour la justice*, Seghers, p. 168.

personne de ses titulaires successifs, a souvent mis en garde à la fois contre l'usurpation de ce titre — réflexe de défense habituel de l'être administratif par la défense du monopole ou de la spécificité des attributions qui lui ont été confiées — mais aussi contre les conséquences plus négatives qu'on ne l'imagine de la multiplication des médiateurs¹⁷⁶, négatives certes pour autant que cette multiplication se fasse au hasard des besoins locaux ou circonstanciels sans plan d'ensemble au point que l'on serait un jour conduit à de possibles conflits entre médiateurs sans relation entre eux, par exemple entre délégué du (vrai) médiateur dans chaque dépassement ministériel et les modérateurs « maison » — si l'on nous passe l'expression. Faudra-t-il alors créer une instance supplémentaire chargée de la médiation des médiateurs ?

Créatrice de sens, la médiation ne saurait démentir les exigences du bon sens en ce qui touche tant ses structures que ses modes d'intervention et ses procédures. L'installation de médiateurs particuliers, si elle a bien pour effet immédiat de personnaliser le dialogue administratif ne risquerait-elle pas en outre d'aboutir à des accommodements à « l'amiable » qui certes s'opéreraient à la satisfaction des parties en présence mais selon des méthodes relevant de la « *combinazione* », méthodes qui ne seraient pas forcément compatibles avec l'obligation de neutralité telle que la connaît la tradition administrative et la culture politique française ?

Or, si la fonction du médiateur au sens légal du terme consiste à intervenir par le biais des parlementaires pour essayer de régler, hors contentieux, tel litige particulier, parfois douloureux, elle l'oblige aussi à la suite de ces interventions et en faisant la synthèse des mobiles qui les ont provoquées, à discerner les causes globales de la maladministration pour attirer sur elles l'attention réformatrice des Pouvoirs Publics, y compris celle du législateur¹⁷⁷, la médiation sectorielle, et circonstancielle, ne permettrait pas de remplir cette mission de manière satisfaisante. Les tenants de la concertation — paradigme nouveau de la relation administrative — doivent démontrer qu'ils sont capables de mettre en application à leur propre intention ce qu'ils sont chargés de mettre en œuvre pour les autres. Aussi sans vouloir analyser plus avant l'institution du médiateur l'on doit cependant mettre en évidence l'esprit dans lequel — particulièrement pour l'actuel titulaire de cette charge — il conçoit sa mission : non pas de manière résiduelle et conflictuelle mais prioritaire et préventive.

Le médiateur ne veut ni n'entend être un juge lié par le droit qu'il applique et ne connaissant d'une affaire que ce qu'en révèle l'échange des mémoires portées à la connaissance du tribunal. Le médiateur voudrait apparaître comme l'instance d'établissement du dialogue administratif, et au-delà, par la réussite de celui-ci, du dialogue social grâce auquel l'administré ne se sente plus, selon la formule de Tocqueville, colon,

176. Bernard Santolini, *op. cit.*

177. *Ibid.*

étranger, en son propre pays. Le médiateur prend appui sur des axiomes qu'il juge réalistes tels que : 1) « le temps n'est plus où il suffisait d'imposer pour administrer »¹⁷⁸, changement en effet considérable mais qu'il relie à cet autre constat fondamental que : 2) « chez ceux-là même qui prônent le changement réside l'espoir secret que le changement affectera surtout... les autres ». Avec les réserves énoncées à propos de son idéologie explicite (la légitimation par la participation) le médiateur est ainsi voué à réussir la transformation institutionnelle en œuvre, mais cela par le dialogue et la présomption pacificatrice de bonne foi, au lieu de se considérer comme le chevalier servant de l'une ou l'autre des parties engagées dans le conflit administratif.

Pour réussir dans sa mission novatrice un tact extrême sur le plan personnel et un « sens institutionnel » affiné, sont requis de lui, sans quoi il ne tarderait guère soit à se laisser prendre dans la vieille bonne guérilla administrative qui ternirait rapidement la haute et arbitrale image qu'il voudrait imposer, soit à compromettre sa fonction puisque l'administration, ainsi que le rappelle un bon observateur, dispose en fait sinon en droit d'une arme dissuasive à son encontre : l'inexécution de ses recommandations et injonctions. En faisant alors la démonstration de son inefficacité elle ferait aussi celle de son inutilité en invitant finalement à son abrogation après l'avoir reléguée dans l'arrière-plan du décor administratif français.

Au-delà de ces conflits institutionnels le médiateur pourrait manquer l'un de ses buts essentiels : la transformation de l'administration de système fermé en organisation ouverte. Atteindre ce but c'est en effet réussir à habituer l'administration à se mettre en question¹⁷⁹ sans que cette opération soit vécue par elle comme danger d'auto-destruction par exposition unilatérale et suicidaire aux critiques et à l'esprit de négation¹⁸⁰. Au contraire son apprentissage du doute, de la plasticité, contribuerait à une transformation corrélative de la mentalité habituelle de l'administré lequel, selon les souhaits exprimés par le médiateur « sachant que les délibérations qui le concernent débouchant dans des délais raisonnables sur les décisions personnalisées deviendrait un facteur dynamique de progrès » cela, il faut y insister, en soulignant la condition de *réciprocité* qui commande l'interaction tout entière. Autrement dit que l'administré « convaincu des efforts accomplis pour sa situation en parfaite connaissance de cause accepte de se discipliner, de manière à ne pas engorger les circuits administratifs et juridictionnels par des réclamations intempestives ».

Cette dernière préoccupation nous conduit alors à reconnaître, dans la stratégie du changement administratif par le dialogue, l'incidence du fonctionnement juridictionnel.

178. *Op. cit.*

179. R. Catherine et G. Thuillier, *op. cit.*

180. Faut-il rappeler qu'il arrive aussi que des fonctionnaires se suicident...

D. — LE BLOCAGE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Admettons en effet que les efforts de modérateurs, du médiateur, des différentes instances et commissions installées depuis 1978 se révèlent inopérants¹⁸¹ ; que le conflit s'avère inévitable : la question du passage ou de l'escalade au plan juridictionnel se posera avec une redoutable gravité car la juridictionnalisation des conflits dans l'état actuel de l'organisation judiciaire en France pourrait conduire à une régression de l'état d'esprit dialogal et des pratiques administratives médiatrices. Pourquoi ?

1) LES CONSTANTES DE LA MALADMINISTRATION JURIDICTIONNELLE

Distinguons les constantes de la maladministration judiciaire et les effets pervers supplémentaires susceptibles de l'aggraver depuis les réformes de la fin des années 1970¹⁸².

Les constantes sont connues : complexité croissante de la loi au point que sa compréhension et son interprétation, et jusqu'à sa « pensabilité » font problèmes même pour les spécialistes et les professionnels du droit. S'agissant de la juridiction administrative en tous cas, nombre de juges insuffisant, délai au moins quadriennal pour le jugement d'une affaire devant le Conseil d'Etat ou devant le Tribunal Administratif des grandes villes et en particulier de Paris. Par suite, Georges Malleville l'a observé avec beaucoup de clarté¹⁸³, fonctionnement perturbant de la justice pour l'administré dont on précisera qu'il est exposé à un double conflit et à une double tension anxiogène : d'une part, et à un niveau conscient, anxiété liée à l'attente imprédictible du règlement de son affaire et au caractère aléatoire de la décision de justice, en raison de la complexité d'une législation où personne ne peut prétendre se diriger avec certitude ; d'autre part, et à un autre niveau inconscient — celui décrit par Franz Kafka¹⁸⁴ — conflit des images contradictoires, perturbatrices, de la justice qui devrait, en disant le droit, dire le bien et dispenser la lumière mais qui produit en réalité des effets souvent inverses : frustration, rancœur, animosité. Ces images contradictoires relaient alors celles d'une société « illogique » envers son propre code : la rationalité, le modernisme. Si le conflit au sens courant est déjà comme on vient de le noter, anxiogène, sa juridictionnalisation s'avérera, elle suranxiogène.

181. C.E. Sect. 19 février 1982, *Dame Commaret*, R.A., juin 1982, p. 277, sur le recours préalable obligatoire en matière d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978).

182. Allocution de V. Giscard d'Estaing, Président de la République, au Conseil d'Etat le 24 novembre 1979. In *Etudes et documents du C.E.*, n° 31, p. 277.

183. « Remédier aux lenteurs de la justice administrative », R.A., sept. 1979.

184. Notamment *Le procès et L'homme qui voulait entrer dans la loi*, Edit. Pléiade.

Certes, s'agissant de la juridiction administrative, un huron célèbre, de retour récemment au Palais Royal¹⁸⁵, a reconnu de sensibles améliorations, la plus tangible étant celle produite par la loi du 16 juillet 1980 sur les astreintes en cas d'inexécution par l'administration des décisions de justice qui la concernent. Mais un autre observateur non moins expérimenté¹⁸⁶ a relevé, lui, d'autres aspects, moins positifs qui compromettent ce qu'il appelle la « communicabilité » du Conseil d'Etat : laconisme de la formulation des considérants, informations tardives et peu exhaustives sur les conclusions des commissaires de gouvernement, conclusions dont l'apport est essentiel car elles permettent d'aborder la jurisprudence non par des sentences toutes faites et des formulaires — catalogues de décisions, fussent-ils informatisés, mais par la découverte des processus d'une justice « se faisant » pour reprendre l'image bergsonienne.

Toutes choses égales d'ailleurs les problèmes posés par l'organisation judiciaire appelleraient à eux seuls — et les différents gardes des sceaux, chacun avec sa personnalité et ses engagements politiques¹⁸⁷ propres, l'ont fortement déclaré — une stratégie urgente du changement, changement quantitatif par l'augmentation du nombre des juges mais changement qualitatif aussi pour une justice plus médiatrice, moins machinale.

2) JUSTICE ANONYME, JUSTICE « D'ABATTAGE » : RÉTABLISSEMENT DU MONOLOGUE ADMINISTRATIF ?

Urgence qui s'accroît si l'on prend conscience des conséquences de la transformation administrative actuelle sur l'institution judiciaire. De sorte qu'il est possible de se placer dans la position de l'observateur participant, et ainsi d'assister à la naissance d'un gravissime effet pervers, en confirmant qu'il n'est d'effets de ce nom que ceux qui naissent d'une imprévoyance tellement évidente qu'on s'interroge sur ses causes réelles : pénurie insurmontable de moyens, élan irrépressible pris par une réforme conçue avec un champ de conscience, social politique et psychologique restreint, ou bien, amorce d'une conduite d'échec dans un domaine où elle peut conformément à sa nature s'amplifier et devenir le plus sûrement irréversible ?

Les faits et les chiffres doivent être considérés non par rapport à une statistique administrative spéculaire mais comme des indicateurs sociaux et politiques. Prenons acte alors de l'explosion judiciaire reconnue par les plus hautes instances de l'Etat¹⁸⁸.

185. Jean Rivero, « Nouveaux propos naïfs d'un huron sur le contentieux administratif », *Et. et Doc. du C.E.*, n° 31.

186. André de Laubadère, « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *Et. et Doc. du C.E.*, n° 31, p. 17.

187. Interview télévisée de Robert Badinter, A.2 Midi, 18-12-1982, auparavant Alain Peyrefitte, *op. cit.*

188. Allocution précitée de Valéry Giscard d'Estaing. Voir également *l'efficacité des tribunaux administratifs dans leurs attributions actuelles*. Deuxième congrès du syndicat de la juridiction administrative, 17-18 janvier 1976, in D. Loschak, *Documents de travail de droit administratif*, Faculté de Droit d'Amiens, 1979-1980.

En dix ans le nombre des requêtes déposées devant les tribunaux administratifs a doublé. Il a quadruplé devant le Conseil d'Etat. En dix ans : c'est-à-dire que la tendance avait émergé *avant* la mise en application des réformes de la fin des années 70 qui l'amplifient. Or n'est-il pas prévisible que ces réformes — poursuivies et étendues aujourd'hui en particulier par la codification du droit administratif — se traduiront par une augmentation considérable du contentieux administratif et donc de l'activité juridictionnelle ? André Holleaux y a été attentif en dégagant la portée des lois qualifiées de la troisième génération des Droits de l'Homme et rapporte ce gonflement du contentieux aux causes majeures suivantes :

1) Nécessité de l'interprétation des dites lois, en elles mêmes, par rapport aux contradictions discernables entre elles (protection du secret, accès aux documents administratifs) et par rapport à une législation générale complexe, opaque, et sans rationalité décisive.

2) Les témoignages récents sur les débuts d'application de la loi du 11 juillet 1978¹⁸⁹ montrent dans certains secteurs sociaux que des personnes quand elles découvrent les motifs d'une décision qui ne leur convient pas sont incitées à « engager le fer en faisant un recours ». Afin d'argumenter au mieux elles entendent compléter leur information et donc accéder à de nombreux documents. De façon générale « l'ouverture d'un contentieux incite les parties à enrichir leur dossier ». On peut se demander si, bouclant la boucle, l'enrichissement du dossier ne pousse pas alors à se conforter dans la volonté de juridictionnalisation du différend administratif.

Pareil effet pervers ne se verra-t-il pas accentué par le phénomène associatif lui-même encouragé par la loi du 10 janvier 1978. Car les inhibitions malthusiennes de l'administré isolé n'opéreront plus sur des associations dont la raison d'être, de facto et de jure, est d'affronter l'administration. De ce point de vue les lois du 10 janvier 1978 et du 11 juillet 1979 se « potentialisent » comme disent les pharmacologues : les unes instituent ou favorisent la création d'associations de défense d'usagers et de consommateurs ; les autres ouvrent l'accès aux documents administratifs, obligent l'administration à la motivation, organisent l'action par les astreintes, tous moyens de pression effectifs et efficaces pour contester les décisions de l'administration active.

La réforme des collectivités locales entreprise en 1981 va dans la même direction puisque désormais les différends ou conflits entre autorités élues et autorités administratives se régleront de moins en moins par voie hiérarchique mais de plus en plus par voie juridictionnelle, contentieux qui alourdira celui qui existe déjà dans ce cadre¹⁹⁰.

Comment une solution pourrait-elle s'esquisser ? Les contraintes budgétaires empêchent — ou freinent — dans la conjoncture actuelle le recrutement d'un nombre conséquent de magistrats des deux ordres. Reste l'informatisation¹⁹¹. Celle-ci est incontestablement de nature à soulager

189. André Holleaux, *op. cit.*

190. *Le Pouvoir régional, op. cit.*

191. *Le Monde*, 31 octobre 1982.

un certain contentieux et à mieux organiser la logistique des tribunaux. Mais elle soulève aussi des difficultés nombreuses :

1. Les spécialistes de l'informatique l'ont relevé : si l'on ne définit pas la vocation d'une informatique il est impossible de lui faire assumer efficacement des fonctions complexes sans risque de dérive. En ce sens les gains acquis par l'informatisation des tribunaux seraient rapidement annulés par l'inflation du contentieux.

2. Devant les goulots d'étranglement de l'institution judiciaire la standardisation des décisions de justice apporterait un soulagement temporaire et qui ne serait pas sans effets secondaires car la standardisation engendre la dépersonnalisation, processus choquant que met en évidence le spectacle des audiences « à la chaîne » spectacle traumatisant pour le justiciable dépouillé de son identité et pris dans une machine qui le considère comme numéro apposé sur un cas apprécié dans l'ordre du quantitatif ¹⁹².

Autre contradiction : entre la standardisation des décisions d'une part et d'autre part la jurisprudence dite « du bilan » mise en lumière par la décision Ville de l'Est par laquelle le Conseil d'Etat a été conduit à apprécier non seulement des faits, et leur compatibilité avec un état donné du droit, mais encore à procéder à une *évaluation* ¹⁹³ aux confins du juridique classique, à confronter des utilités économiques sociales, écologiques, bref, jurisprudence affinée, complexe, diversifiée dont on voit mal comment elle pourrait être traduite en items juridiques informatibles, statiques, rigides et univoques.

Dans ces conditions l'avenir confirmera-t-il les propos d'un magistrat de la Place Vendôme : « la justice courante (sic) est aujourd'hui rendue de plus en plus de façon unilatérale, c'est-à-dire ni contradictoire, ni publique (sic) et bâclée. Les jugements sont rendus sur la base de *dossiers* qui ne contiennent pratiquement que des P.V. de police ou sont motivés en trompe-l'œil » ¹⁹⁴.

Par l'indicateur judiciaire l'on discerne les tendances au faussement d'une politique qui prétend faire de l'administré un administrant en plénifiant le sens de son titre de citoyen. Dès lors que l'instance juridictionnelle est soumise aux contradictions que l'on vient de relever la cohérence de toute une politique de changement est remise en cause. Si la justice tarde à rendre ses décisions, si celles-ci une fois rendues apparaissent anonymes, bâclées, obscures procédant moins du dialogue et de la médiation que des contraintes d'une institution acculée à « l'abattage », l'on doit comprendre que les dimensions fondamentales de la communication administrative se trouveront de nouveau exposées à la destruction : la justice bâclée recrée le sentiment chez le citoyen d'être traité comme un objet. Aux perspectives de « promotion civique » se substitueront les sombres horizons du « ça ne changera jamais », amorce des

192. *Le Monde*, 31 octobre 1982.

193. Conclusions Braibant sur C.E. 28 mai 1971, *Ville Nouvelle Est A.J.D.A.*, 1971, 463. Cf. également André Holleaux, *La jurisprudence du bilan*, R.A. déc. 1980.

194. *Le Monde*, 31 octobre 1982.

réactions de déception et peut-être de colère. Les délais reconstituent le sentiment d'éloignement.

Aussi tel analyste des décisions récentes du Conseil Constitutionnel ne croyait pas si bien dire en souhaitant que *les relations humaines* viennent remédier aux difficultés qui ne manqueront pas de naître de réformes ainsi conçues et mises en œuvre. L'on objectera à ce souhait qu'en préconisant le développement des relations humaines il suppose en quelque sorte le problème résolu¹⁹⁵, que si cette expression est riche des bonnes intentions qu'elle traduit, sa traduction théorique et pratique en science administrative demande sans doute le concours de plusieurs disciplines, et aussi celui de l'administration active dont les « autopsies » psychanalytiques, on doit le comprendre également, ne peuvent qu'armer ses résistances.

*
**

V. — TRANSFORMATION DES MODELES ADMINISTRATIFS REGRESSIFS

« L'institution repose sur un principe qui se situe en dehors d'elle-même... Lorsque cette suprafonctionnalité disparaît l'institution perd sa raison d'être et ne s'appuie plus que sur la défense de l'emploi. »

Jean Duvignaud, « Comment les sociétés se détruisent », in *Le pourrissement des sociétés*, 10-18, 1975, p. 229.

A. — RELATION HUMAINE ET « RELATIONS HUMAINES » LE RISQUE DE MANIPULATION

La perspective d'une intervention de la science administrative consiste alors non pas à insister de façon décourageante sur ces difficultés et à se spécialiser dans la pathologie de l'administration, mais tout en les reconnaissant et en évitant les attitudes de dénégation et de déréalisation à entrevoir la possibilité de leur règlement, fut-il partiel pour commencer. La référence aux relations humaines¹⁹⁶ est de nature à nous engager dans cette voie mais seulement après avoir explicité un préalable. La notion de relation humaine n'est neutre ni idéologiquement ni techniquement. Elle doit être démarquée des procédés de manipulations institutionnelles où la dynamique de groupe et l'apprentissage de « la conduite de réunion », avec l'accent mis sur la reconnaissance des demandes « latentes », ne sont pas destinées à transformer la structure d'une relation de domination mais à l'aménager pour qu'elle fonctionne sans trop de conflit, au moindre

¹⁹⁵. Robert Etien, *op. cit.*, p. 272.

¹⁹⁶. Cf. Notre étude « Science administrative et relations humaines », *Bul. I.I.A.P.*, *op. cit.*

coût politique. Les manipulations exigent du dominant (au sens de l'éthologie animale) qu'au lieu de rester distant et extérieur dans son rapport au subordonné ou à l'assujéti, il s'investisse dans cette relation, mais qu'il s'y investisse au sens économique, en attendant d'en retirer un profit qui lui permettra de reproduire et de perpétuer le pouvoir qui définit son statut de dominant¹⁹⁷.

La référence à la relation humaine — au singulier — se légitime autrement si elle sert à répondre au vœu, d'une part, des praticiens de l'administration de voir celle-ci passer de l'état d'institution fermée à celui d'institution ouverte, de modifier alors la *forme*, la *gestalt* institutionnelle de l'administration en modifiant la logique interne de sa formation (*gestaltung*), d'autre part, de certaines directions de recherche en science administrative — convergentes avec le vœu précédent — pour l'élaboration de modèles non ou moins hiérarchiques — au sens weberien¹⁹⁸ — ni homéostatique dans la mesure où l'on a dénoncé dans le modèle cybernétique une idéologie motivée par le désir d'anormaliser le conflit considéré, lui, comme la seule façon de changer une situation qui ne saurait indéfiniment se reproduire¹⁹⁹.

Ces deux modèles hiérarchiques et cybernétiques sont régressifs pour le dialogue administratif parce qu'ils sont bâtis consciemment et inconsciemment en méconnaissance de la relation humaine. Seule la prise en compte de celle-ci permettrait de sortir des impasses de l'administration « d'imposition » de plus en plus contradictoire avec une philosophie politique et une épistémologie administrative formellement fondées sur des valeurs de participation, d'égalité et de liberté, d'ouverture et de créativité.

B. — SCHEMA PYRAMIDAL ET VOLONTE DE POUVOIR

Certes le schéma weberien peut se représenter graphiquement sous forme de pyramide avec toutes les connotations péjoratives et les réactions de rejet que cette « figure » institutionnelle provoque au nom de la démocratie. Mais le malentendu s'installe dès lors qu'on s'imagine une forme pyramidale existant en soi pour soi et par soi²⁰⁰. Reportons-nous plutôt à la formule de Churchill : « nous formons des institutions qui nous forment à leur tour ». L'anamnèse institutionnelle, tente de retrouver quant à elle la logique générique des formes institutionnelles concernées.

Le schéma pyramidal apparaît alors comme la projection dans l'espace d'une conception des rapports sociaux dépourvus de sens et de dynamique interhumaine. Le « code » de la pyramide administrative, intériorisé par

197. C. Duers, *La cinétique de la direction*, E.L.M., 1972.

198. G. Timsit, « Le modèle d'administration occidentale », *R.F.A.P.*, 1982, n° 23.

199. P. Birnbaum, *La fin du politique*. Seuil, 1975.

200. Lucien Nizard, *op. cit.*

201. Frankfurt, *Rois et Dieux*, Payot, 1954. Le schéma pyramidal et le paradigme « centre/périphérie » sont obligatoirement liés.

les administrés — objets, postule d'abord une représentation du monde et du cosmos où le pouvoir de faire vivre, la capacité de donner l'existence et de conférer l'Être, n'appartiennent qu'à un seul, héros et demi-dieu, qui par ses hauts faits, ses exploits uniques, réussit à s'ériger en divinité totale, mais divinité coupée de l'humanité, sans nul lien de co-naturalité avec elle ²⁰¹.

L'histoire des institutions nous rappelle que cette dissymétrie absolue s'exprimait, en Egypte antique, pour ne prendre que cet exemple, par deux privilèges insurpassables : 1) seul le pharaon, et plus tard l'entourage qui procède de lui et qui lui est en partie consubstantiel, dispose du droit à l'immortalité ; 2) le patrimoine du pharaon englobe non seulement la richesse matérielle mais aussi l'âme de ses serviteurs. Le concept de sujet ²⁰², au sens de titulaire de droits, et celui de personne, générateur d'obligation pour autrui, n'a pas encore émergé dans la conscience humaine puisque, si l'on porte aussi bien la pensée de Kant que celle d'Husserl à leur conclusion naturelle il n'est de conscience que d'autrui, dans la réciprocité de la relation interhumaine, explicitée par l'interlocution dialogale.

Le monopole cosmocratique sur l'Être conduit à une représentation concentrationniste et s'il le faut concentrationnaire des rapports sociaux : le savoir par lequel l'Être est dispensé doit être resserré dans le moins de mains possible. C'est le savoir ésotérique d'une minorité gérant ce qu'elle accorde d'existence à la majorité coupée elle, de l'accès à ce savoir mystifié ou qui n'a droit qu'à des succédanés. Faux savoir en réalité puisqu'il finit par détruire toute aptitude à l'historicité.

C. — POUR UN DEBAT SUR LES UTILITES ET LES VALEURS DE LA VIE ADMINISTRATIVE

La transformation du schème pyramidal n'est pas indépendant de la transformation de la logique sociale avec laquelle elle forme circuit. Une dynamique sociale induite par une réforme visant la parité de la relation administrative, sa réversibilité, l'échange significatif d'information, une dynamique sociale dialogale, n'aurait-elle pas pour effet *de liquider*, au sens que ce mot revêt dans la technique psychanalytique ²⁰³, une relation de pouvoir qui cristallise le monopole de l'Être, lui-même cristallisation d'une forme humaine empêchée d'évoluer et de révéler ses figures inédites ? Le succès, fût-il progressif et partiel, de cette liquidation exigerait pour le moins trois conditions :

1) Une représentation alternative des rapport sociaux et de la relation administrative, sans quoi la représentation coutumière serait reconduite dans sa fonction de « forme mère », sécurisante, génératrice au plan

202. M. Villey, *Essai de philosophie du droit*, Dalloz, 1961. A rapprocher au plan anthropologique de l'étude de Jean-Pierre Vernant, *Catégorie de l'agent et de l'action en Grèce ancienne*, in *Religions, Histoires, Raisons*, Maspéro, 1979.

203. Freud, *La technique psychanalytique*, P.U.F., 1966.

inconscient de fixations infantiles dont la simple idée qu'on puisse y toucher produit une angoisse qui les renforce.

2) Le lancement de cette transformation en étant averti qu'elle rencontrera inévitablement de multiples résistances, non seulement parce qu'elle portera atteinte à des intérêts, petits ou grands, légitimes ou usurpés²⁰⁴, qu'elle affectera des plans de carrière, des stratégies politico-administratives, qu'elle perturbera des « micro-climats institutionnels », mais aussi parce qu'elle affectera des statuts « transactionnels », par lesquels jusqu'au moment de la réforme, ceux que celle-ci concerne ont réussi à s'adapter, au sens de Benjamin Constant, en trouvant parfois difficilement la formule d'un équilibre sur lequel se fonde leur être institutionnel.

3) Enfin, et en cela consiste la prise de risque *historique* inhérente à toute réforme, espérer que les changements décidés et entrepris révéleront à ceux qu'ils obligent à transformer leur statut, d'autres systèmes de *valeurs*, plus relationnels, moins égocentrés — cet égocentrisme serait-il uniquement adaptatif aux logiques d'une progression institutionnelle fortement concurrentielle — et suscitant chez eux le désir d'investissements psychologiques différents.

Plus riche est la création plus profonde est la joie, disait Bergson. L'histoire nous apprend, pour peu qu'on veuille bien l'écouter que le bonheur des hommes se fait difficilement malgré eux. En ce sens une politique administrative du changement consisterait à faire vivre à ses *partenaires* la praticabilité de cette alternative, à découvrir qu'il est d'autres formules pour exister que celle décrite par Max Weber.

Le système auquel cette formule se rapporte repose certes sur une certaine idéologie utilitariste, explicable dans ses cadres propres, mais qui présente l'inconvénient d'avoir précisément érigé des utilités en valeurs²⁰⁵ c'est-à-dire de les avoir ornées du coefficient d'absolu, d'invariance²⁰⁶, qui les présente comme intangibles, éléments structurant ce qu'après Freud on appellera les idéologies du surmoi.

Une stratégie du changement devrait éviter les pièges de l'irénisme qui fait croire qu'il est des valeurs sans utilité, comme il y aurait une transcendance sans immanence. Au contraire il s'agit ici de restaurer la possibilité réelle d'un choix entre utilités clairement identifiées pour décider — fut-ce dans un plan de carrière — ce qui vaut non pas le plus mais le mieux : le statut vécu comme terrier à la façon de Kafka, ou « planque », ou bien le statut reconsidéré comme service, instrument d'une éthique concrète resituant l'administration elle-même comme valeur et instance créatrice²⁰⁷.

Une pareille éthique ne saurait reposer uniquement sur des formules juridiques abstraites et interprétées à minima. Mais sur des *comporte-*

204. Cf. les études précitées de Catherine, Crozier, Nizard, Perrot, etc.

205. François Perroux, in *Les hommes devant l'échec*, P.U.F., 1968, ouvre une perspective en dénonçant « les significations sans utilités et les utilités sans signification qui provoquent l'échec ».

206. M. Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Plon.

207. Notre étude, « Science administrative et relations humaines », *op. cit.*

ments qui assurent concrètement l'ouverture institutionnelle, ouverture dont voudrait faire le signe de la vitalité d'une société soucieuse de sens et non pas affamée de puissance.

La maxime suivante de Chamfort décrit excellemment, physiquement presque, ce qu'est le mouvement de clôture dans une période de dissatisfaction politique : « l'homme du monde, l'ami de la fortune, même l'amant de la gloire tracent tous devant eux une ligne directe qui les conduit à un terme inconnu. Le sage, l'ami de lui-même, décrit une ligne circulaire dont l'extrémité le ramène à lui »²⁰⁸.

N'est-ce pas précisément le cercle qu'il faut rendre inutile ? La clôture se crée de deux manières au moins. Soit que l'existence se conçoive en défense. Dans ce cas, selon l'expression courante, l'individu se referme sur et se renferme en lui-même ; soit qu'elle s'obtienne sur le mode de l'appropriation, de l'avoir (information, argent, prestige), de l'avoir prétendument source de l'être, mais dont la logique infernale fait d'autrui un gêneur, ou un ennemi parce que l'avoir est sans limite et que s'il est érigé en valeur qui donne à l'être son seul sens possible, l'avoir d'autrui (information, argent prestige... et tout simplement : être) marque exactement les limites de mon existence hégémonique et annonce la proche violence de la tentative d'appropriation... A moins qu'autrui mû par une logique symétrique, tente sur moi-même une de ces opérations dites pré-emptives qui sont le fin du fin des comportements stratégiques²⁰⁹.

Bergson, on s'en souvient, oppose dans « les deux sources de la morale et de la religion », deux types de société : la société ouverte et la société close. Ces deux modèles ne s'opposent pas seulement dans leur épure philosophique mais par les *comportements*, actifs ou passifs, qui sont induits par eux et les confirment en retour. Mais on ne saurait isoler l'antinomie bergsonienne du reste de son approche du vivant dont on retiendra pour finir deux éléments à notre sens déterminants :

— La vie est un continuum, celui que crée l'évolution et qui la caractérise, mouvement de la vie opposé à l'immuable, au discontinu, au mort. Lévi-Strauss a fort bien vu²¹⁰ que chez Bergson ce continuum respecte sa propre loi interne en se poursuivant dans les formes et la symbolique de la vie sociale, symboles unificateurs et non pas discriminatoires, indices d'une pensée ou l'intelligence et l'intuition bâtissent une culture créatrice se dénaturant dès l'instant que cette pensée est captée et figée par un homme, un groupe, qui prétend l'incarner et la dicter à autrui, simple réceptacle d'une mystatogie régressive, l'assisté de la création déjà compromise par ceux qui prétendaient l'exalter, surhommes ou sur-culture.

— Les formes institutionnelles sont indissociables des comportements qui les singularisent et les rendent effectifs au plan interhumain. Si leur ouverture est en effet orientée par certaines valeurs celles-ci à leur tour s'orientent par la plus haute et la plus contraignante d'entre elles : la

208. *Maximes et pensées*, 10-18, p. 86.

209. G. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, A. Colin, 1965.

210. *Le totémisme aujourd'hui*, P.U.F., 1976.

justice, que Bergson définit même comme passion²¹¹. Si l'invention des formes exige le bon sens que rappellent tant de réformateurs actuels face aux insuffisances des idées toutes faites et des planifications coupées du réel, pour Bergson le bon sens n'est pas la prose de l'intelligence moyenne mais sans doute sa plus haute expression puisqu'elle lui permet d'opérer en milieu humain : « tandis que les autres sens nous mettent en rapport avec des choses le bon sens préside à nos relations avec des personnes ». Pourtant le bon sens ne s'acquiert pas à bas prix. Car qu'est-ce qu'un milieu humain sinon l'ensemble des relations construites par l'attention réciproque que se portent les personnes entre elles. Mais pourquoi faire attention à autrui ? sinon parce que sa présence *m'oblige*, qu'elle donne sens et finalité à la notion de service, qu'elle me force à prendre la *risque* du comportement éthique mon seul gage étant le sens de la réciprocité qu'autrui partage avec moi qui l'oblige à mon tour ?

On peut penser qu'en ce point la science administrative consultée par l'administrateur s'écarte de ses routes. Mais l'on peut penser aussi, qu'elle rejoint l'une des plus droites d'entre elles, celle qui lui fait éviter les ornières et les mirages de recherches fascinées par les sciences dites exactes, celle qui lui fera trouver le sens soutenu de sa propre évolution créatrice en écoutant cette observation de Montesquieu : « on a dans notre siècle donné un tel degré d'estime aux connaissances physiques que l'on n'a conservé que de l'indifférence pour les morales. Depuis les Grecs et les Romains le bien et le mal moral sont devenus un sentiment plutôt qu'un objet de connaissance. Les Anciens chérissaient les sciences ; ils protégeaient les arts. Mais l'estime qu'ils eurent pour ceux qui inventèrent quelque chose en matière de gouvernement, il la portèrent jusqu'à une espèce de culte »²¹².

Le bien ? Le mal ? Termes excessifs ? Et l'objectivité scientifique, dirons-nous ? Mais depuis quand croit-on progresser scientifiquement en éludant le débat sur les valeurs²¹³ ?

211. In *Le bon sens, Mélanges*, P.U.F., 1972, p. 372.

212. *Dossier de l'esprit des lois*, Pléiade, tome II, p. 1040.

213. *Scientific revolutions*, Edit. by Ian Hackings, Oxford University Press, 1981.