

L'IDENTITÉ DANS L'ADMINISTRATION

PAR

Catherine GRÉMION

*Directeur de Recherches au CNRS
(Centre de Sociologie des Organisations)*

On ne peut parler de l'Identité dans l'Administration en seule référence à l'Etat Unitaire. Certes l'appartenance au Service Public est une dimension réelle du rapport à l'institution qui figure dans les études traditionnelles sur l'administration. La filiation au sein du système public comme la permanence d'attitudes différenciées à l'égard de normes de comportement sont des faits établis¹.

Mais resituer l'identité dans l'administration en fonction des appartenances d'organisation, et d'institution oblige à un autre regard. Ce n'est plus l'Etat centralisé et unifié qui devient l'objet de référence, mais la logique de l'appareil périphérique, enraciné dans une relation d'homothétie avec son environnement social et professionnel, lui aussi objet d'analyses désormais classiques². C'est de ce modèle classique que je voudrais partir pour aborder la crise dont il est actuellement l'objet.

1. Voir Chevallier (J.) in *La Haute Administration et la politique*, PUF, 1986 et Kessler (M.-C.), *Les grands corps de l'Etat*, Presses de la FNSP, 1986 et *Le Conseil d'Etat*, Paris, Presses de la FNSP, 1968 ; Siwek-Pouydesseau (J.), "Sociologie du Corps préfectoral" in *Les Préfets en France*, Genève, Droz, 1978.

2. Grémion (P.), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Ed. du Seuil, 1976 ; Darbel (A.) et Schnapper (D.), *Morphologie de la Haute Administration française*, Paris, Mouton, 1972.

I - LE MODÈLE CLASSIQUE

Dans l'administration d'avant la décentralisation, la constitution de l'identité se construit au sein des ramifications organisationnelles structurées autour de fonctions de régulation et de négociation avec les partenaires publics, sociaux et professionnels. Chaque segment administratif s'ordonne autour d'une existence propre, largement indépendante des variations géographiques, enracinée sur des filières de recrutement, de promotion, et d'apprentissage intégrateur, permettant l'assimilation d'une pratique et de normes spécifiques, et d'une relation de différenciation voire de conflits avec les segments placés dans une proximité immédiate.

Au sein du Ministère des Finances, des ensembles tels que les services des Impôts, du Trésor ou des Douanes, issus d'écoles de formation distinctes et de parcours intégrés où les séjours à Paris et en Province constituent des étapes obligées, sont des lieux identifiés aux rôles spécifiques. Ces séjours s'organisent autour des fonctions d'ordonnateur ou de comptable, comportant du Nord au Sud de la France les mêmes relations de confrontation, voire d'opposition entre agents chargés d'établir l'assiette - et protégés du public - et agents chargés de percevoir et de recouvrer l'impôt mais sans capacité de négocier les montants dûs. Notons qu'une telle règle, fondamentale dans le système administratif français, est loin d'être générale en Europe, mais relève au sein des segments administratifs concernés de l'intangibilité du dogme.

Définis par leur spécificité et par leur opposition aux services les plus proches, les ensembles organisationnels qui constituent l'administration centrale et locale résistent victorieusement à des efforts d'unification qui remettent en cause leur identité. Des regroupements de filières concurrentes peuvent parfois réussir, ils échouent souvent devant le maintien souterrain de cultures identitaires que les agents administratifs tels les maranes du XVI^e s. protègent et transmettent malgré les pressions unificatrices du Centre. Ainsi les tentatives de fusion du Génie Rural, des Eaux et des Forêts au sein du corps des IGRF, et l'unification des services de l'Agriculture au sein des DDA, qui datent pourtant de plus de vingt ans, restent une unification de surface, chaque strate du même bâtiment pouvant toujours reproduire ce fractionnement sectoriel traditionnel qui persiste malgré l'intégration volontariste tentée par les politiques.

Les oppositions latentes et les différences de culture et d'éthique professionnelle s'enracinent souvent dans des mécanismes d'intéressement qui différencient les groupes au sein du même service (et sont des sources de fractures latentes entre fonctionnaires) mais qui scellent l'identité du groupe de pairs dans le *Common Knowledge* de la relation avec les interlocuteurs pertinents, maires, entrepreneurs de travaux publics, ou du bâtiment, géomètres, milieu agricole selon les cas. L'unité du groupe et son identité se forment dans une relation où se mêlent intérêt corporatiste et fonction de défense et de représentation sectorielle³.

3. Voir Thoening (J.-C.), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Ed.

La constitution d'une identité devient un enjeu lors de la création d'une administration nouvelle, et cette fois encore les mécanismes dominants sont liés à l'interaction avec l'environnement ainsi qu'à des processus de différenciation. Les travaux de Calliope Spanou⁴ montrent que c'est à partir du milieu militant que l'organisation tire son caractère propre ; ainsi les administrations de l'Environnement ou des droits des femmes restent marquées par une porosité forte avec leur milieu d'origine. Leur identité s'acquiert par la suite par des modes spécifiques de collecte des données, de gestion de la connaissance, et de transmission de l'information, qui contribuent à l'élaboration d'un corpus commun des modes de pensée et d'action, ainsi qu'à la constitution progressive d'un nouvel isolat bureaucratique-corporatiste.

Dans certains secteurs, des véhicules internes forts, parfois gérés par les syndicats contribuent à la consolidation de ces identités, ainsi le *Moniteur des Travaux Publics*, qui contribue à cimenter les agents d'une administration, (ou plus souvent, d'une direction et de ses services, qui représente dans la majorité des cas l'unité identitaire la plus pertinente).

Enfin les institutions administratives seront d'autant plus cohérentes et unifiées qu'elles seront en relation avec des segments de la société présentant les mêmes caractères, et que le partenariat formel et informel avec l'État y sera plus stable et plus ancien. Les groupes peuvent être des groupes professionnels, agriculteurs, industriels, commerçants, ils peuvent être des milieux diffus représentés par des structures associatives fortes, parents d'élèves, association de défense de l'environnement ou même être constitués d'élus et d'organismes liés à l'État par une mission de service public tels les hôpitaux, ou les organismes de logement social.

L'existence de ces isolats suppose ainsi plusieurs conditions : 1) l'existence de groupes sociaux ou socio-professionnels structurés et cohérents, dotés eux-mêmes d'une identité forte ; 2) l'unité de la filière sectorielle nationale et l'homogénéité des pratiques d'interaction avec le milieu social périphérique ; 3) l'établissement d'une double relation de contrôle et d'incitation permettant l'alternance de fonctions positives et de fonctions repressives, et l'instauration d'une reconnaissance réciproque ; 4) enfin la reprise par les services périphériques de l'État, des contraintes et des objectifs du milieu administré par l'inversion de la relation de tutelle et la naissance d'une fonction de représentation qui les fonde en légitimité face aux autres administrations comme face aux tentatives de déstabilisation du centre.

Ce système d'action se fait alors véhicule de valeurs spécifiques issues des relations à l'environnement, syndicats pour le Travail, communes pour l'Équipement, Agriculteurs pour l'Agriculture, etc. Il faut en outre ajouter

(suite note 3) de l'organisation, 1973 ; Jobert (B.) et Muller (P.). *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987.

4. Spanou (C.), *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, 1991.

qu'à ces fondements organisationnels et professionnels de l'identité administrative viennent s'adjoindre des traditions culturelles liées à des appartenances territoriales, politiques, ou confessionnelles plus ou moins marquées : les milieux des services sociaux comme ceux de l'enseignement sont scindés entre traditions plus chrétiennes ou plus laïques ; même le monde agricole et ses organisations professionnelles sont traversés de clivages qui s'enracinent dans des origines philosophiques, religieuses ou politiques bien différenciées. Ces différences peuvent se durcir et constituer des noyaux identitaires durables et forts ; elles peuvent aussi s'amenuiser, voire disparaître à mesure que les repères territoriaux ou religieux se dissolvent dans des références renouvelées et qu'apparaissent des critères gestionnaires qui balayent les cadres culturels antérieurs. A cet égard, l'exemple d'une institution comme la Mutualité Agricole est significatif. Issue de deux branches, l'une de grands propriétaires chrétiens, fondateurs de coopératives, l'autre de tradition républicaine, fusionnées avant la guerre de 1940, elle avait conservé des particularismes locaux forts liés à ces origines, mais ceux-ci s'effacent presque partout devant une logique managériale et un recrutement de plus en plus déconnecté des filiations agricoles et territoriales.

II - LA CRISE DU MODÈLE

Nous parvenons ainsi aux éléments de crise du modèle dont nous retiendrons trois principaux : la crise d'identité des groupes sociaux et la crise de la représentation ; les remaniements institutionnels liés à la décentralisation ; la remise en cause de la répartition des rôles Etat-secteur privé à travers la modernisation.

Crise d'identité des groupes sociaux et crise de la représentation

Cette crise apparaît elle-même sous trois dimensions.

La perte des repères socio-professionnels forts de groupes structurés autour de systèmes de valeurs partagés, tels que l'étaient les grands métiers traditionnels de la Mer, de la Mine ou de l'Agriculture, tout d'abord. Ces métiers disparaissent largement comme référence collective, ceux qui demeurent, comme l'Agriculture, se dissolvent dans des multi-appartenances que symbolise le terme de "pluri-actifs".

Dans le même temps, les appartenances religieuses fléchissent : baisse de la pratique surtout chez les jeunes ; lien plus faible entre attitude religieuse et attitude politique ; privatisation du domaine religieux qui n'est plus un élément structurant des identités professionnelles. Les valeurs de solidarité et d'assistance véhiculées par les institutions religieuses sont désormais reprises par l'Etat Providence et rhabillées par un discours issu des droits de l'Homme et des Lumières.

A l'autre extrémité enfin, les institutions cimentées par une vision marxiste du développement de la société sont atteintes par la disparition progressive de la classe ouvrière et par l'effondrement du communisme à l'Est.

A cette disparition physique de certains grands métiers et à la crise d'identité des groupes qui constituaient les interlocuteurs de l'administration s'ajoute la désaffection pour les organes de représentation traditionnels, au premier rang desquels les syndicats, mal compensée par la montée foisonnante du monde associatif disparate et peu structuré.

Ruptures structurelles et risques de la décentralisation : un repli sur le régalien qui dénoue les solidarités

Ces mouvements sont concomitants, mais sans lien avec les changements issus de la décentralisation ; encore pourrait-on s'interroger sur le lien éventuel entre la rupture des solidarités sectorielles et la territorialisation de l'action publique. Néanmoins la décentralisation apporte avec elle les éléments majeurs d'une rupture d'équilibre.

Elle entraîne dans un premier temps le passage aux collectivités d'une partie des services de l'Etat ; puis la rupture de la chaîne décisionnelle unifiée par l'éclatement des compétences ; enfin ce qui reste à l'Etat change dans sa capacité de relation à l'environnement.

On assiste à un passage du faire au regarder faire, et de la réalisation au contrôle. Les attributions traditionnelles du Préfet, d'octroi de crédits à travers les subventions spécifiques, de conseil à travers le contrôle *a priori* d'opportunité, de même que sa capacité de mener une politique autonome avec l'aide du budget du Conseil Général, sont supprimées ou considérablement amoindries⁵.

A travers les transferts d'attribution, et d'une part des administrations d'Etat comme la DDASS, ses fonctions positives d'incitation, de financement ou de conseil, sont réduites au profit de fonctions de contrôle, voire de répression, moins bien contrebalancées par une capacité d'action positive. Ce repli sur le régalien dénoue les solidarités antérieures avec les environnements électifs et professionnels et menace la bonne insertion dans la société locale des administrations d'Etat. Perte de prestige, crise du sentiment d'identité, chaque institution s'interroge sur ses propres finalités, d'autant plus que plus aucune n'est plus porteuse à elle seule de la mise en œuvre d'une politique spécifique. La multiplication des partenariats et des financements croisés achève de brouiller les cartes, y compris au niveau des représentations, même si la confrontation avec d'autres peut renforcer un temps le sentiment de singularité et d'appartenance organisationnelle.

5. Voir notamment Rondin (J.), *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

L'impact des modes de gouvernement locaux

Cette crise est amplifiée par la coexistence de différents modes de gouvernement locaux qui introduisent une incertitude supplémentaire sur le rôle de l'agent de l'Etat.

On peut distinguer trois cas même si dans la réalité se retrouve une infinité de types intermédiaires.

1) *La marginalisation de l'Etat ou le tout département* ; ce sera le cas d'un département qui embauche ses propres agents, confie les politiques locales à ses propres services, dans l'évitement maximum de ceux de l'Etat. Ceux-ci seront alors réduits aux fonctions difficiles de contrôle des "affaires départementales" ainsi qu'à l'impulsion des politiques de l'Etat dans le département menées, il est vrai, en étroite partenariat avec les collectivités.

2) *Les services de l'Etat au service du département*. Solution plus légère pour les finances départementales, le Conseil Général utilise quotidiennement les services de l'Etat mis à disposition "en tant que de besoin", ceux-ci deviennent alors de fait les services du Conseil Général pour les affaires départementales, leur chef étant pour ces actions le Président du Conseil Général. C'est alors le préfet et la Préfecture qui se trouvent marginalisés, face à des services extérieurs mis aux services des élus.

3) *La répartition territoriale ou l'éclatement multipolaire*. Cette dernière répartition de l'action administrative se fonde sur la reconnaissance de la compétence de chaque élu du département sur son territoire, cantonal en particulier, et sur l'éclatement de l'action administrative à l'échelon de l'arrondissement ou de la commune. Stade ultime de la territorialisation, les crédits répartis par canton interdisent toute vision sectorielle de l'action et l'inscrivent dans le réseau instable des rivalités électives locales.

Les agents administratifs se trouvent alors à la croisée de politiques aux rationalités contradictoires, confrontés aux changements des orientations ministérielles nationales et aux politiques de développement, et d'affichage, parfois difficilement compatibles des différentes collectivités. Tantôt contrôleurs et tantôt exécutants des politiques définies par les élus, leur rôle est incertain et les critères d'évaluation de l'efficacité variables selon les lieux et les domaines de l'action.

Face à ces évolutions, dont les modèles esquissés ici ne font que souligner la variété, l'Etat tente de remobiliser ses services déconcentrés à travers des procédures contractuelles, fondées sur la notion de projet et d'action sectorielle, mais cette recomposition de l'action suscite à son tour de nouvelles interrogations ; elle s'accompagne en effet de changements de politique qui remettent en cause les fondements antérieurs de l'action des services publics.

La modernisation s'est voulue une réponse à une crise ressentie dans les rangs de l'administration d'Etat, parfois due au transfert de fonctions valorisantes, et d'avantages de carrière aux agents des collectivités. Elle tend à insuffler des finalités nouvelles et à faire prendre des responsabilités accrues aux membres des services de l'Etat, notamment à la base. Cependant cette recherche de finalités nouvelles se heurte à une remise en cause de la notion d'intérêt général, ainsi qu'à la contestation de fonctions traditionnelles des services de l'Etat : l'apparition des mouvements écologistes fait grandir une contestation des méthodes productivistes des services de l'Agriculture, comme des modalités de l'aménagement "bétonneur" par les Ponts et Chaussées. La mise en œuvre dans le cadre des politiques de la ville et de la gestion du RMI de procédures partenariales à travers des commissions largement ouvertes remet en cause l'éthique traditionnelle de secret professionnel de certains services sociaux.

Par ailleurs, cette recherche de finalités nouvelles s'inscrit dans un contexte de rigueur qui pour ne pas être né de la décentralisation a pesé sur la redéfinition de l'action de l'Etat depuis 1982.

III - MODERNISATION ET RIGUEUR : UN CHANGEMENT DE LOGIQUE ?

La décentralisation a certes été voulue par les grands notables qu'étaient Gaston Defferre et Pierre Mauroy qui souhaitaient échapper à l'autorité excessive de l'Etat, et accroître leur liberté d'action. Mais elle a été vue par certains fonctionnaires comme la possibilité à travers des transferts d'attribution d'alléger la charge toujours croissante de l'Etat liée à ses fonctions maintenues de providence. Le transfert de l'aide sociale aux départements a correspondu évidemment à ce souci, ce secteur étant avant 1982 en croissance constante (d'autant plus que les élus pouvaient très largement décider d'un volume de dépense dont la charge revenait *in fine* à l'Etat). La stratégie de maîtrise des dépenses des élus dans ce domaine a été rapide et efficace, et le langage entrepreneurial de l' élu gestionnaire et soucieux de rigueur dans l'utilisation des deniers publics a trouvé là son premier terrain d'application.

Cependant la montée de la crise due au choc pétrolier, et l'apparition des nouvelles situations de pauvreté qui touchent les entreprises et les particuliers, et par ricochet les finances publiques, ont acculé l'Etat à son tour à une nouvelle politique de "rigueur". C'est dans ce contexte que s'est développée la politique de "modernisation", qui visait à la fois à rationaliser l'action pour améliorer le service public, à responsabiliser les agents de l'Etat et à changer l'image de l'administration.

Il s'agissait non seulement de passer de l'Etat Providence à l'Etat Modeste, mais de l'Etat Providence à une forme diffuse d'Etat Libéral, et du fonctionnaire respectueux de l'Etat de Droit au fonctionnaire innovant engagé dans des contrats de progrès. Innovation et responsabilités appréciées souvent à

travers la toute jeune évaluation selon des critères gestionnaires et sur la meilleure utilisation d'une ressource désormais rare. Ainsi apparaît une rigueur nouvelle qui touche de nombreux secteurs de l'action publique : Hôpitaux, logement social, transports.... A travers la sélection de plus en plus rigoureuse des candidats au logement, la tarification différencielle pour les transports qui pénalise les petits entrepreneurs, l'apparition et le développement de "services publics marchands" à la Poste, la rigueur s'inscrit dans les services rendus, en qualité et en quantité mais aussi dans les effectifs, par les non remplacements des départs.

Le passage de l'Etat Providence à l'Etat Libéral, se manifeste dans la gestion des collectivités locales où la prime est donnée à "l'élu entrepreneur", et à la recherche de rentabilité. La privatisation des services publics pour une plus grande efficacité financière entraîne une légitimation de l'introduction d'une logique gestionnaire dans le service rendu au détriment parfois du souci de l'égalité des citoyens devant le service public.

Aussi le mouvement de modernisation, introduit dans un contexte de pénurie et de rigueur nouvelle, et appuyé sur la pratique de l'évaluation, prend-il à rebours bien des modes d'action de l'administration traditionnelle, et remet en cause ses référents éthiques et son identité professionnelle.

En outre, l'évaluation elle-même bute devant la difficulté de l'appréciation des résultats de l'action dans des domaines qui croissent en visibilité comme ceux de l'insertion, de l'éducation ou des quartiers en difficulté. Par ailleurs, l'organisation de la solidarité et ses exigences de proximité remet en cause non seulement la logique gestionnaire mais l'existence de politiques sectorielles propres par l'imbrication constante des politiques de l'Etat et des collectivités et par le partenariat généralisé avec le monde associatif.

Enfin, là où se développent de nouveaux champs sectoriels de l'action publique, comme dans le domaine de l'environnement, les redéfinitions des services de l'Etat et des collectivités se heurtent à des concurrences aigües de compétence et de maîtrise de ces champs : outre le Ministère de l'Environnement, encore à peine existant, c'est l'Agriculture, l'Equipement, voire l'Intérieur qui y voient l'occasion de reconquête d'identité et de légitimité propre.

ooo

L'Administration est donc au centre d'interrogations qui portent sur les fonctions et la légitimité de l'Etat face à l'affirmation des territoires et à la déstructuration des groupes sociaux qui constituaient ses référents traditionnels ; elle se trouve écartelée entre de nouvelles exigences de rigueur (et de logique marchande), et la montée des devoirs de solidarité (et de gestion d'un patrimoine naturel disputé). A la croisée de ces chemins, les identités individuelles et organisationnelles des fonctionnaires se recomposent ou s'affrontent dans un ballet parfois désordonné. Et si l'on cherche un ferment d'unité chez

les agents de l'Etat, on le cherchera vainement dans leur foi bien ébranlée en l'intérêt général, on le trouvera sans doute davantage dans un souci de service public qui hésite sur le sens de son action, et plus sûrement encore dans la conscience croissante d'échapper au moins à l'un des dangers de la société contemporaine : la précarité.