

LE SENS HIERARCHIQUE

PAR

Danièle LOCHAK

Professeur à l'Université d'Amiens

On ne peut parler du fonctionnement interne de l'administration sans évoquer le principe hiérarchique qui en est la clef de voûte. Mais la hiérarchie n'est pas seulement un principe d'organisation ; elle correspond à un certain vécu de la part des agents, dont elle imprègne et détermine les attitudes et les comportements. C'est ce vécu que nous voudrions essayer de cerner ici.

Le principe hiérarchique répond d'abord à un impératif organisationnel. Max Weber, on le sait, y voyait l'élément central du modèle bureaucratique au sens où lui-même l'entendait : le mode d'organisation idéal-typique de l'administration moderne fondée sur une autorité légale-rationnelle. La hiérarchie permet de réaliser l'unité de commandement au profit du sommet, dont les ordres sont répercutés et exécutés fidèlement en suivant les lignes de la hiérarchie ; le lien de subordination hiérarchique garantit la cohérence de l'action et contrebalance les effets centrifuges de la division du travail et de la spécialisation des tâches ; en obéissant aux instructions du supérieur hiérarchique, qui lui-même exécute les ordres qui lui ont été donnés en amont, l'agent ne fait au surplus que mettre en œuvre, même s'il n'en est pas conscient, le principe de la hiérarchie des normes, corollaire de la hiérarchie des organes.

Le principe hiérarchique répond également à un impératif politique en ce qu'il exprime le caractère essentiellement subordonné de l'administration : c'est grâce à lui que, dans un Etat démocratique, où le pouvoir de décision doit résider en dernière instance dans une autorité politiquement responsable, tout acte d'un agent peut être imputé, au moins théoriquement, au ministre.

Énoncé et justifié ainsi dans l'ordre de l'universel, le principe hiérarchique renvoie aussi, beaucoup plus pragmatiquement et prosaïquement, au vécu singulier de chaque agent. Et c'est cette dimension individuelle, inter-personnelle, qui le rend justiciable d'une approche psychologique. Mieux encore : nous pensons — et c'est l'hypothèse que nous livrons à la réflexion et à la critique — que s'il est difficile de limiter l'emprise du principe hiérarchique et d'introduire des pratiques participatives dans l'administration française, ce n'est pas seulement en raison de toute une série d'obstacles bien connus tenant à la spécificité de la gestion publique, mais aussi parce qu'il enracine profondément dans la psychologie individuelle et collective des agents.

En un mot, les agents ont le « sens » hiérarchique. Le sens, d'après la définition qu'en donne le dictionnaire, c'est la « connaissance immédiate, intuitive, d'un certain ordre de choses » (cf. le sens de la réalité, des nuances, de la mesure, du ridicule, de l'humour..), c'est la faculté de discernement. Ainsi, le sens hiérarchique est le sens de ce qu'exige la hiérarchie, indépendamment des contraintes et des obligations juridiquement sanctionnées que le principe hiérarchique fait peser sur les agents, la prédisposition des agents à adopter spontanément certains comportements, par-delà les ordres formels qu'ils reçoivent.

Ce sens hiérarchique est le résultat d'une inculcation silencieuse, d'un *conditionnement* diffus mais efficace ; il s'exprime dans le *réflexe* hiérarchique qui commande la conduite des agents à tous les niveaux de la hiérarchie administrative ; il se perpétue grâce au *bien-être*, au confort psychologique que procure le système qui l'a engendré.

I. — LE CONDITIONNEMENT HIERARCHIQUE

Le sens hiérarchique résulte d'un apprentissage, d'une socialisation qui commence dès l'entrée dans la fonction publique et revêt différentes formes.

A) *L'ordre pyramidal*

La construction pyramidale des services et des emplois est caractéristique de l'organisation bureaucratique, au sens wébérien du terme : l'administration est composée de strates superposées et hiérarchisées au sein d'un édifice qui va en rétrécissant de la base au sommet.

Cette construction pyramidale remplit d'abord une fonction manifeste : elle est la traduction sur un plan organique du principe de la concentration du pouvoir au sommet de l'organisation. Mais elle remplit aussi une fonction seconde, latente, par l'impact qu'elle a sur les représentations mentales des agents, sur la perception qu'ils ont de l'administration dans

son ensemble et de la place qu'ils y occupent. Depuis le haut jusqu'au bas de cette pyramide les agents sont imbriqués dans une structure stratifiée et hiérarchisées, à la fois contraignante et rassurante, qui leur assigne une place, un statut, un rôle dont ils ne peuvent s'évader.

D'autant que tout est fait pour rendre cet ordre pyramidal visible, lisible : depuis l'organigramme officiel des services jusqu'à cette institution si caractéristique de l'administration française qu'est l'échelle indiciaire. L'agent sait toujours exactement où il se situe dans la hiérarchie, il sait combien d'échelons le séparent du sommet de son grade, combien de grades le séparent de son supérieur — qu'il n'omettra jamais d'appeler par son titre —, combien d'échelons et de grades le séparent, également, de ses subordonnés. « L'organisation procède du fantasme pyramidal, et la pyramide impose son ordre... un ordre en escalier dont il faut gravir les marches pour parvenir au sommet », écrit Yves Stourdzé¹. A cette réserve près que le sommet accessible est fonction du niveau d'où l'on est parti : car la mobilité ascendante est chose trop rare, d'un point de vue statistique, pour ne pas encourager la fermeture de chaque strate sur elle-même et sur ses privilèges. L'ordre pyramidal est un ordre statique, et non dynamique, qui invite moins à s'élever dans la hiérarchie qu'il n'engendre la soumission et l'obéissance. Expression du principe hiérarchique, il en est aussi la garantie puisqu'il contribue à l'enraciner, à son insu, dans la conscience de chaque agent.

B) *L'apprentissage de la dépendance*

Le second vecteur d'inculcation du sens hiérarchique est le rapport de dépendance qui lie le subordonné à ses supérieurs. Là encore, le rapport de subordination est au départ la simple manifestation, sur le plan fonctionnel, du principe hiérarchique, et l'exercice de l'autorité hiérarchique n'implique aucune dépendance personnelle : bien au contraire, le supérieur, en donnant des ordres, obéit lui-même à un ordre impersonnel, qui revêt le plus souvent la forme d'un texte, tandis que le subordonné n'obéit pas à la personne de celui qui exerce l'autorité hiérarchique mais en dernière analyse à des règlements impersonnels.

Seulement ce schéma théorique ne rend pas compte de toute la réalité : car ce qui pousse un agent à agir, ce n'est pas le contenu des textes mais la valeur d'ordre qu'ils revêtent. Et c'est pourquoi la loi, expression de la volonté générale, émanation de la représentation nationale, n'aura jamais autant de poids auprès du fonctionnaire que les instructions de son supérieur. Les fonctionnaires d'exécution, en particulier, estiment n'avoir d'ordres à recevoir que de leurs supérieurs hiérarchiques, et les textes n'ont à leurs yeux aucune valeur en soi, aussi longtemps qu'ils ne portent

1. *Organisation, anti-organisation*, Mame, coll. Repères, 1973, pp. 47-48.

pas la griffe — non pas même du ministre ou du directeur général, mais du chef de service dont ils dépendent ².

Dont dépend, plus exactement, leur carrière, par ce jeu de la carotte et du bâton dans lequel ils se laissent facilement enfermer. D'abord le bâton : le refus d'obéir aux ordres constitue une faute disciplinaire, même si les ordres sont illégaux (sauf, dit le statut de la fonction publique, si l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public) ; de là à refuser d'agir en dehors des ordres reçus il y a sans doute un pas, mais que le fonctionnaire franchira d'autant plus aisément qu'il craint plus que tout de déplaire à ses supérieurs. Car même si le fonctionnaire ne court pas tout au long de sa carrière après une carotte, comme le prétend Henri Déroche en forçant quelque peu le trait — « une notation, un avancement de grade, un poste de son choix, la bienveillance de ses chefs, les primes de rendement, la décoration et les médailles » ³, il reste que tout ce qui peut arriver d'heureux dans une carrière, dans un système qui ignore l'évaluation par les résultats, arrivera par la grâce du supérieur hiérarchique. Cet état de choses est à l'évidence de nature à entretenir déférence et soumission ; peu importe que telles ne soient pas les vertus que le supérieur attende de ses subordonnés : la croyance compte plus, ici, que la réalité.

Entre l'allégeance à ses supérieurs et la conception qu'il peut avoir par ailleurs de l'intérêt général, l'agent n'hésitera jamais. Il n'est d'ailleurs pas en situation de pouvoir hésiter : n'est-il pas symptomatique que le statut de la fonction publique ne dise nulle part que le fonctionnaire est au service de l'intérêt général et qu'il doit respecter la légalité, mais énonce en revanche explicitement qu'il est responsable des tâches qui lui sont confiées et qu'il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique ? Quant à la jurisprudence, elle n'est guère favorable à l'agent qui, bravant le principe hiérarchique, s'aventure à faire part de ses états d'âme ou de ses désaccords à propos de la façon dont le service (public) est géré.

Au départ, donc, l'obéissance hiérarchique apparaît comme une simple obligation de service ; très vite, cependant, elle prime toute autre considération pour le fonctionnaire, dont le principal, sinon l'unique souci est d'exécuter les instructions reçues — rien de plus, et rien de moins ; une fois pris, le pli hiérarchique est à peu près impossible à perdre et a bien des chances de résister à tous les démentis, à toutes les invitations adressées aux agents pour qu'ils fassent preuve d'imagination et d'initiative. Le propre du réflexe conditionné, en effet, est de subsister en dépit d'une modification du contexte dans lequel il a pris naissance.

2. Voir Henri Déroche, *Les mythes administratifs*, P.U.F., 1966, p. 178.

3. *Op. cit.*, p. 95.

II. — LE REFLEXE HIÉRARCHIQUE

Dans un système hiérarchisé, on est toujours le subordonné de quelqu'un, mais aussi toujours — ou presque — le supérieur de quelqu'un. Les attitudes et comportements dictés par le réflexe hiérarchique reflètent bien cette ambivalence, ainsi que la double nature de ce réflexe : réflexe d'auto-valorisation, réflexe d'auto-protection.

A) *Un réflexe d'auto-valorisation*

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la hiérarchie, l'insertion dans un ordre hiérarchique a des aspects gratifiants. C'est l'évidence pour les fonctionnaires situés à un niveau élevé de cette hiérarchie et qui tirent de cette situation sinon du pouvoir, du moins le sentiment d'avoir du pouvoir : même l'individu le plus dépourvu de volonté de puissance ne pourra pas se défendre d'en éprouver une certaine satisfaction. La profusion de textes qui circulent dans l'administration peut du reste s'interpréter comme un effet de la volonté des chefs hiérarchiques d'affirmer pratiquement et symboliquement leur pouvoir sur leurs subordonnés⁴. Mais la hiérarchie est aussi gratifiante pour les subordonnés. C'est parce qu'ils sont insérés dans un ordre hiérarchique qu'ils peuvent avoir l'impression de faire corps avec le sommet de la hiérarchie et de participer peu ou prou à l'exercice de la puissance publique. Le plus modeste des fonctionnaires, derrière son guichet, a conscience d'incarner l'administration tout entière — aux yeux du public, certes, mais d'abord à ses propres yeux.

Le comportement des fonctionnaires « médians », que s'attache plus spécialement à décrire Henri Déroche⁵, fait bien ressortir les mécanismes psychologique du réflexe hiérarchique et son ambivalence : ils participent en effet à la fois des « grands » en raison des tâches de commandement qui leur sont dévolues et de leur champ de compétence élargi, et des « petits », en raison de leur subordination aux premiers. Bien qu'exerçant leur commandement par délégation des autorités suprêmes, ils s'efforcent de copier les hauts fonctionnaires et de manifester leur pouvoir propre en donnant des instructions et en signant circulaires et notes de leur nom personnel ; mais ils n'en éprouvent pas moins un complexe de subordination dans la mesure où ils ignorent les intentions réelles des décideurs avec lesquels ils ne sont pas en contact. D'où — et c'est là que l'on retrouve le réflexe hiérarchique du subordonné — la tentation de faire du zèle, de crainte de ne pas se conformer assez strictement aux ordres des supérieurs, et une

4. Voir D. Loschak, « Le principe de légalité. Mythes et mystifications », *A.J.D.A.*, 1981, 387, et P. Legendre, *Jouir du pouvoir*, Minuit, 1976, pp. 175-176.

5. *Op. cit.*, pp. 64-67.

tendance à l'autoritarisme tatillon. S'il ne domine pas ses complexes, conclut H. Déroche, le fonctionnaire médian peut devenir un véritable tyran, tout en gardant l'âme d'un laquais : l'équivalent civil de l'adjudant, en somme...

B) *Un réflexe d'auto-protection*

Cet aspect-là du réflexe hiérarchique est évidemment le mieux connu. On a suffisamment dénoncé la crainte quasi-obsessionnelle de la plupart des agents de s'écarter d'un iota des instructions reçues, qui paralyse toute initiative et dissuade d'entreprendre quoi que ce soit qui ne soit formellement prévu par un texte ou n'ait été expressément ordonné. D'où cette tactique, bien connue elle aussi et manifestation par excellence du réflexe hiérarchique : ouvrir le parapluie pour se mettre à couvert et ne pas se mouiller. On veillera toujours à transférer la responsabilité de ses actes à un supérieur : d'où l'intérêt d'avoir quelqu'un au-dessus de soi, à qui l'on peut demander des instructions en cas de doute, ou tout simplement pour dégager sa responsabilité en cas de « pépin ».

La tactique du parapluie n'est d'ailleurs pas réservée aux fonctionnaires subalternes : placé devant une situation imprévue le haut fonctionnaire n'avancera jamais lui non plus à découvert et demandera des instructions à son ministre. L'inculcation du réflexe hiérarchique commence tôt, comme en témoigne cette anecdote vécue : Au grand oral de l'E.N.A., un membre du jury demande à un candidat quelle serait son attitude si, étant en poste à l'ambassade de France au Liban, on annonçait la visite de l'ancien président de la République (la scène se passe en 1982) ; devrait-il l'inviter officiellement à déjeuner à l'ambassade ? Réponse embarrassée du candidat. Au moment de la délibération, les autres membres du jury, très incertains eux aussi, s'informent auprès de leur collègue de la « bonne » réponse, qui était : « Je demande des instructions au Quai d'Orsay ». La question visait en somme à tester les réflexes du candidat, et plus spécifiquement ce réflexe qui consiste, pour un fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, à ne jamais prendre de décision qui risquerait d'empiéter si peu que ce soit sur les responsabilités de celui qui se trouve au-dessus de lui.

Le réflexe hiérarchique est donc la chose du monde la mieux partagée dans l'administration, qui permet au fonctionnaire de parer aux situations les plus contradictoires : « lorsqu'il se sent en parfaite sécurité, il incarne l'administration tout entière, jouant les roitelets derrière un guichet, mais dès lors qu'un acte imprévu est susceptible de mettre en cause sa responsabilité, il se fait tout petit... et s'empresse d'en référer à ses chefs pour se mettre à couvert »⁶.

6. H. Déroche, *op. cit.*, p. 90.

III. — LE BIEN-ETRE HIERARCHIQUE

Lorsqu'on lit les travaux des théoriciens des organisations, on en retire l'impression que l'organisation bureaucratique construite sur le modèle hiérarchique est une source de frustrations et d'aliénation constante pour ceux qui en font partie. Mais comment expliquer le peu d'enthousiasme que suscitent les tentatives pour introduire des méthodes de gestion plus participatives dans l'administration, sinon en admettant que cette forme d'organisation procure aussi à ses membres un certain bien-être, une sorte de sécurité qui compense les frustrations qu'ils peuvent éprouver par ailleurs ?

A) *Une part de frustration...*

On connaît les thèses de l'École des Relations Humaines qui, enquêtant dans les entreprises américaines dans les années trente, avaient cru pouvoir mettre en lumière l'impact négatif des méthodes de gestion tayloriennes : alors que soumis à un style de commandement autoritaire les subordonnés adoptaient des attitudes de passivité et de retrait, ils travaillaient plus volontiers et mieux dans un système basé sur la collaboration, le travail en équipe et la participation aux décisions. Il y a en fait deux propositions distinctes dans les thèses des Relations Humaines : — la première, c'est que le facteur décisif influant sur la productivité est d'ordre psychologique et non technique ou économique, comme le pensait Taylor : plus les gens sont satisfaits, mieux ils travaillent ; — la seconde, qui nous intéresse plus directement, c'est que la satisfaction des travailleurs augmente lorsqu'on les fait participer aux décisions : une structure non bureaucratique, fondée sur la participation et la coopération répond mieux aux besoins de l'individu alors qu'une hiérarchie rigide et une subordination étroite provoquent chez eux des sentiments de frustration et d'aliénation.

Mais sur quels fondements et jusqu'à quel point peut-on affirmer qu'une structure participative répond mieux aux « besoins » de l'individu ? Car l'analyse des besoins faite par les psychosociologues de l'École des Relations Humaines paraît bien rudimentaire. Leur successeurs — le courant dit de la « psychologie organisationnelle » — ont essayé, il est vrai, de raffiner cette analyse. On peut évoquer par exemple la tentative de Maslow⁷ pour classer et hiérarchiser les besoins, depuis les besoins physiologiques jusqu'aux besoins d'accomplissement de soi, avec l'idée que les besoins de la classe supérieure n'influencent les comportements humains qu'à partir du moment où les besoins de la classe inférieure sont

7. A.H. Maslow, « A theory of Human Motivation » (1943) ; *Motivation and Personality*, 1954.

satisfaits. Bien que reposant sur une vision *a priori* et passablement arbitraire de la nature humaine, cette idée de hiérarchie des besoins a été utilisée par les théoriciens modernes du management à l'appui du postulat que des structures participatives seraient plus motivantes pour l'individu en lui permettant de s'identifier à l'organisation, et permettraient un meilleur fonctionnement de l'organisation en évitant les frustrations et les tensions résultant de l'insatisfaction des besoins.

Les thèses de Mc Gregor⁸ ont elles aussi beaucoup influencé le management moderne, et notamment sa distinction entre le modèle X (en gros, le modèle taylorien), incapable de procurer aux individus la satisfaction des besoins d'ordre supérieur, et le modèle Y, qui repose sur l'hypothèse que l'individu moyen recherche les responsabilités et qu'il développera donc sa créativité si on lui confie des responsabilités : de sorte qu'il est possible de trouver des méthodes de travail permettant tout à la fois l'épanouissement individuel et l'accomplissement des objectifs de l'organisation.

Le plus grand défaut de ces thèses est d'être irréfutables parce que fondées sur les *a priori* idéologiques de leurs auteurs et non sur des enquêtes empiriques rigoureuses. Il est vrai qu'à l'opposé d'autres auteurs ont contesté cette idéologie « démocratique » postulant la supériorité du modèle participatif et invoqué la psychanalyse pour démontrer que le modèle bureaucratique répondait à des besoins profonds de l'individu, qui ne désirerait ni responsabilité, ni indépendance, et préférerait être enrégimenté⁹ : l'*a priori* sur la nature humaine n'est guère moindre.

Faute de points de vue argumentés et crédibles, autant en revenir au sens commun : l'organisation bureaucratique comporte des risques non négligeables d'aliénation pour l'individu qui peut y perdre toute velléité d'indépendance à force d'être constamment guidé et surveillé ; la dépendance hiérarchique est à l'évidence source de frustrations dans la mesure où elle stérilise, voire interdit l'initiative personnelle. Néanmoins, force est d'admettre que la hiérarchie présente toute une série d'avantages pour l'individu, qui expliquent le peu d'empressement des fonctionnaires à répudier l'organisation hiérarchique lorsqu'on leur propose des solutions alternatives.

B) ... contre une part de sécurité

En s'appuyant ici notamment sur les analyses de Michel Crozier, on notera tout d'abord que le sentiment d'aliénation que pourrait provoquer l'obéissance hiérarchique est atténué par le mode d'exercice de l'autorité, convertie le plus souvent possible en règles impersonnelles. Le développement des règles impersonnelles, généralement émises à un niveau élevé de

8. D. McGregor, *The Human Side of Enterprise*, 1960.

9. Cf. R. McMurry, « The Case for benevolent Autocracy », (1957).

la hiérarchie, qui médiatisent les rapports entre supérieurs et subordonnés, instaure entre eux une distance protectrice et élimine jusqu'à un certain point les relations directes de dépendance. (Jusqu'à un certain point seulement, car le supérieur ne perd jamais tout pouvoir discrétionnaire : il conserve nécessairement une marge d'appréciation, alors même que son rôle se bornerait à contrôler l'application de règles édictées en dehors de lui.) Dans ces conditions, les contraintes qui pèsent sur l'individu ne sont pas moins fortes, mais elles sont plus facilement supportées : obéir à des règles n'est pas vécu de façon aussi aliénante qu'obéir à des hommes. Dans le contexte culturel français, dont Crozier dit à juste titre qu'il se caractérise par la peur des relations face à face, on accepte de se plier aux règles, mais on ne veut pas se plier aux désirs des hommes ; et si l'autorité hiérarchique conserve son caractère absolu, les subordonnés n'auront jamais à s'incliner devant la volonté personnelle humiliante de quelqu'un. Ainsi s'explique que le fonctionnaire, à l'abri des pressions de son supérieur immédiat, puisse éprouver un certain sentiment d'indépendance, une impression d'autonomie, alors même que sa marge d'initiative est nulle.

Et si, par ailleurs, chacun est étroitement contrôlé, il sait que celui qui le contrôle est lui-même soumis à des contraintes analogues : s'il donne des ordres, ce ne sont pas ses volontés personnelles, puisqu'il ne fait que transmettre ceux qui lui ont été donnés en amont. Puisque personne n'est libre, tout le monde l'est un peu, personne ne pouvant exercer sa volonté arbitraire sur personne : d'une certaine façon, l'égalité est rétablie.

Ce système offre en définitive aux individus « une très heureuse combinaison d'indépendance et de sécurité », constate Crozier ; et l'on comprend dès lors qu'ils hésitent à renoncer à ces avantages pour prendre le « risque » de la participation. Le tort de l'école des Relations Humaines et des théoriciens du management est de raisonner comme si le désir de participer était universel, inconditionné, et univoque, alors qu'il est profondément ambivalent : participer, c'est acquérir une emprise sur son environnement et sur les autres, sortir de la passivité dans laquelle le principe hiérarchique enferme les fonctionnaires ; mais c'est aussi risquer de perdre cette autonomie toute négative mais néanmoins sécurisante qu'il confère. Car il peut y avoir plus de contrainte dans un système démocratique à forte participation que dans un système autoritaire à faible participation ; échappant à l'aliénation passive de l'organisation bureaucratique, on risque de rencontrer une autre forme d'aliénation, qui naîtrait de l'engagement actif dans une organisation : ne pas s'engager, c'est ne pas s'aliéner.

*
**

Les observations qui précèdent ne doivent pas être interprétées, on l'aura compris, comme une « défense et illustration » de la hiérarchie. Elles se veulent plutôt une invitation aux chercheurs, et notamment aux

psychologues, pour qu'ils développent des recherches empiriques sur cet aspect relativement négligé, et donc méconnu, du fonctionnement de l'administration : les rapports interpersonnels entre agents. Il ne s'agit pas non plus de renverser les termes du problème, en imputant à des tendances psychologiques profondes, enfouies dans l'inconscient des agents, ce qui découle au départ d'un modèle d'organisation délibérément construit sur le principe hiérarchique. Le sens hiérarchique, il faut y insister, n'est pas inné, mais acquis, même si cette acquisition commence très tôt, bien avant l'entrée au service de l'Etat, dès les bancs de l'école.

Mais si l'on admet que la relation de subordination hiérarchique est une entrave au développement harmonieux d'une société libre, comme elle l'est à l'accomplissement des tâches dans une organisation complexe, il faut aussi avoir conscience que tout changement dans ce domaine signifie une véritable révolution culturelle impliquant une mutation des mentalités et des comportements, et non pas seulement des structures administratives.