

# **L'ETAT-SOFT ET LA COMMUNICATION ADMINISTRATIVE**

PAR

Raphaël DRAI

*Professeur à l'Université d'Amiens*

En France, l'administration souffre d'un soupçon si tenace qui l'assimile à une machine de pouvoir, anonyme et monogale, que toute entreprise de science administrative qui se propose d'atténuer un tel soupçon doit franchir un solide barrage de scepticisme et s'entourer de sérieuses précautions méthodologiques<sup>1</sup>. Cela se vérifie à propos du thème plus « dialogal » de la transparence administrative. Transparence administrative ? Etrange expression. Depuis quand l'Etat opaque se présente-t-il sous les modalités de la transparence ? Depuis quand l'Administration publique, administration de pouvoir, doit-elle se préoccuper d'expliquer ses faits et ses décisions ? La communication administrative existe, certes, mais en tant qu'elle communique à l'administré les actes unilatéraux, de facto sinon de jure, de ce qui demeure, constitutionnellement, l'instrument le plus constant et le plus efficace de l'appareil d'Etat<sup>2</sup>.

Cependant si le soupçon est salutaire contre les effusions et les confusions qui font voir la paix et la concorde là où le conflit est seulement rendu difficile, il ne faudrait pas non plus l'ériger en principe, comme si la réalité sociale était dans son « essence » machiavélique et persécutoire. C'est pourquoi, avant de traiter de l'Etat soft contemporain,

---

1. *La communication administration-administrés*, PUF-CURAPP, 1983.

2. Cf. Huynh Cao Tri, *Administration participative et développement endogène*, Institut International des Sciences Administratives, Unesco, 1986.

de ses principaux caractères institutionnels et de ses pratiques, parfois contradictoires, il est indispensable de mettre un tel sujet en perspective, au moins sous trois angles de vue.

1° Le soupçon méthodologique se justifie pleinement à l'encontre de mesures qui seraient circonstancielles et ponctuelles. Un ensemble de mesures comme celui dit de « la troisième génération des droits de l'homme », et celui concernant la politique de décentralisation entreprise depuis 1981, traduit un véritable dessein administratif qui commande de la part du chercheur une attitude plus prospective.

2° Il ne serait guère difficile de souligner sans tarder les limites, tant conceptuelles que techniques, de la politique de transformation du modèle administratif français engagée maintenant depuis plus de 15 ans. Mais s'agit-il d'engager simultanément ce qui serait à la fois un procès d'intention et un procès politique contre les gouvernements qui se sont succédés depuis 1973, ou bien de discerner le ciseau dans lequel tous se sont trouvés pris entre d'une part la volonté de modernisation administrative de la France et d'autre part la crise économique mondiale qui a éclaté cette même année, eût-elle couvé depuis plus longtemps ? On l'a relevé ailleurs<sup>3</sup>, il devenait difficile d'accréditer l'idée que le « capital » civique des administrés français était en pleine réévaluation, grâce notamment à l'octroi de droits administratifs nouveaux, alors que chaque administré se voyait atteint par le chômage ou par la peur du chômage, ou pour le moins encore par la stagnation ou la réduction de son pouvoir d'achat. La modernisation administrative supposait une situation de relative expansion économique au lieu de quoi elle s'est immédiatement heurtée à la pénurie des moyens et à la nécessité, peu « communicationnelle », des arbitrages sacrificiels.

3° La communication dite administrative n'a pas de réalité en soi. Elle s'analyse comme instrument et langage de l'Etat dont elle révèle les structures, les modes d'intervention et aussi la psychologie, officielle ou implicite. La communication administrative, spécifiée sous les modalités de la transparence administrative, est ainsi révélatrice des figures de l'Etat français confronté à la crise dont on vient de parler. Sous l'influence d'autres facteurs, que nous allons examiner, celui-ci tend à se présenter de moins en moins comme figure de contrainte et de plus en plus comme collecteur et synthétiseur de consentements qu'il souhaite spontanés. Sans pour autant renoncer — mais en dernière instance seulement — au secret et à l'exercice de la force brute. Par la formule Etat-soft nous chercherons à reconstituer les éléments d'une configuration institutionnelle que les psychanalystes nommeraient figure, ou formation, de compromis<sup>4</sup> entre l'Etat de contrainte — serait-elle juridiquement régulée —, réputé peut-être brutal mais efficace, et un autre type d'Etat, qui accepte de parler,

3. « L'approche psychologique des réalités administratives », in *Psychologie et science administrative*, PUF-CURAPP, 1985.

4. S. Freud, « Fragments d'une analyse d'hystérie, (Dora) », in *Cinq psychanalyses*, PUF, 1967.

d'engager le « dialogue » avec les administrés même si cela devait entraîner, en un premier moment, une perte de temps et quelques hésitations dans l'application de la décision administrative. Alors, sans pratiquer le soupçon systématique ni se laisser séduire par ce qui serait l'habillage langagier d'un appareil de force, nous aurons à esquisser l'analyse de cette figure de compromis en prenant ce dernier terme dans son acception non pas statique mais dynamique, afin de laisser voir les forces et les tendances qui opèrent parfois dans des sens contradictoires, ainsi que la cause éventuelle de ces contradictions.

## I. — NATURE DE L'ETAT-SOFT

Le qualificatif *soft* ne devrait pas s'interpréter comme une concession supplémentaire au franglais, jargon que l'on peut, par ailleurs, récuser et honnir au nom d'une pureté immobilisée de la langue française. Il devrait être également entendu comme révélateur d'autres polarisations, culturelles, économiques, psychologiques et politiques, de la société française et de l'Etat qui la conduit, qui gère ses ressources et son existence, et bloque parfois ses évolutions. *Soft*, on le sait, est un des mots clefs du langage informatique en tant qu'il s'oppose à *hard*. Ainsi le *software* désigne-t-il le savoir-faire, celui de l'ordinateur et celui de son servant, tandis que le *hardware* désigne le support, matériel ou intellectuel, d'un tel savoir-faire. Ce n'est donc pas par simple métaphore que l'on approchera ici la configuration de l'Etat-soft, configuration qui doit doré et déjà être mise en rapport avec la politique d'informatisation systématique de la société française et de son administration<sup>5</sup>.

Mais l'Etat-soft ce n'est pas seulement l'Etat informatisé, au sens matériel. C'est l'Etat qui adopte la psychologie particulière de l'informatisation. On ne bouscule pas un ordinateur, on ne le malmène pas : on « dialogue » avec lui après l'avoir interrogé. Au demeurant, l'interrogation ne va pas de soi. Elle doit être acceptée, et ne l'est que si l'utilisateur a su respecter le code d'entrée dans la machine « intelligente ». La non-réponse ne doit pas pousser à l'acte prédateur contre la dite machine, sans quoi le dialogue serait irrémédiablement coupé mais elle doit susciter un retour sur soi de l'utilisateur, incité à réfléchir sur l'ensemble de ses opérations pour découvrir l'erreur qu'il ne peut pas ne pas avoir commise. L'Etat-soft désigne cette configuration étatique qui ne s'identifie plus à la Ratio absolue<sup>6</sup> mais qui admet le principe et la possibilité de l'erreur et de la correction. Cela ne veut pas dire que l'Etat-hard (armée, police,

5. S. Nora et A. Minc, *Informatisation et société*, Seul, 1979. Cf. également, R. Perry, *Elections sur ordinateur*, R. Laffont-Bonnel, 1894.

6. Cf. notre étude, « Qu'est-ce qu'un haut-fonctionnaire ? Contribution à l'histoire des sources idéologiques du modèle administratif français », in *La haute administration et la politique*, PUF-CURAPP, 1986.

fisc), ait soudain disparu. Mais ces institutions de force ne représentent plus le visage exclusif de l'Etat ni sa seule modalité d'intervention. L'on aurait tort néanmoins de confondre Etat-soft et Etat-cool.

Cependant, le vocable *soft* peut s'entendre d'une autre façon encore, un peu plus dépréciative, au sens cette fois littéral du terme anglais originaire. *Soft* en anglais veut dire mou, en quoi il s'oppose non pas à ce qui est rigide mais à ce qui manque de substance et de consistance. Ainsi parle-t-on aujourd'hui d'une soft-idéologie qui serait à la pensée véritablement philosophique, ce qu'un film de série B serait à un grand Renoir ou à un Griffith. La soft-idéologie révèle la position de retrait et de retraite d'une pensée devenue incapable de concevoir et de formuler les plus graves et complexes problèmes de notre temps, qui ne sait forger ni ses instruments opératoires ni le langage qui la rendrait compréhensible pour le plus grand nombre et qui en ferait une véridique pensée politique. La soft-idéologie désigne la pensée passée au moulin du marketing. Si l'on voulait abuser du français et des mots valises, l'on dirait qu'elle est partie intégrante du *market-think*, de la pensée qu'on a pu qualifier de jetable, laquelle ne commande plus l'effort minimal qui la constitue en tant que recherche et innovation intellectuelle. Transposée dans le domaine de la communication, la soft-idéologie donne à croire que la communication est un concept simple, quasi magique, qui s'explique dans et dès son énonciation, sans prendre en compte les exigences, épistémologiques et comportementales, qu'elle traduit comme le montre l'histoire de la philosophie<sup>7</sup>. C'est pourquoi au titre de la soft-communication, l'on en arrive à confondre médiatisation et médiation. Alors que la médiatisation peut être la négation de la médiation ou sa caricature lorsqu'elle se limite à la mise en scène d'un prétendu dialogue sans se préoccuper de son contenu ni de sa finalité, du moins de l'une d'entre elles : la mise à parité véritable des interlocuteurs par le partage effectif de leur information mutuelle, ce qui devrait entraîner l'abandon des comportements qualifiés de stratégiques<sup>8</sup>. L'on ne saurait non plus parler de communication, au sens dialogal, lorsque la communication n'a pas pour but de résoudre un conflit au fond, puis de réconcilier les antagonistes, mais de subvertir ce conflit, c'est-à-dire de le conduire ou de le gérer de telle façon que ses causes et ses raisons soient désamorçées au moindre coût, sans que l'origine de ce conflit ait été comprise, et respectées les revendications qu'il manifeste<sup>9</sup>. L'Etat-soft caractérise ainsi la fixation de l'Etat sur des tâches dites de gestion, lesquelles ne prouvent pas son aptitude à la rationalité mais son incapacité à créer, surtout dans le domaine de l'emploi, impuissance qui le conduit à se défaire de l'exercice de cette fonction vitale sur les entreprises, sur la société civile ou sur les

7. Cf. « Words and the world », in Antony Flew, *An introduction to western philosophy*, Thames and Hudson, 1978.

8. Cf. notre étude, « Communication sociale et dialogue », *Informations sociales*, 2, 1987.

9. P. Birnbaum, *Dimensions du pouvoir*, PUF, 1984, et le numéro de *Daedalus*, *The end of consensus*, Summer, 1980.

collectivités décentralisées, comme si toutes ces institutions ou instances avaient une existence isolée et un pouvoir de décision autonome<sup>10</sup>. L'Etat gestionnaire se doit d'être soft pour ne pas faire émerger des conflits qu'il serait dans l'incapacité de réguler puisque de tels conflits, nés du partage de la pénurie, ne pourraient se régler que par la sortie de celle-ci, sortie qui exigerait non que l'Etat abandonne ses missions de gestion mais qu'il ne les considère plus comme sa fonction exclusive, sans se soucier de savoir qui, dans la société, prend effectivement le relais de la création publique, dans tous les secteurs de celle-ci. Sans quoi l'Etat-soft se condamnerait à refouler l'existence de ces conflits, à comprimer leur énergie ou à la dévitaliser. L'Etat-soft régresserait alors au stade que la théorie des systèmes qualifie d'état tiède, atone et anémique, que tentent de conjurer les dénonciateurs du « déclin de la France ».

## II. — TECHNIQUES DE L'ETAT-SOFT

Dans le cadre de cette étude, l'on en retiendra particulièrement deux : l'élargissement de « l'accédance » administrative et la dédramatisation du langage de l'Etat.

### A) *L'élargissement de l'accédance*<sup>11</sup>

Victor Hugo aimait à citer ce vers : « le mur murant Paris rend Paris murmurant ». Parce que le murmure, s'il n'est pas entendu, annonce le cri qui, lui, se fait entendre par sa violence propre, il vaut mieux se mettre en situation de le percevoir. Ainsi, depuis 1968, la configuration institutionnelle de l'Etat français est-elle en pleine transformation. D'instance close à l'emblème de la citadelle et du donjon, — la bastille administrative ayant succédé à la bastille royale —, l'Etat veut apparaître non pas comme une institution totalement ouverte mais, le plus largement possible, entrouverte. Cette entrouverture progressive se produit au croisement de plusieurs demandes acceptées, sinon immédiatement intégrées, non seulement à cause de la « pression » qui les accompagne mais du fait même de leur existence dans un Etat qui légitime désormais la demande en tant que telle, au lieu d'opérer par pur et simple commandement, devrait-il ensuite différer sa réponse ou décourager le renouvellement de la demande en instance.

Ce plus large accès à l'Administration d'Etat, on doit le souligner, ne dépend plus des dispositions personnelles jugées plus ou moins « bonnes »

10. *La société civile*, PUF-CURAPP, 1986.

11. Sur la notion d'accédance, cf. A. Moles, *Du secret comme expression de la réactivité sociale*, in G. Simmel, *La sociologie et l'expérience du monde moderne*, Méridiens-Klincksieck, 1986.

de tel ou tel chef de service. Mais des conditions déterminées cette fois directement par le législateur. Tel est l'objet de la loi sur l'accès aux documents administratifs, vecteur principal de la politique de transparence s'agissant de la communication administration-administrés. L'accès aux documents administratifs n'est donc plus dérogatoire, faveur appelant la reconnaissance affective de l'administré. Elle constitue un *droit* qui transforme, au moins théoriquement, le territoire administratif en territoire partagé, en espace de communication. Non plus fief mais condominium<sup>12</sup>.

L'accès au territoire administratif ne se limite pas à cette seule disposition légale, pour aussi importante qu'elle paraisse. L'Etat tout entier se veut « accessible » grâce aux nouvelles technologies de la communication qui rendent celle-ci physiquement plus facile, un appel téléphonique ou la consultation du minitel, par exemple, faisant faire l'économie du déplacement personnel, de la perte de temps et de fatigue qu'il occasionne. Et l'Administration se veut à présent « branchée » dans les deux sens du terme, techniquement grâce à l'extension du réseau télématique, et culturellement puisque la mode est également à la communication. L'Administration fait désormais une place plus importante à la communication téléphonique<sup>13</sup>, plus personnalisée, moins anxiogène que le courrier administratif habituel, propice au déclenchement de ces psychallergies administratives étudiées — études pionnières — par Henri Baruk et Jean Guilhot<sup>14</sup>. A la *voie* bureaucratique, longue, aléatoire, insécurisante, opaque et anonyme, se substitue la *voix* de l'administration, s'adressant directement à l'administré par l'organe d'un fonctionnaire à visage humain, invité à décliner ses nom et prénom, à personnaliser l'interlocution administrative en se mettant à l'écoute non pas seulement acoustique mais subjective de l'administré reconnu dans sa dignité d'Appelant. « Bonjour C.I.R.A. ! » lui fait dire un document qui le présente avec le visage souriant d'un candidat à une croisière aux Seychelles !

Il reste que l'analyste ne saurait se laisser prendre par l'apparence de la communication, et par l'effet de mode dont elle risque d'être la manifestation. Car répondre à l'administré *ut singuli*, est une chose. Répondre à sa *demande* pourrait en être une autre qui ne se résorberait pas dans la première laquelle pourrait seulement servir à enrober un refus de répondre sur le fond de la demande, en neutralisant par avance la réaction de mécontentement, ouvert ou réprimé, qu'un tel refus n'aurait pas manqué de provoquer dans un véritable face à face administratif.

L'accès à l'administration s'ouvre encore du fait des entreprises<sup>15</sup> considérées non plus comme les citadelles de la classe dominante mais comme les nouveaux sites irremplaçables de la créativité sociale et éco-

12. Cf. le rapport de François Rangeon, *supra*.

13. *L'administration branchée*, CESIA, 1984.

14. « Essai sur le rôle de la psychiatrie sociale dans le développement des sciences administratives », *Annales médico-psychologiques*, février 1962.

15. G. Elgozy, *L'entreprise en péril*, Calmann-Levy, 1975.

nomique. L'entreprise doit être perçue telle une véritable unité combattante dans la nouvelle guerre économique mondiale. Si ces unités ne refusent pas de combattre au nom de l'intérêt national, elles revendiquent, du côté de l'Etat, le soutien d'un service de renseignement digne de la bataille, à l'échelle d'un combat mené du Zaïre au Japon, de l'Arabie Saoudite au Brésil. Comme le note le Rapport Riboud : « nous sommes dans un cas où le développement auprès des entreprises d'une information économique et sociale prévisionnelle apparaît comme une responsabilité des Pouvoirs Publics »<sup>16</sup>. L'Etat doit aider les entreprises engagées dans la concurrence planétaire à élaborer leur plan de guerre, à planifier leur action sur une durée pluriannuelle. Cependant, il faut bien comprendre qu'à cette demande l'Etat ne saurait répondre de son seul point de vue, en se fondant sur sa propre vision de l'intérêt économique de la Nation. L'Etat doit, de plus en plus, intérioriser les normes de la culture d'entreprise, avec ses règles de fonctionnement, ses priorités, parfois ses décisions brutales. Dans tous les cas, la nature de l'information sollicitée et la mise en place des canaux servant à sa diffusion produisent une interférence qui eût été jugée jadis inadmissible entre administration publique et entreprises privées chargées maintenant d'une « quasi » mission de service public. Le recentrage de l'Etat sur la société civile et de la société civile sur l'entreprise privée favorise le centrage de l'Etat sur l'entreprise privée qui n'accepte plus d'être utilisée comme un simple pion dans un jeu dont elle ne serait pas appelée à définir les règles et les objectifs ni à fixer les profits<sup>17</sup>. La suppression de l'autorisation administrative de licenciement par le gouvernement de Jacques Chirac peut s'expliquer dans ce contexte-là, qui d'ailleurs ne se réduit pas à l'idéologie libérale.

L'Etat-soft entend donc ne pas brutaliser ces entreprises jetées telles des Jokers dans la lutte pour l'emploi, ni démotiver leur dirigeants qui auront accès à l'appareil d'Etat comme des généraux peuvent avoir accès aux cartes d'état-major et aux informations collectées par les services spécialisés. Bien sûr, les Lois Auroux sont toujours là pour démontrer que l'entreprise reste aussi un lieu social et que son nouveau dialogue avec l'administration ne doit pas prendre l'aspect d'une complicité de mauvais aloi. Mais la crise du syndicalisme en France, la faiblesse de la participation à l'action revendicative surtout parmi les salariés, les résultats d'enquêtes plus empiriques sur les véritables bénéficiaires de ces lois et de façon générale, des lois de la « troisième génération »<sup>18</sup> devraient inciter à faire une différence, qui ne serait pas de pure forme, entre le *droit* d'accès et l'*intérêt effectif* de l'accès à l'information administrative. Ceci serait, à plus forte raison, valable pour l'administré isolé qui ne bénéficie pas du soutien d'un syndicat ou d'une association militante.

16. *Modernisation mode d'emploi*, 10-18, 1987.

17. Cf notre étude, « Crise du syndicalisme, entreprise créatrice et société civile », in *L'actualité de la Charte d'Amiens*, PUF-CURAPP, 1987.

18. Cf. le rapport de J. Laveissière, *supra*.

## B) La dédramatisation

Si l'image traditionnelle de l'Administration et l'univers kafkaïen se correspondent étroitement, c'est que, longtemps, l'Administration a été assimilée au règne de la dépendance et de l'anxiété, l'Administration refusant de divulguer son « code » et de préciser ses voies d'accès pour les non initiés<sup>19</sup>. Au demeurant, l'image courtelinesque de l'administration ne contredit pas son image kafkaïenne : elle constitue une représentation défensive, par le caricatural et le dérisoire, contre l'anxiété administrative. Aussi bien chez Courteline que chez Kafka, cette anxiété naît d'une perception *paradoxe* de la norme et de la réglementation administratives, l'une et l'autre étant censées servir à la solution des difficultés de l'existence mais l'une et l'autre devenant, chemin faisant, des problèmes en soi, opacifiant encore plus l'horizon de l'existence personnelle. C'est au regard de cette représentation stéréotypée et presque mythologique que s'évaluent les tentatives récentes visant à augmenter la transparence administrative et parfois à simplement l'instaurer pour dédramatiser la relation administration-administré. Plusieurs techniques ou procédés sont utilisés à cette fin.

En premier lieu la dédramatisation de l'Écrit administratif<sup>20</sup>, traditionnellement de contexture et de style « général et impersonnel », et dont souvent les motifs n'étaient pas indiqués. L'écrit administratif s'assimilait à un texte schizoïde, texte brut exprimant une norme jupitérienne, s'adressant à un individu isolé, chargé de supputer les motifs énigmatiques d'un document lui enjoignant une action ou une abstention, message orphique, simultanément secret et public. Désormais l'Écrit administratif sera conçu et rédigé telle une correspondance, au sens bilatéral et interlocutoire du terme. Son auteur sera identifiable, s'étant adressé nommément à son destinataire en lui permettant de localiser la source du message. Sorti de l'anonymat, le fonctionnaire est susceptible d'être impliqué dans un dialogue, de questionner mais d'être interrogé à son tour et parfois de se voir pris à partie, l'administré franchissant ainsi l'écart sacré qui sépare le représentant du Dieu-Etat de ses humbles sujets. Mieux encore : l'anonymat dactylographique est abandonné au profit de l'autographe et, sur telle déclaration de revenus, le contribuable aura le loisir de se livrer à un début d'analyse graphologique de son Ministre de l'Économie et des Finances : jambages réguliers des *m*, ou barre haut placée sur le *t*. Mais surtout, le texte administratif est orné de ces formules dites de politesse, non seulement « Monsieur » ou « Madame », mais parfois « Cher Monsieur » ou « Chère Madame », qui témoignent que l'administré a soudain pris de la valeur, qu'il est *quelqu'un* à qui l'on n'enjoint plus d'obéir, au commandement, ou de déférer à une

19. P.L. Assoun, « Le désir de règlement », in *Psychologie et science administrative*, op. cit. p. 230.

20. Cf. Gallouedec-Genuys, *Le dialogue écrit administration-administré*, La Documentation Française, 1981.

convocation, mais de qui l'on sollicite la participation au fonctionnement d'une administration convertie à l'éthique (ou à la stratégie) des relations humaines. Il n'est jusqu'à la formule de politesse finale qui n'exprime cette volonté d'interlocution : « *veuillez agréer...* ». L'administré pourrait donc ne pas vouloir... Partage du pouvoir discrétionnaire ou stratégie de l'aménité ?

L'administration branchée se prolonge dans le renouvellement physique de l'image administrative<sup>21</sup>. Finies les images austères, prudes, hyperconformistes et rébarbatives. Grâce à la technique des effets spéciaux, l'administration fera tourner ses propres clips, gorgés de musique électronique, de rythmes inspirés du top 50 et de messages édéniques. En quelques secondes, la réalité inquiétante ou morne se fait hawaïenne grâce à l'action de fonctionnaires qu'on n'hésiterait pas à engager dans un orchestre punk. Il suffirait de peu pour que les bâtiments administratifs diffusent de la musique hard rock ou reggae ! A quand les groupes de majorettes aux portes des bureaux de la Sécurité sociale ? Ecrits et images de l'administration-soft, qui n'hésite plus à recourir à la B.D.<sup>22</sup>, sont en fait les manifestations d'un langage de force qui voudrait assurer rien de moins que sa métamorphose poétique. Et si l'on reconnaîtra volontiers que l'administration étatique n'en est pas encore là, voici comment une entreprise de formation aux relations humaines croit devoir rédiger le « chapeau » du programme d'une de ses sessions sur le Service public : « Ecoute ton semblable d'où qu'il soit, ouvre tes savoirs, étanche ta soif aux sources insolites, pille toute idée et déclare son origine (sic), cultive la pensée sauvage, considère toute personne désireuse de créer, contourne toute entreprise institutionnelle. Forge à l'interstice de toute chose. Exerce le simple comme le beau ». Et enfin : « chemine à la rencontre de toi-même ». Texte remarquable en fait de dédramatisation qui ressemble à un véritable « aggloméré » du style de Gide, de St-François d'Assise, de Martin Buber, de Tagore, mais aussi de Levi-Strauss, de Deleuze et Guattari, de Baudrillard et de Lourau. Le langage incantatoire du développement indéfini de la ressource humaine se substitue à celui de la possibilité effective de ce développement en raison de la raréfaction des ressources réelles du système où ce discours se développe... Comme le clip administratif forge la représentation imaginaire de l'administration, le poétisme du langage administratif déploie l'incantation gratuite de la participation à la première personne et l'illusoire inversion de la relation administrative<sup>23</sup>. Retrouvera-t-on ici l'attitude soupçonneuse évoquée dès le début de cette analyse ?

Discerner les techniques électives de la dédramatisation et reconnaître leurs limites ou leur dévoiement, ce n'est pas vouloir les discréditer dans

21. J. Chevallier, « Le discours de la qualité administrative », *Revue Française d'Administration publique*, juin 1988.

22. Cf. *L'Administration branchée*, pp. 49 et suiv.

23. Cf. E.H. Gombrich, *L'art et l'illusion, Psychologie de la représentation picturale*, Gallimard, 1971.

leur principe, répondant à la mythification parfois puérole de la réalité administrative par sa démystification sauvage. C'est plutôt s'interroger sur le point de savoir si l'usage de ces techniques ne révèle pas de véritables fuites en avant dans l'imaginaire face aux résistances de réalités qui réapparaissent, tristement inchangées, dès que le clip s'achève, dès que le dépliant « convivial » est replié. En d'autres termes, la dédramatisation administrative n'aurait de sens que si elle n'apparaissait pas comme une façon d'éluder les contradictions de l'Etat-soft face à la société du vide, du chômage, des conflits intercommunautaires, mais si elle apparaissait comme un effet de la résolution, serait-elle partielle, de ces contradictions. La première condition pour réduire une contradiction est d'en accepter l'existence. C'est pourquoi il nous faut maintenant baliser plus directement les contradictions de l'Etat soft.

### III. — LES CONTRADICTIONS DE L'ETAT-SOFT

Ces contradictions sont de trois ordres. Le premier, à la fois sémantique et conceptuel, ou épistémologique, porte sur la notion même de communication. Le second concerne la place réelle du pouvoir dans les différentes institutions de l'Etat-soft, y compris dans l'entreprise. Le troisième touche à la nature du système étatique dès lors que la fonction d'opposition semble s'y réduire à une fonction symbolique, sans réel pouvoir de pression sur les titulaires du pouvoir de décision.

#### A) *La pseudo communication et ses effets*

L'inflation actuelle du vocable *communication* devrait être considérée comme un indicateur social, révélant la transformation d'un langage traditionnellement monologal et monologique en un langage qui se veut dialogal et optionnel. Mais il y a loin de l'usage, vulgarisé ou mercantile, du vocable communication à son intégration véritablement épistémologique. En effet, la communication ne se plaque pas sur une réalité marquée par le mutisme, la crainte de s'exprimer, les carences sémantiques, les désarticulations syntaxiques, et surtout par les résidus de la mentalité magique à l'égard de l'administration<sup>24</sup>. L'introduction des techniques psychologiques dans les services administratifs ne devrait pas en masquer les finalités originelles. Ainsi du psychodrame de Moreno dont on doit rappeler ce qu'en disait Moreno lui-même : « la dynamique de groupe, la sociométrie au sens large, nous a ouvert les yeux en nous montrant que ce que l'on appelle prolétariat économique ne rassemble qu'une

24. Sylvie Nardi, « Désir et contrainte, le conseiller d'orientation », in *Informations sociales, op. cit.*, p. 55.

faible minorité. Le prolétariat le plus ancien et le plus nombreux de la société humaine est constitué par les victimes d'un ordre du monde insupportable : c'est le prolétariat thérapeutique et affectif<sup>25</sup> ». On le constate, l'enjeu des techniques psychodramatiques, et plus généralement des relations humaines, ne saurait être de s'installer dans une gestion passive et attentiste du social, de l'économique et du politique mais d'étayer sur ces plans une dynamique destinée à réduire l'ampleur de la population prolétarisée et l'intensité du sentiment de prolétarianisation. L'utilisation manipulatoire ou mercantile de pareilles techniques soulève évidemment des questions de déontologie professionnelle mais aussi des questions plus systémiques portant sur la manière dont une société neutralise ou détourne ses processus de transformations par un usage qui n'en respecte pas les finalités essentielles. Faut-il également rappeler qu'au plan philosophique la notion de communication ou de dialogue est l'une des plus exigeantes qui soient en ce qu'elle implique au moins tangentiellement, la liquidation des comportements de pouvoir<sup>26</sup> ? Communiquer avec l'intention de conserver ou pire encore de développer des relations de subordination et de domination, c'est utiliser ce vocable à contre-sens et altérer, ou « bousiller », si l'on nous passe ce verbe, sa signification essentielle<sup>27</sup>. Car c'est bien la dévitalisation de la communication par le pouvoir et non la liquidation du pouvoir par la communication dialogale qui se manifeste comme nous allons le voir dans telle ou telle intervention de l'État-soft.

### B) *La question du Pouvoir*

Au plan institutionnel, l'État-soft reste toujours forgé sur le modèle hiérarchique, c'est-à-dire sur un mode particulier de communication : la parole *descendante*, du haut vers le bas de la pyramide institutionnelle, toute remontée ne pouvant se faire qu'à la condition d'y être expressément autorisée par le sommet, ou sinon au prix d'un contentieux judiciaire ou d'un conflit politique, hasardeux et onéreux, donc dissuasif. L'État-soft se réserve ainsi le privilège du secret qu'il justifie par ce qu'il nomme tautologiquement la raison d'État, ce qui peut s'admettre à condition de ne pas abuser du mot de communication pour le rendre si l'on peut dire consubstantiel à l'État moderne. L'État-soft reste une concession que l'État-hard se fait à lui-même pour des motifs dits de rationalité dans la conduite de son action. Cette rationalité doit tenir compte du réel tel qu'il s'exprime et au moment où il s'exprime, cette expression serait elle celle d'une mode. Pourtant, dès que l'État-soft est défié ou se croit défié

25. J.L. Moreno, *Psychothérapie de groupe et psychodrame*, Quadrige, PUF, 1987, p. 9.

26. Cf. *Communication sociale et dialogue*, op. cit.

27. A. Kurk, « La communication humaine », *Informations sociales*, op. cit. p. 15.

en tant qu'Etat son visage originel réapparaît, le primat du maintien de l'ordre l'emportant sur celui de la communication comme l'a montré en Nouvelle Calédonie l'assaut de la grotte d'Ouvéa après que des indépendantistes eurent pris des gendarmes en otages<sup>28</sup>.

La question du pouvoir apparaît également avec netteté dans l'Entreprise qui se veut de « service public » et où se développe un langage dit communicationnel sans que la communication soit toujours effective<sup>29</sup>. Pareille contradiction apparaît crûment dans le rapport Riboud « la modernisation mode d'emploi », rapport auquel manque, peut-être, un chapitre préliminaire qui aurait pu s'intituler « la communication, définition et mode d'emploi ». Ce rapport fait une consommation boulimique des notions de rationalisation et de communication comme si elles étaient les deux faces de la médaille : modernisation. Cependant, sitôt éloignés du rivage relativement peu accidenté des aménagements d'horaires ou de l'intégration de tel ou tel aspect mineur des lois Auroux, apparaît en effet cette véritable pierre d'achoppement qu'est la question du pouvoir. Dégageons les éléments les plus évidents de cette contradiction.

A deux pages de distance, le rapport déclare en premier lieu : « Dans une grande entreprise la bataille économique ne sera gagnée que par des hommes forts, courageux, tenaces, imaginatifs mais aussi capables d'écouter et de comprendre »<sup>30</sup>. Voilà pour la déclaration de principe communicationnelle. Mais cela ne constitue pas l'intégralité de la doctrine dont il faut découvrir à présent l'autre versant : « les décisions doivent se prendre au sein d'une équipe amicale restreinte dont les talents sont reconnus par toute l'entreprise (comment ?), autour du patron dont l'autorité n'est pas discutée. La recherche de consensus absolu ou la collégialité de la décision est un vœu pieux, inutile et stérile »<sup>31</sup>. Par où se retrouve le langage non plus communicationnel mais assertorique, définissant l'entreprise non plus comme un réseau, mais telle un cône, une pyramide ou un cercle, toutes figures dans lesquelles le patron ontologisé se caractérise par son caractère émanatiste et numineux en raison de sa position centrale (c'est « autour de lui » qui s'ordonnent les talents) et de sa parole oraculaire puisque l'autorité qui la qualifie se prétend soustraite à toute discussion sur le fond.

Cette contradiction, identifiée dans la littéralité de ses énoncés, appelle trois remarques. La première concerne sa vocation. L'on peut penser que le vecteur véritable de la communication d'entreprise, considéré comme élément de la communication administrative au sens de l'analyse institutionnelle, que ce vecteur reste polarisé de façon intangible par la recherche du pouvoir et sa rétention, le pouvoir axiomatisé comme donnée

28. Comme l'a montré ensuite le succès de la mission dite du dialogue, la brutalité de l'Etat-hard peut susciter une rapide prise de conscience sur les limites de la violence sociale revendiquée pour faire aboutir une exigence jugée légitime par une seule des parties au conflit.

29. P. Sudreau, *La réforme de l'entreprise*, 10-18, 1975.

30. *Op. cit.*, p. 15.

31. p. 14.

immédiate de la vie collective. Mais l'on peut penser aussi que cette vocation puisse s'inverser et que, progressivement, la notion de pouvoir ou d'autorité indiscutée se polarise sur celle de communication dialogale. Encore faut-il que la contradiction reste pour ainsi dire fluide et reversible au lieu de se figer dogmatiquement sur le premier de ces vecteurs<sup>32</sup>.

Comment préserver cette fluidité ? En maintenant ouverte ladite contradiction au lieu de la masquer par une logomachie de la communication, de la dissimuler sous les slogans de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la culture d'entreprise<sup>33</sup> qui consiste en réalité à restaurer dans ce site social des comportements de croyance fondés sur la misère culturelle du plus grand nombre et cette étrange aptitude à l'automystification qui saisit les cadres les mieux formés dès que les touche l'anxiété du chômage. La « communication d'entreprise » risque alors de dériver en conditionnement pavlovien puisque selon les termes du rapport Riboud « il faut faire en sorte que l'esprit marketing devienne une religion pour l'entreprise et pas seulement pour les spécialistes ». L'esprit marketing est-il, de soi, si peu convaincant qu'on doive l'ériger en croyance religieuse et l'étayer par des réflexes conditionnés ? De telles déclarations doivent-elles être entendues dans leur véritable tonalité et leur intentionalité être perçue aussi exactement que possible ? Des expressions telle que « autorité indiscutée », religion, d'entreprise réflexe, ne traduisent-elles pas une volonté rémanente de domination, le titulaire du pouvoir étant prêt à toutes les concessions sémantiques ou esthétiques que lui demande l'Etatsoft pour économiser tensions et conflits dès lors que ce pouvoir reste tacite, hors de l'aire ouverte à la discussion non seulement des modalités de son exercice mais de ses principes fondateurs. Il faut être naïf toutefois pour s'imaginer que l'autorité ne se discute pas, alors qu'elle l'est dans la matière explosive du non-dit dès l'instant et du fait même qu'elle affirme ne pouvoir l'être<sup>34</sup>. Il faut être naïf également pour croire que les « talents reconnus » accepteraient longtemps de « faire cercle » autour du patron totémique sans vouloir bientôt occuper sa place ou lui faire concurrence<sup>35</sup> (voir les clauses de réinstallation en droit commercial).

Moins que des contradictions individuelles ou rhétoriques, les déclarations que l'on vient de relever soulignent le bric-à-brac épistémologique constitué par des vocables souvent utilisés pour leur seul effet de halo ou pour leur résonance verbale et affective, ou bien avec l'intention de légitimer, au moindre coût, après la figure du roi-philosophe la figure du patron-qui-communique<sup>36</sup>. Figure de compromis, comme on l'a déjà qualifiée, au sens psychanalytique, destinée à stabiliser des tensions de force comparable mais de sens contraire : moderniser non pas selon les techniques du despotisme éclairé mais selon les modalités, indissociable-

32. Ch. Perelman et L. Olberchts-Tyteca, *Traité de l'argumentation*, 1970, Dif. Vrin.

33. Cf. « Crise du syndicalisme », *op. cit.*, p. 205.

34. E. Pisier et P. Bouretz, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Calmann-Levy, 1988.

35. A. Wickam et Marc Patterson, *Les carriéristes*, Ramsey, 1983.

36. J.-G. Fredet et D. Pingaud, *Les patrons face à la Gauche*, Ramsay, 1982.

ment psychologique et éthique, de la communication dialogale<sup>37</sup>, et dans le même temps rechercher la conservation du pouvoir. Au-delà de ce qui serait le cynisme de son idéologie l'Etat-soft doit-il encore opérer par le clivage et l'hypocrisie<sup>38</sup> ?

### *Un système sans opposition*

Il convient en conclusion de tirer les enseignements de ces observations. De telles contradictions sont possibles au moins en France parce que le système politique français tend à devenir un système sans opposition. Depuis une dizaine d'années, la baisse régulière de l'audience du Parti Communiste, l'éclipse et le discrédit de la pensée marxiste, les échecs du syndicalisme revendicatif, contribuent à ancrer ce système politique non plus dans l'innovation mais dans la gestion. Traditionnellement la relation politique se constituait par l'affrontement de deux parties dont chacune était finalement contrainte de prendre en compte les exigences de l'autre. Actuellement, ce type de dynamique politique se raréfie. La notion d'alternative politique souffrant d'un désenchantement manifeste, le système politique procède plutôt par réformes consenties, plus que véritablement consensuelles, réformes qu'il se réserve ensuite la latitude de transformer, ou non, en décisions effectives<sup>39</sup>.

Pareil dispositif serait de nature à ravir les partisans de l'Etat-soft (surtout lorsqu'ils se recrutent parmi les anciens apologistes du conflit et de la lutte) et en tous cas de la démocratie si celle-ci doit veiller à ne pas se laisser déborder par ses extrêmes ni par les partis qui participent à ses institutions pour les déstabiliser<sup>40</sup>. La réticence de l'analyste se fait jour dès l'instant que l'exclusion électorale de ces extrêmes n'entraîne pas leur disparition dans la réalité socio-politique, économique et culturelle. Il semble alors que s'instaure une autre polarisation, cette fois entre l'Etat et la société civile, polarisation que l'Etat-soft tente de dédramatiser et de neutraliser en intégrant au gouvernement certains des porte-parole les plus notoires de ladite société civile, quitte à s'en débarrasser sans préavis lorsqu'ils tentent de faire prévaloir les vues qui ont fondé leur notoriété.

Il faudrait s'interroger également sur l'histoire du parlementarisme français contemporain, sur le passage d'un parlementarisme d'opposition, bipolarisé, voire binaire et manichéen, à un parlementarisme qui se voudrait consensuel mais qui risque de devenir ectoplasmique, indifférencié,

37. J.-M. Ferry, *Habermas, l'éthique de la communication*, PUF, 1987. L'actuelle diffusion de la pensée d'Habermas notamment sur la communication et de l'éthique communicationnelle confère une plus grande résonance à un thème apparu et formalisé en France dès le début des années soixante, cf. E. Amado Levy-Valensi, *La communication*, PUF, 1964, et R. Scherer, *Philosophies de la communication*, SEDES, 1971.

38. P. Sloterdijk, *Critique de la raison cynique*, C. Bourgeois, 1987.

39. P. Resnick, « Les fonctions de l'Etat moderne, A la recherche d'une théorie », in A. Kazancigil, *L'Etat au pluriel*, Economica, Unesco, 1985.

40. J. Habermas, *Le discours philosophique de la modernité*, Gallimard, 1988.

réunissant en un corps « tiède » des représentants qui se sont découverts, au-delà de leurs clivages formels, une identité de destin à la suite de leurs échecs respectifs et successifs, notamment face au problème du chômage<sup>41</sup>. Pareille analyse de l'évolution du système politique devrait contribuer à une plus claire appréciation des éventuels progrès de la transparence administrative, que l'on ne saurait évaluer à titre purement « local ». La notion de transparence reste métaphorique. Elle pourrait seulement servir à transformer l'image d'un mur en celle d'une vitre. Les limites de la métaphore sont évidentes. Il est des vitres aussi résistantes que des blindages et qui donnent à voir des objets dont elles interdisent que l'on s'approche pour se les approprier.

Depuis 1973, le système politique et administratif français est impliqué dans un profond remaniement formel, aux plans institutionnel, sémantique et juridique. Il s'agit de savoir si le langage qui traduit cette transformation présumée ou espérée, ne sert pas aussi à en masquer les carences ou les difficultés insoupçonnées, notamment par un usage abusif de la notion de communication. Tant il est vrai qu'il n'est de transparence au plan inter-humain que celle du langage interlocutoire se déployant entre des êtres disposant d'un quantum comparable d'existence et de la même faculté de développer une parole éventuellement contradictoire<sup>42</sup>, ce qui n'est plus le cas lorsque les uns sont en mesure de planifier cette existence sur plusieurs mois ou plusieurs années tandis que la vie des autres est reconduite au jour le jour, et parfois d'heure en heure seulement. Préserver l'avenir de cette transformation commande alors une grande rigueur dans l'usage des termes qui la décrivent.

---

41. Cf. « Le libéralisme contre les libertés », *Le Monde diplomatique*, Manières de voir, 2, 1988.

42. M. Buber, *La vie en dialogue*, Aubier, 1966.