

# **L'APPROCHE PSYCHOLOGIQUE DES REALITES ADMINISTRATIVES**

PAR

Raphaël DRAI

*Professeur à l'Université d'Amiens*

## I. — ETAT, ADMINISTRATION ET SUBJECTIVITE

### A) *Paradoxe de l'Etat abstrait*

L'approche psychologique des réalités administratives est à l'ordre du jour. Pour assurer sa « fondation », en science administrative cette fois, il est nécessaire d'identifier d'emblée et les raisons du scepticisme qui peut obscurcir cette approche et les motifs qui, par ailleurs, incitent au dépassement d'une pareille attitude.

Le scepticisme — compréhensible — est engendré par la conception classique de l'Etat et, par suite, de l'Administration qui est censée en être l'instrument<sup>1</sup>. L'Etat défini comme l'instance détentrice du monopole de la violence — serait-elle qualifiée de légitime — semble doublement a-psychologique, si l'on peut dire. Parce que, privilégiant l'idée de l'ordre ou l'idée de droit dont il se veut l'incarnation active, il relègue au second plan de ses préoccupations ce qu'il est convenu d'appeler les « états d'âmes » de ceux et de celles qui le servent : les fonctionnaires, au sens large, et des administrés-usagers à qui il s'adresse<sup>2</sup>. Quand bien même

---

1. a. 21 de la Constitution.

2. Ce que D. Jannicaud nomme *relation d'indifférence* : *La puissance du rationnel*, Gallimard 1985.

cette idée de l'ordre serait républicaine, et l'idée de droit celle de la démocratie, la minimisation de la dimension psychologique paraît tout aussi évidente. Rejeter les positions particulières — résidus des privilèges d'un temps qu'on veut révolu — induit également une conception désincarnée, quasi-anonyme, de l'Etat et de l'Administration. En ce sens « l'*ordnung* » de tel régime totalitaire et le principe d'égalité se rejoignent curieusement lorsque l'Etat ne veut pas connaître de la vie privée du fonctionnaire ni de la situation, éventuellement hors système, de l'usager.

Si la réalité administrative se réduisait véritablement à cette image-là, l'approche psychologique de l'Administration n'aurait d'autre objet que de mieux connaître la psychologie mécaniste ou pavlovienne d'un Etat abstrait et désensibilisé. Mais la réalité est sensiblement différente et l'émergence d'une dimension psychologique, complexe et multiforme, peut se discerner sous un double angle de vue. Le premier ne serait qu'anecdotique ou relèverait de l'analyse des faits divers si anecdotes et faits divers n'étaient susceptibles d'être considérés comme des indices, les points de manifestation d'une réalité autrement latente, d'une latence sans doute considérable par son ampleur et son intensité. Notons au fil des informations de presse : la mise en cause d'un officier de police pour cause de torture infligée à un suspect<sup>3</sup>, mais aussi la maîtrise dont fit preuve un autre de ces officiers de police qui sut ne pas se servir de son arme au cours de l'agression dont il fut la victime ; un surveillant de prison plongé dans le coma à la suite de l'attaque d'un détenu mais aussi l'augmentation du taux de suicide dans les prisons françaises<sup>4</sup> ; faut-il ajouter l'incarcération d'un fonctionnaire de haut rang impliqué dans diverses affaires de corruption ? De cela la presse parle mais n'oublions pas ce dont la presse ne parle pas, ou plus : l'absentéisme pour cause de dépression nerveuse et les dépressions nerveuses pour cause de conflit, d'incompatibilité de caractère ou d'inadaptation aux tâches commandées à l'intérieur des services publics ; les frustrations éprouvées lors de l'avancement d'un tel ou, au contraire, la jubilation mal dissimulée lors de la disgrâce ou de la chute de tel autre<sup>5</sup>. Dans tous ces cas, les motivations « privées » les comportements individuels de l'agent public font retour et percent la no man's land psychologique de l'Administration instrumentale qui se déclarerait dépourvue de « schème » propre pour rendre compte de la formule *intuitu personae*.

La valeur indiciaire des faits divers que l'on vient d'évoquer dépend essentiellement de ce que l'interprète, spécialiste de science administrative, veut y voir et y prévoir. Elle peut rester marginale ou résiduelle. Alors ce point de vue doit se dissocier d'un autre, à la fois historique, politique

3. *Le Monde*, 30-4-85.

4. *Le Monde*, 13-4-85.

5. Voir le roman de Casamayor *Le Prince*, Seuil 1966 et *Les Maîtres* de G. Duhamel, Livre de Poche.

et juridique, qui fait de la psychologie une préoccupation désormais explicite de l'Etat en tant que tel, désireux, décidé, à se mettre en phase avec une certaine demande sociale. Actualisation ? Aggiornamento ? Mode ? Cela dépend du bout de la lorgnette. Le refus du petit bout se justifierait par une simple exigence de cohérence méthodologique. Ainsi de la représentation de ce qu'est l'Etat. La référence à la définition canonique de Max Weber, centrée sur l'idée de violence, ne devrait pas occulter l'articulation de l'Etat et de la société puisqu'en même temps Weber appelle sociation (*Vergesellschaftung*) une relation sociale fondée sur le compromis (*Ausgleich*) d'intérêts motivés rationnellement — en valeur ou en finalité — ou sur une coordination (*Verbindung*) d'intérêts motivée de la même manière, et qu'en particulier la sociation peut se fonder typiquement sur une entente (*Vereinbarung*) rationnelle par engagement mutuel<sup>6</sup>. S'il est encore trop tôt pour souligner la relation entre la théorie weberienne et la conceptualisation freudienne du socius — à propos principalement de l'idée d'entente<sup>7</sup> — relevons que des termes tels que compromis, motivation, mutualité, se démarquent de l'idée de relation unilatérale et monologale ; qu'ils impliquent nécessairement une psychologie relationnelle, celle de l'explicitation à un moment ou à un autre du processus administratif et celle de l'*intuitu personae*. La motivation, notion à la fois psychologique et juridique, pourrait servir de « joncteur » entre les différentes disciplines concernées. Mais nous devons désormais prendre en compte, à cet égard, une autre modification de la réalité administrative traditionnelle, celle qui relève d'un véritable mouvement d'ensemble dont nous aurons à discerner la tendance générale.

## B) Transformation administrative et psychologie

Depuis une quinzaine d'années la France vit une véritable mutation de son système administratif. D'inspiration monologale et de structure pyramidale, celui-ci se transforme peu à peu, au moins dans sa conception juridique formelle, en système relationnel fondé autant sur l'idée classique de puissance publique (avec son corollaire l'exécution d'office) que sur la nécessité de la communication. Or la communication, lorsqu'elle se démarque des techniques de manipulation, avérée ou insidieuse, qui se masquent de son nom se rapporte, au plan humain, à un ensemble de relations inter-subjectives prenant en compte les intentions, les mobiles, voire les contradictions des interlocuteurs qui la constituent, bref, leur psychologie<sup>8</sup>. Ainsi l'interrogation de la psychologie, comme *discipline*,

6. *Economie et Société*, Plon, Tome I, p. 41.

7. Freud voit dans le passage à « l'entente » la résolution de la relation violente dont il analyse l'archaïsme dans *Totem et Tabou*, Payot.

8. Cf., C.U.R.A.P.P., *La communication administration-administrés*, P.U.F. 1983.

par la science administrative se révèle de plus en plus nécessaire lorsque les auteurs et acteurs de la mutation qui vient d'être évoquée prennent conscience, pour se borner à ces quelques faits, que les programmes de décentralisation touchent à une réalité complexe et réactionnelle, celle d'identité<sup>9</sup> ; que les lois sur la nationalisation soulèvent, elles, la question des pratiques de la prise de parole dans les commissions de consultation transformée en groupes, au sens psychosociologique<sup>10</sup>, avec leur dynamique et leurs inhibitions particulières ; et que l'usager, objet privilégié de tant de réformes, paraît parfois ne pas prendre exactement la mesure de la sollicitude des pouvoirs publics envers lui et se révèle contradictoire, ambivalent.

Par ailleurs, il est également devenu de plus en plus difficile pour les *psys* (psychologues, psychiatres, psychanalystes) d'ignorer ou de méconnaître l'environnement social et la structuration administrative du milieu dans lequel s'exerce leur activité et où se pose sans cesse la question de leur statut. L'exercice de la psychologie ne se déploie pas dans le vide institutionnel. Il arrive que des conflits de pouvoir surgissent à l'intérieur d'un service entre l'autorité administrative et, par exemple, l'autorité scientifique<sup>11</sup> ; ou bien, dans une autre perspective, que les *psys* soient obligés de sortir de leur réserve ou de leur isolement pour déclarer leur position sur l'utilisation de la psychiatrie ou de la psychanalyse à des fins policières et politiques, donc sur les modalités et les conséquences de leur éventuelle collaboration avec telle ou telle Administration dans des Etats peu respectueux des Droits de l'Homme<sup>12</sup>.

Sans aller jusqu'à ces situations extrêmes, les relations entre administrateurs et psychologues posent des problèmes quotidiens à propos des rapports entre administrations et usagers. Que l'on songe aux questions soulevées par l'application des programmes d'aide sociale ou l'élaboration des plans d'occupation des sols ou les politiques culturelles municipales. Faisant la synthèse des difficultés qui se révèlent, il arrive qu'un diagnostic d'ensemble, de nature psychologique, soit porté par un psychiatre ou un psychanalyste devant l'atomisation de la société, face aux brisures ou aux fissures de l'identité collective que les administrateurs pressentent parfois mais sans pouvoir les identifier véritablement<sup>13</sup>. Ainsi deux « mondes » coexistent, avec leurs préoccupations propres, potentiellement convergentes,

9. Cf. les colloques tenus sur thème par *Identité et dialogue* et *Le Club de l'Horloge*.

10. Surtout depuis la promulgation des lois Auroux.

11. Par exemple dans le cadre de la départementalisation hospitalière. Le vocable « psy » a été officialisé par l'un d'entre eux, Léon Chertok. Cf. *Le non-savoir des Psys*, Payot, 1979.

12. Cf. par exemple en 1981 les débats de l'Association Psychanalytique Internationale. In René Major, *Le discernement. La psychanalyse aux frontières du droit, de la biologie et de la philosophie*, Aubier 1984, p. 123. Sur les conflits de pouvoir lors de l'organisation administrative du mouvement psychanalytique. Voir M. Schneider, *Blessures de mémoire*, Gallimard, 1980.

13. G. Mendel, *55 millions d'individus sans appartenance*, Flammarion, 1981.

sans que ces convergences-là puissent toujours s'expliciter ni aboutir à de véritables réflexions conjointes. A ce point de vue, les questions méthodologiques et techniques semblent secondaires et dépendre surtout de l'élaboration d'une problématique commune.

Le projet et le programme du présent colloque est justement de promouvoir une telle rencontre entre hauts fonctionnaires, spécialistes de science administrative, enseignants et chercheurs, et psychiatres, psychanalystes et psychologues. Cette rencontre a le mérite, et les vulnérabilités, des commencements. Cependant elle pourrait se prévaloir d'un précédent fameux et prometteur. C'est en effet à un haut fonctionnaire que Freud s'est adressé dans son mémoire sur la question de l'« analyse profane » destiné à éclairer son opinion sur la pratique de la psychanalyse par les médecins et les non-médecins<sup>14</sup>. L'objet actuel de notre rencontre est bien sûr différent et s'oriente vers l'inauguration d'un triple dialogue : 1) à propos d'une meilleure compréhension des comportements réels des *usagers* de l'administration : ces comportements correspondent-ils aux textes qui sont censés les régir et aux normes dont ces textes se veulent les « porteurs » ; 2) des *rappports hiérarchiques* à l'intérieur d'une administration qui se veut moins autoritaire, plus participative : dans quelle mesure cette transformation est-elle réellement vécue et pratiquée ? La question, on le sait, se pose avec une particulière acuité notamment pour la nouvelle Fonction Publique Territoriale<sup>15</sup> dont on souhaiterait savoir si elle ne fait que reproduire au plan local les structures et les comportements inhérents à la Fonction Publique nationale, ou bien si elle est génératrice d'innovations structurelles et comportementales entre les nouveaux responsables et usagers de la décentralisation ; 3) mais les usagers et les fonctionnaires ne sont pas les seuls protagonistes de la relation administrative. Leurs *interactions* comportent une dimension spécifique, et les uns ni les autres n'en sont souvent guère conscients. Comment ces interactions se manifestent-elles ? Quelle est leur influence sur l'application réelle des modèles administratifs qui sont élaborés en les ignorant ou en les sous-évaluant ?

Sans restructurer les communications qui éclaireront, en les élargissant, en les approfondissant et en les reliant, ces différents questionnements il faut à présent procéder à un échange de « cartes de visite » portant sur les deux champs scientifiques qui ont accepté de se rejoindre pour cette journée d'études. Précisons qu'il ne s'agira pas de procéder à des définitions exhaustives et définitives. Ces disciplines sont ouvertes, en pleine évolution. La difficulté de trouver à leur propos des définitions consensuelles n'est pas imputable à l'on ne sait quelle instabilité interne mais surtout au fait que leur propre objet change, se transforme lui-même, qu'il les oblige à diversifier leurs méthodes d'approches, leurs techniques

14. *La question de l'analyse profane*, Nouvelle édition. Gallimard, 1984. Voir notamment la post-face de M. Schneider.

15. *Revue Projet, Décentraliser, vraiment ?* Mai-juin 1984.

d'enquête, leurs références théoriques<sup>16</sup>. Sous le bénéfice de cette observation l'on peut toutefois, à titre transitionnel, rappeler que la psychologie se propose de mieux connaître les structures et les manifestations de la psyché comprise non comme entité en soi mais système de sensations, de motivations, de processus d'idéation et d'intentionnalité, aboutissant à l'élaboration d'attitudes, de conduites, de comportements interactifs par lesquels se constitue la dialectique de conscient et de l'inconscient, des pré-déterminations et des révélations novatrices du *sens* de nos actes. La psychologie creuse la « surface » et traverse les apparences. Elle ne s'offusque pas des contradictions. Le « simple », « l'ordonné » ne sont souvent pour elle que le résultat de la réduction appauvrissante du réel multiple, que la conséquence de la censure des langages, de l'inhibition des affects, du refoulement des pulsions. Son procédé opératoire fondamental — malgré des modalités techniques parfois très complexes comme le sont celles du dialogue psychanalytique avec le jeu des transferts et contre-transferts<sup>17</sup> — reste l'interlocution. Le monologue ou le mutisme hiérarchique la dénature.

La science administrative, elle, se préoccupe, comme son nom l'indique, de l'Administration mais considérée sous deux aspects essentiels. Le premier est à la fois démographique et ethnologique, sociologique et anthropologique<sup>18</sup>. L'Administration française compte aujourd'hui plus de 3 000 000 de fonctionnaires (soit près d'un fonctionnaire pour 12 habitants). A ce titre elle est une véritable population, avec ses modalités propres de naissance et de senescence, et une véritable société avec son statut, ses règles<sup>19</sup> mais aussi ses mythes, ses rites ainsi qu'une psychologie qu'on commence d'entrevoir et que l'on est tenté de décrire avant même de l'avoir explorée parce qu'à ce sujet la caricature est plus facile que l'enquête<sup>20</sup>. Mais l'administration est également un système d'action, chargé de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement et de l'application des lois. Elle met en contact les normes contenues dans les textes juridiques et les citoyens auxquelles ces normes s'adressent, citoyens considérés aussi comme usagers des services administratifs. N'est-ce pas en vérité la mise en contact souvent forcée de deux inconnus qui se produit alors ? La prise de conscience des effets et méfaits d'une telle

16. Cf. « Administration... l'un des mots les plus vagues, les plus lâches de la langue française ». In R. Catherine et G. Thuillier, *L'Etre administratif et l'imaginaire*, Economica, 1982, p. 7. Et « nous ne pourrions donner cette définition exacte de la psychologie que si... elle avait perdu tout contact avec la réalité ». J. Château et al., *Les grandes psychologies modernes*, Edit. Madarga, 1977, p. 7.

17. S. Freud, *La technique psychanalytique*, P.U.F., 1967.

18. Par ex. G. Thuillier, *Bureaucraties et bureaucrates en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Droz 1980.

19. A. Plantey, « Quelques réflexions sur le nouveau statut général de la Fonction Publique », *Revue du Droit Public*, I, 1984.

20. *Le Monde*, 31 mars-1<sup>er</sup> avril, n<sup>o</sup> spécial sur « Trop d'Etat, moins d'Etat » ? Voir notamment les caricatures des pages I et VII.

ignorance qui se dégrade en méconnaissance — passive ou agressive — justifierait à elle seule un dialogue non plus seulement ponctuel et conjoncturel mais, s'il se peut, méthodologique et ouvert sur des rencontres ultérieures entre spécialistes de sciences administratives et psychologues qui ne se sentent pas en droit de laisser plus longtemps se propager une ignorance et une méconnaissance aussi préoccupantes dans un temps qui se dit moderne et se veut progressiste.

Après cette première approche et une fois accomplies ces présentations il nous faut maintenant approfondir les deux questions qui sont à l'origine plus proprement scientifique de ce colloque : 1) l'analyse de la demande portant sur l'approche psychologique de l'administration et cela tant du point de vue de l'usager, dans son contexte économique et social, que du point de vue du fonctionnaire, considéré non plus comme entité juridique ni rouage institutionnel mais comme sujet porteur d'un nom propre<sup>21</sup>, d'une part de subjectivité qui ne se subsume pas dans son rôle public et fonctionnel ; 2) la situation de la science administrative face à cette demande. Est-elle en mesure de l'assumer véritablement, d'en identifier le contenu, les niveaux manifeste et latent, et surtout, s'agissant d'élaborer les réponses suscitées par une telle demande, dispose-t-elle des modèles théoriques et des dispositifs méthodologiques qui lui permettraient, pour le moins, de suggérer de véritables alternatives ? Ce dernier point nous paraît d'une importance décisive. En raison de la nature même de son objet : l'Administration comme population et système d'action, la science administrative ne saurait se réduire, ni dans ses critiques ni dans ses théorisations, à des attitudes purement contemplatives. L'enjeu de cette investigation pourrait être alors, comme on l'indiquera, rien moins que les modalités actuelles de la gouvernabilité de la société française et la transformation de l'Etat qui en a la charge, directe et quotidienne<sup>22</sup>.

## II. — PSYCHOLOGIE DE LA RELATION ADMINISTRATIVE ET CRISE SOCIALE

### A) *L'administré : méconnu ? exalté ? mystifié ?*

Les traits caractéristiques de la demande portant sur l'approche psychologique de la réalité administrative ne sauraient se déceler par une application « clinicoïde » de la psychologie à l'administration<sup>23</sup>. En ce domaine autant que l'abstraction sociologisante ou l'illusion juriste doit être évité le psychologisme à deux voix, celle du *psy*, supposé

21. On en verra les effets *infra*. II B.

22. *Infra*. IV.

23. Comme le précise dans une mise au point méthodologique plus globale P. Maccoby, *Le Joueur : Le manager d'aujourd'hui*, Inter Editions 1981.

savoir, et celle du fonctionnaire réduit à une sorte de squelette subjectif, déréalisé par rapport à sa position sociologique et institutionnelle véritable et dont on expliquerait les problèmes par un « œdipe non résolu ». C'est pourquoi il est indispensable de décrire, au moins dans ses phases essentielles, le processus d'émergence de cette demande globale, parfois diffuse, confuse et contradictoire, d'abord du côté des usagers et ensuite du côté des fonctionnaires, sachant que l'on ne saurait affirmer encore si cette demande est véritablement originelle ou si elle leur est seulement prêtée de l'extérieur <sup>24</sup>.

S'agissant de l'usager on distinguera pour nous limiter à la V<sup>e</sup> République deux périodes : l'une va de 1958 à 1968 et l'autre s'ouvre par les événements de 1968. Pendant la première, l'usager se résume à une notion juridique relevant presque exclusivement du Droit public et plus particulièrement du Droit Administratif. La modernisation de la France concerne surtout ses institutions politiques. L'élection du Président de la République au suffrage universel marque à cet égard un saut qualitatif décisif confirmé notamment par les bonnes conditions de l'alternance à gauche en 1981. Après la fin de la guerre d'Algérie il semble que la société française, pacifiée et stabilisée, entre dans une période « non événementielle ». Certains observateurs y décèlent même la fin de toute opposition <sup>25</sup>, voire l'impossibilité de toute « perturbation » du système. D'autres observateurs, plus soucieux d'analyse profonde que de formules à l'emporte-pièce, continuent néanmoins d'observer un trouble constant dans cette société. L'Etat, pour la majorité des citoyens-usagers, en dehors des grandes situations dramatiques, reste lointain, anonyme, tutélaire, monologal. Plusieurs hauts fonctionnaires, chefs d'entreprises, animateurs intellectuels, publient alors un ouvrage au titre significatif : *Pour nationaliser l'Etat* <sup>26</sup>. Comme si ce dernier n'appartenait toujours pas à la nation obligée d'en subir la tutelle pesante. Rappelons à ce propos un réquisitoire fort éloquent : « chaque représentant de l'Etat, ministre ou sous-ministre, grand ou moyen fonctionnaire, bénéficie d'une liturgie séparatrice... La France conserve à cet égard les usages des pays sous-développés. L'opinion y paraît consentante... Ce consentement passif explique l'abus : il est entrecoupé d'invectives mais il ne cesse pas... On se laisse intimider, on se laisse faire parce qu'on a peur des conséquences d'une rébellion... on est encore flatté quand l'Etat en la personne d'un des ministres du culte daigne vous prendre en considération » <sup>27</sup>. D'où la prédiction de certaine explosion <sup>28</sup>.

24. Ainsi B. Lasserre, Rapporteur de la Commission d'accès aux documents administratifs s'interroge-t-il « sur un présupposé qui mériterait aujourd'hui d'être au moins discuté : celui d'une curiosité naturelle du citoyen pour la chose publique ». *Etudes et Documents du C.E.* 1983-84 p. 104.

25. Cf. J.-F. Revel, *La fin de l'opposition*. Julliard, 1965.

26. Seuil 1967. On y relève les noms de Jacques Delors, Simon Nora, M. Crozier.

27. *Op. cit.* p. 30.

28. *Ibid.*



Les événements de Mai 1968 allaient en effet concentrer l'attention sur la vie quotidienne, la réalité de l'usager, les moyens du concernement individuel. A ces revendications le Général de Gaulle répondra par le thème de la participation, à intention bilatérale, relationnelle, dialogale, et par un projet de réforme des collectivités locales. Le *non* au référendum de 1969 marquera un échec politique. Mais la nouvelle thématique issue du printemps 1968 poursuivra son cheminement à la fois dans la « conscience sociale » et dans les discours gouvernementaux. Le programme de la *Nouvelle société*, associé aux noms de J. Chaban-Delmas et J. Delors, peut s'interpréter dans cette direction : mettre fin au clivage entre le citoyen et l'usager et tenter de donner une traduction administrative aux revendications parfois naïves des révolutionnaires « introuvables » de Mai 1968<sup>29</sup>. L'on sait que la mise en œuvre du contenu réel de la *Nouvelle société* ne fut pas facile et que les réalités continuaient de démentir les intentions programmatiques. Au mois de janvier 1972 le Doyen Vedel faisait paraître dans *le Monde* un article au titre révélateur par ses résonances freudiennes : « Psychopathologie de la vie administrative quotidienne » dans lequel était dénoncée, une fois de plus, la persistance de la tutelle administrative avec ses conséquences psychologiques négatives : autosuffisance des fonctionnaires, rémanence des structures de maîtrise, infantilisation continue de l'administré, persistance de la forme étatique monarchique.

Cependant le courant de transformation de la relation administrative n'est pas tout à fait interrompu. Et c'est en 1973, sous la Présidence de Georges Pompidou, qu'allait être votée la loi instituant le Médiateur, institution dialogale par nature chargée de faire prévaloir l'interlocution sur le contentieux administratif en transformant donc la psychologie, rigide et potentiellement conflictuelle, prévalant dans ce domaine<sup>30</sup>. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing se placera décidément sous le signe de la modernisation administrative de la France. De 1974 à 1981 est voté un ensemble de lois que leur importance fit qualifier de rien moins que de « troisième génération des Droits de l'Homme »<sup>31</sup>. Depuis 1981 ce mouvement, confirmé, s'est amplifié par les lois sur la décentralisation — avec leur deux motivations essentielles : la fin de la tutelle administrative et l'élection des conseils régionaux au suffrage universel — et sur les nationalisations destinées, entre autres, à transformer les entreprises nationalisées en « laboratoires sociaux » chargés de promouvoir une nouvelle psychologie des relations de travail fondée moins sur le commandement que sur l'échange et la motivation des personnels. Le Décret du 18 novembre 1983 sur l'usager introduit celui-ci dans une relation structurellement et qualitativement différente avec l'Administration tandis que

29. J. Chaban-Delmas, *L'Ardeur*, Livre de Poche 1971.

30. *Études et Documents du Conseil d'Etat*, n° 35, 1983-1984.

31. La formule est d'André Holleaux. « Les lois de la troisième génération des Droits de l'Homme », *R.F.A.P.* n° 15, 1980.

les progrès de la transparence administrative se poursuivent<sup>32</sup>. Dans cette perspective il apparaît bien qu'une modification systématique et radicale du système administratif français soit opérée — dont on verra les enjeux plus loin. Pour autant peut-on affirmer que cette transformation a réellement dépassé son cadre juridique formel, qu'elle est en train d'atteindre son objectif en modifiant la société française elle-même, en promouvant, comme on a pu le dire, l'administré, avec sa psychologie à la fois passive, ambivalente et agressive, au statut d'administrant actif, « constructif », et créateur ?

Une telle vision apparaîtrait par trop artificielle et coupée précisément des réalités socio-économiques qu'il s'agit de transformer. L'on doit en effet identifier le caractère composite du « capital » de l'administré en 1985. En tant qu'usager il se voit doté de droits comme jamais sans doute dans l'histoire de la France. Mais ces droits ne risquent-ils pas d'apparaître vains, dénués de leur portée réelle lorsqu'on les projette sur la situation économique du pays marquée depuis 1974 par une croissance régulière du chômage, l'apparition de ce que l'on a appelé la nouvelle pauvreté, et la mise en cause des fondements de l'identité individuelle et collective ? A-t-on réellement tiré toutes les conséquences de cette coïncidence pour ainsi dire historique ? Le processus de modernisation administrative de la France a coïncidé avec le début de la crise économique internationale et a été scandé notamment par les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1976-78<sup>33</sup>. Est-on en droit pour autant de disqualifier cette entreprise de modernisation en en dénonçant — comme elle s'y expose à première vue — son caractère mystificateur et son jeu de dupes sur un « marché » dans lequel on distribuerait des biens sans réalité pour faire oublier la pénurie de biens véritables ? Un tel procès serait lui-même à courte vue pour des raisons que nous exposerons dans notre conclusion. Il convient malgré tout de reconnaître que cette transformation administrative intervient dans un milieu au moins aussi peu réceptif qu'avant 1968. L'on sera ainsi attentif : 1) à l'émergence dans la littérature philosophique et sociologique d'un thème particulier : celui du vide<sup>34</sup> ; 2) à une montée des comportements agressifs dont le critère « Le Pen » n'est peut-être pas le plus éclairant pour juger de sa nature réelle. Arrêtons-nous un instant sur ces deux points.

32. Voir les initiatives prises par le Secrétariat d'Etat à la Fonction publique et aux simplifications administratives pour une consultation des usagers. Emission « *Droit de réponse, l'Esprit de Contradiction* », TF 1, 28 mars 1985. Voir également *La Fonction Publique en 1983*, Documentation Française.

33. D'où les goulots d'étranglement ou ces « ciseaux » socio-psychologiques qui se révèlent lorsque l'Administration adoptant une attitude préventive se porte à la rencontre de l'administré. Cette situation est bien décrite par une participante à l'opération « Portes ouvertes » organisée dans la région lyonnaise à propos des opérations de prévention de la délinquance.

34. J. Lipowetsky, *La Société du Vide*, Gallimard 1983 - Y. Barel, *L'Ere du Vide*, Le Seuil 1983.

Que la société française connaisse actuellement une montée ou une progression du vide ne saurait être considéré avec la condescendance dont pâtissent les littérateurs en mal de spectaculaire. En l'occurrence, le vide renvoie moins à une notion métaphysique qu'à un processus psychologique marqué notamment par la démotivation, le retrait, le désinvestissement qu'il faudrait qualifier plus spécifiquement par le terme de désistement utilisé par Freud. Tous ces mouvements, régressifs au regard de l'évolution psychologique « normale », telle que la conçoivent les différentes psychologies de la personnalité<sup>35</sup>, le sont également au regard de l'« Active society »<sup>36</sup> que voudrait être la société française selon les promoteurs de la transformation du système administratif actuel.

Cette réflexion sur la société du vide placent la science administrative, qui saurait ne pas les minimiser, devant une contradiction et devant un obstacle. Comment concilier une idéologie administrative fondée sur l'idée de participation avec une régression sociale marquée par le désinvestissement, la rétraction, l'autarcie, régression symbolisée par le dispositif d'enfermement — exclusion du *walk-man* ? Une telle contradiction risquerait d'apparaître sans solution, et l'obstacle qu'elle signale infranchissable, si l'on se contentait de disposer en face d'elle une Administration qui n'en aurait pas pris conscience et qui n'aurait pas réfléchi aux moyens de la surmonter. D'autant que cette montée du vide laisse pressentir la violence qui prétend en être l'antidote, chemin de fuite en avant sans orientation véritable. Ici les problèmes « d'énergétique » sociale sont indissociables de ceux posés par le processus de structurations ou de déstructurations de l'identité<sup>37</sup> (identité individuelle, identité de groupe, identité locale, identité nationale) dont les composantes peuvent ou bien s'emboîter, s'intégrer les unes aux autres, ou bien se transformer en une sorte de magma particulièrement instable<sup>38</sup>. L'interprétation psychologique de ces éclairages sociologiques conduit à se former une conception plus réelle de l'identité laquelle renvoie trop souvent à un simple concept « philosophique » ou à une notion juridique fixée par et sur un formulaire ou un document administratifs. Discerner dans la société française un progrès du vide, ou un désinvestissement, ou de la « schizophrénie » culturelle, cela n'indique pas seulement une sorte de désagrégation qui se produirait à la seule échelle individuelle. Une régression, faut-il le

35. Franz Brentano, *Psychologie du point de vue empirique*, Aubier 1944.

36. Amitai Etzioni, *The active society*, Free Press, 1968.

37. E. Erikson, *Adolescence et crise*, Flammarion.

38. Cf. C. Castoriadis. *La logique des magmas et la question de l'autonomie*. In *l'Auto-organisation*. Seuil 1983, p. 421. Il ne suffit pas en effet de proclamer que la France est une société pluricommunautaire. Il faut encore indiquer les voies réelles de ce pluralisme surtout lorsque l'on mesure à quel point les images de l'autre (la femme, le juif, l'arabe, le malade) sont investies par le sentiment sans doute le plus irrationnel et le moins maîtrisable : la peur. Cf. Jean Delumeau, *La peur en Occident*, Pluriel, 1980.

rappeler, est aussi une dynamique mais une dynamique à rebours, destructurante<sup>39</sup>. Le désinvestissement, le repli social d'individus qualifiés d'individus sans appartenance ne saurait réactiver les images, abstraites, de la déreliction heideggerienne. Elles conduisent à interpréter cette rupture des appartenances comme une désagrégation de la signifiante sur laquelle se fonde toute identité et donc comme une déliaison des pulsions les plus archaïques et les plus explosives (et implosives) que justement l'identité tente de réguler par l'action de ce *moi* qui a été le sujet de tant de controverses en psychologie et en psychanalyse et que nous évoquons ici simplement parce que Freud en faisait le *médiateur* des exigences contradictoires du ça et du surmoi, du magma des énergies identifiables par leur seule poussée<sup>40</sup> (énergies encore non informées) et des normes sociales contraignantes condamnées à être enfoncées à coup de « pouvoir », si l'on peut dire, faute d'être réellement légitimées.

Placé dans ce champ psychosociologique, en des points plus ou moins proches des lignes de « schize » ou des lieux de violence, l'on ne saurait attendre de l'usager qu'il se comporte avec la rationalité que lui prête le législateur dans ce *package deal* portant sur des droits théoriques, supposés susciter son attentive, bienveillante et compréhensive coopération. Il suffit parfois d'assister aux explosions qui se produisent dans une file d'attente à un guichet et être attentif au contenu actuel de la « rouspétance », à son caractère hargneux et parfois violent, aux injures qui fusent, pour prendre conscience de la baisse des seuils de tolérance, de la proximité grandissante du passage à l'acte, voire des attitudes de provocation pure et simple dont, par exemple, les moyens de transports collectifs sont quelquefois le champ clos. Ce n'est pas à un usager « rationnel », cohérent et détendu que l'Administration a affaire mais plutôt à un usager préoccupé, réinvestissant de plus en plus dans l'instance administrative son désinvestissement social et ses désistements psychologiques, et capable d'exercer les droits nouveaux que lui confère la modernisation administrative de manière particulièrement agressive.

Il est à craindre aussi que ce ne soit pas, ou plus, un fonctionnaire non impliqué psychologiquement, transcendé par l'idée de son sacerdoce — un fonctionnaire idéalisé tel que le voulait Durkheim<sup>41</sup> — et sociologiquement « distancié » qui répondra dans un pareil état de tension. C'est pourquoi l'approche psychologique de l'Administration doit maintenant prendre en compte la situation spécifique des fonctionnaires dans leur champ de tensions socioéconomiques et juridiques particulier.

39. P. Marty, *Les mouvements individuels de vie et de mort*, P.B. Payot, 1973.

40. P. Rosolato, *La relation d'inconnu*, Gallimard 1979.

41. *Débat sur le rapport entre les fonctionnaires de l'Etat*. In *Textes*. Editions de Minuit, 1975, Tome III, p. 189 et suiv. Discussion in P. Birnbaum, *Dimensions du Pouvoir*, P.U.F., 1984.

B) *Le « Je » du fonctionnaire et ses clivages*

Les fonctionnaires sont en effet touchés eux aussi par la crise économique. Leurs traitements ont été longtemps bloqués et la baisse de leur pouvoir d'achat dénoncée par eux. Cette situation n'aurait rien d'exceptionnel si les fonctionnaires n'étaient pas présentés parfois comme des protégés sociaux, des nantis, bénéficiant de la garantie de l'emploi et osant revendiquer l'augmentation de leurs traitements alors que certains de leurs concitoyens — les nouveaux pauvres — sont exposés à la mendicité. Ainsi a-t-on entendu, à la fin de l'année 1984, des propos scandalisés dans la bouche de l'Abbé Pierre — qui oubliait que lui-même à sa façon était aussi un fonctionnaire, il est vrai de l'Eglise.

Le trouble psychologique latent des fonctionnaires est apparu avec une netteté accrue après l'annonce de la mesure concernant leur sortie de l'anonymat et la nécessité de porter désormais leur nom bien en vue dans leur relation avec le public. Certaines réactions, recueillies par des journalistes<sup>42</sup> ou entendues lors d'interviews impromptus, ont montré la complexité d'une situation psychologique que ne laisse pas pressentir la simple lecture du statut de la Fonction Publique. Ces réactions ont révélé un profond sentiment d'insécurité, institutionnelle d'abord, plus personnelle ensuite.

— Institutionnelle : crainte de voir le guichet ou le poste de travail se transformer en lieu de contestations permanentes. Crainte aussi, en cas de conflit avec l'usager, que le chef de service ne prenne systématiquement la défense de celui-ci en raison de l'« idéologie » actuelle qui se résume par le slogan « l'usager a toujours raison ».

— Personnelle. Crainte d'interférence entre le travail et la vie privée (persécution téléphonique). Peur aussi de se faire agresser physiquement hors des locaux administratifs par des usagers vindicatifs, paranoïaques ou pervers<sup>43</sup>.

Plus profondément, ces réactions, au-delà de la diversité de leurs motivations et de leurs formulations individuelles, soulèvent deux questions qui mériteraient d'être examinées attentivement : 1) comment et où se trace la limite entre personne privée et personne « publique » (Durkheim n'est-il pas allé jusqu'à mettre en doute la légitimité sinon l'existence d'une telle limite<sup>44</sup> ?). Quel est le degré de « dévotion » du fonctionnaire à la Fonction Publique ? Celle-ci a-t-elle, par exemple, le droit de disposer de son nom comme elle le souhaite ? (Il n'est pas sûr que l'on ne puisse opposer à cette décision certaines objections d'ordre strictement juridique.)

42. Cf. Les pages spéciales du journal *Libération* : « Mon nom est personne » du 1<sup>er</sup> février 1985.

43. Ces réactions là relèvent parfois de la psychologie clinique. Leur compréhension exigerait la conduite d'entretiens spécifiques et pourrait être introduite dans le cadre d'une recherche scientifique par une approche utilisant différents types de tests. T.A.T. Rorhshach. Cf. P. Maccoby. *Op. Cit.*

44. *Débat sur les syndicats de fonctionnaires. Op. Cit.* p. 202.

A un niveau plus inconscient, cette mesure peut être vécue ou interprétée comme une sorte d'effraction de la « sphère privée » du fonctionnaire, voire comme un viol de sa personnalité. Et ainsi, lui, dont les missions assignées à l'Administration relationnelle présupposent qu'il est extraverti et pour ainsi dire « consacré », se montre plutôt égocentré sur des problèmes de carrière et crispé par des mesures qui perturbent ses dispositifs d'équilibre identitaire sans que lui soient clairement indiqués les moyens d'assumer dans de bonnes conditions ces transformations<sup>45</sup>.

Par suite, l'on perçoit mal comment il pourrait répondre à des programmes de réforme du système administratif plus ambitieux qui tentent de réagir à d'autres critiques de la bureaucratie présentant le fonctionnaire comme un « commerçant » soucieux de rentabiliser au mieux le poste qu'il occupe (mais qui ne l'occuperait pas toujours effectivement) selon la stratégie dite du maximin : s'il est vrai que les traitements des fonctionnaires sont parfois médiocres le ratio salaire-travail établi par eux les rend malgré tout bénéficiaires dans l'emploi auquel ils sont nommés à titre perpétuel<sup>46</sup>. Ainsi le fonctionnaire apparaît-il comme une personnalité doublement clivée, d'une part entre son comportement effectif (souci de la carrière, égocentrage) et l'idéologie officielle (l'idéologie de l'intérêt général), d'autre part entre sa structure psychologique, et même psychopathologique (sentiment de vide, désintérêt, insensibilité, « gamberge »), et son profil moral (intégrité, désintéressement, service du bien d'autrui, abnégation, détachement des contingences)<sup>47</sup>. Ce clivage se projette dans son statut. Comme le fait observer A. Plantey, l'élaboration de ce statut a été beaucoup plus dominée par la recherche de garanties (statut égocentré) que par une véritable définition des modalités interpersonnelles et des moyens psychologiques permettant aux fonctionnaires d'assumer les grands objectifs déjà mentionnés (nationalisation, décentralisation, etc.) qui impliquent une novation de leurs comportements traditionnels. Ces clivages, ces distorsions, ces déficits ne sauraient être évalués en termes statiques. Ils doivent surtout servir d'indicateurs pour un pronostic sur l'évolution de la Fonction Publique en cas de crise majeure de la société<sup>48</sup>. Si l'Etat est l'instance chargée sinon de la production du sens collectif en tous cas de sa diffusion, l'approche psychologique de l'Administration permettrait de mieux discerner les raisons et les circuits de la déperdition du sens qui se déclare officiellement (en termes de volonté générale) dans les motifs d'une loi, ainsi que les processus de sécrétion de l'anomie qui

---

45. C'est ce que signale A. Plantey dans son étude précitée. A. Plantey évoque à ce propos les pratiques de la dynamique de groupe. Cette approche, probablement féconde, de la psychologie des fonctionnaires exige pour réussir de nombreuses conditions juridiques, personnelles, techniques et déontologiques.

46. Cf. X. Greffe, *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, 1981.

47. A rapprocher, de ce point de vue, l'ouvrage précité de R. Catherine et G. Thuillier et leur autre livre sur *Conscience et Pouvoir*, Edit. Montchrestien, 1974.

48. Le problème est abordé plus complètement dans notre rapport sur *Personnalité bureaucratique et personnalité administrative*.

conduit à l'apparition de la thématique du vide puisqu'elle se retrouve explicitement dans ce qui se présente aussi comme une description ou une exploration de l'être et de l'imaginaire *du fonctionnaire* <sup>49</sup>. Il faudrait dans ces conditions progresser dans la connaissance de ces deux zones d'anomie interconnectées : celle qui affecte la fonction publique en tant que « société » (approche ethnologique) et celle qui concerne la fonction publique en tant que système actif, organe effecteur de l'État. On rappellerà à ce propos que selon la pensée hégélienne l'État n'est pas le « chapeau » qui coiffe la société civile mais le niveau supérieur — qualitativement parlant — de celle-ci dont il consacre le passage du stade de la moralité abstraite (égocentrée sur les utilités unilatéralement définies de la société civile) à la moralité concrète, au stade éthique : orientation vers autrui, polarisation des comportements par des valeurs mutuellement déterminées <sup>50</sup>.

En ce point de notre analyse condensons les éléments principaux de l'écartèlement du champ administratif entre :

1) les valeurs et les missions d'une part, et les dispositions personnelles et les comportements effectifs d'autre part ;

2) les attitudes des usagers d'un côté et celles des fonctionnaires de l'autre, impliquées ensemble dans une relation jusqu'ici de nature plutôt stratégique qu'interlocutoire.

Comment réduire cet écartèlement ? Cette question en soulève immédiatement une autre — préalable — concernant la formation et l'information psychologique des fonctionnaires. Leur principe devait donner lieu à un véritable débat même si leurs modalités devaient être précisées ultérieurement. La question mériterait d'être en effet posée à propos des programmes des IPAG et des Ecoles nationales de formation. Deux précisions ici sont indispensables :

— En intégrant dans leurs programmes des cours de psychologie les facultés de Droit et autres instituts de formation administrative rejoindraient le mouvement qui s'est dessiné dans un sens analogue dans les U.E.R. de Médecine depuis le début des années 1970.

— Cette formation doit respecter les deux conditions de validité et d'objectivité proprement scientifiques et universitaires qui la démarqueraient des interventions de cabinets spécialisés, préoccupés surtout par les modalités techniques et commerciales de leurs interventions, sans débat véritable sur les finalités de celles-ci <sup>51</sup>.

49. R. Catherine et G. Thuillier *Op. Cit.*

50. *Principes de philosophie du Droit*. Idées Gallimard. Cf. également E. Weil, *Hegel et l'Etat*. Vrin.

51. Sans quoi la psychologie rejoindrait les différentes technologies de conquête et de conservation du pouvoir étudiées par la science politique.

### III. — SCIENCE ADMINISTRATIVE ET INTER-SUBJECTIVITE

#### A) *Des hiérarchies aux ensembles*

D'où l'inéluctable obligation, sur un plan plus épistémologique, de dégager les points de rencontre entre science administrative et psychologie considérées comme disciplines scientifiques, et cela afin de répondre non pas au coup par coup aux questions qui viennent d'être évoquées mais si possible en fonction d'une vision d'ensemble de l'innovation administrative. Nous voudrions montrer à ce propos que cette représentation, loin d'être plaquée de l'extérieur sur la réalité qui nous occupe, se constitue plutôt en éclairant davantage le sens de certains de ses développements actuels et de leurs résonances dans différents champs convergents des sciences sociales.

Ces développements dessinent en premier lieu ce que l'on appellera, à propos du substrat historique et sociologique de l'action administrative, des *morphologies ouvertes* par opposition aux morphologies closes, morphologies de capture, formalisées par René Thom<sup>52</sup>. L'ouverture morphologique se dégage nettement des synthèses historiques de F. Braudel<sup>53</sup> qui éclaire le conflit opposant deux modes d'organisation collective — conflit dont les termes sont particulièrement condensés en France — entre les mondes et les ensembles<sup>54</sup>. Les mondes désignent des entités (territoires, économies, sociétés, institutions, cultures) fermées sur elles-mêmes par des frontières étroitement surveillées, et dépendantes d'un centre qui en absorbe la vie — une sorte de myocarde qui se contenterait de pomper le sang du reste de l'organisme pour n'en restituer qu'une partie, la différence étant consommée en pure perte. Aux « mondes » s'opposent les « ensembles » qui privilégient la relation et la complémentarité, l'échange et la réciprocité<sup>55</sup>, générateurs de complémentarité.

Cette première formalisation s'avère d'ores et déjà éclairante pour la psychologie de l'Administration. L'Administration est-elle un monde en soi, séparé du reste de la société qui constituerait elle aussi un monde en soi ? Ou bien pourrait-elle constituer un ensemble, ensemble d'ensembles (plutôt que hiérarchie de services) relié à un autre ensemble d'ensembles (groupes sociaux, associations, identités locales) ?

52. *Modèles mathématiques de la morphogénèse*, U.G.E. 10-18, 1974.

53. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, A. Colin.

54. Voir également I. Wallerstein, *Capitalisme et Economie Monde*, Flammarion, 1980.

55. La notion d'ensemble nous semble préférable à celle d'emboîtement utilisée parfois en biologie et en épistémologie) et que nous avons discutée. Cf. « L'application de la réforme régionale : sédimentation ou emboîtement ? » in *L'Institution régionale*, CURAPP, P.U.F., 1984.



La notion d'ensemble, cependant, risquerait de ne participer que d'un procédé de permutation sémantique, où l'on se contenterait de mettre un terme à la place d'un autre, si l'on ne dégagait pas sa dimension psychologique au lieu de se limiter à une représentation prétendument mathématique. L'analyse d'Husserl nous permettra de progresser dans cette direction<sup>56</sup>. Pour Husserl un ensemble est une entité intrinsèquement relationnelle — et non pas hiérarchique — dont chaque élément ne prend son sens que par rapport aux autres (dans l'ensemble « dizaine » le 1 n'est pas supérieur au 2), et dont la cohésion est produite par un intérêt unitaire. Husserl le précise dans son langage propre : « un ensemble se forme quand un intérêt unitaire, et en lui et avec lui en même temps un acte de remarquer unitaire, détachent et embrassent des contenus différents pour eux-mêmes. La liaison collective ne peut aussi être appréhendée que par réflexion sur l'acte psychique par lequel l'ensemble est produit »<sup>57</sup>. Donc la liaison, constitutive de l'ensemble, renvoie à une psychologie de la relation elle-même explicitée par les notions de discernement, d'intention propre et de coordination qu'il reste cependant à définir sans quoi « l'intérêt unitaire » resterait à son tour trop proche de notions ambiguës comme l'intérêt général. Par ailleurs cette psychologie ne saurait rester prisonnière d'un cadre individualiste et l'on devrait pouvoir en dégager la dimension sociologique.

A cet égard, mentionnons une analyse à la fois fondamentale et généralement ignorée, celle de Bachelard dans sa préface à l'ouvrage de Buber *Le Je et le Tu*<sup>58</sup>. Bachelard est l'un des épistémologues référentiels et révérentiels des sciences sociales contemporaines mais l'on doit parfois regretter les découpages de son œuvre privilégiant l'épistémologie des sciences dites exactes au détriment de l'épistémologie de la psychologie ; or ce qui nous semble particulièrement décisif dans cette Préface est précisément le lien qu'elle permet d'établir entre les analyses précitées de F. Braudel et d'Husserl et celles qui suivront de N. Elias et de Freud. Bachelard souligne en effet que la réalité est non pas désincarnée ou peuplée par des concepts abstraits mais qu'elle est humainement habitée, peuplée par des personnes et que celles-ci sont animées par des intentionnalités qui les transforment en être de projets. Dès lors l'espace humain ne devrait pas être un espace de points et de centres mais un espace de vecteurs<sup>59</sup>. Les vecteurs ne sont pas des trajectoires aléatoires de fragments explosés mais les trajets de personnes vouées à se rencontrer, la rencontre

56. En effet l'utilisation par F. Braudel de la notion d'ensemble ne la différencie pas nettement de celle d'agrégat et de hiérarchie.

57. *Philosophie de l'Arithmétique*, P.U.F., 1971, p. 91. Sur l'utilisation de la notion d'ensemble qualifiée par celle de liaison. Cf. M. Serres, *Rome, le livre des fondations*, Grasset, 1983 et préface à *L'Etre et la relation*, Lettres de Leibniz au Père des Bosses, éditées par Christiane Frémont, Vrin, 1981.

58. Aubier. Réédition, 1980.

59. L'on sait quelle est la fonction hégémonique du paradigme Centre-Périphérie dans les sciences sociales contemporaines. Cf. J. Chevallier, in *CURAPP, Centre-Périphérie-Territoire*, P.U.F. 1978.

se différenciant de la juxtaposition passive comme de la collision destructrice. La rencontre est interhumaine. Elle exige le sens de la transition, de la nuance et de la tonalité, que seul rend concevable et praticable le langage et plus particulièrement le dialogue <sup>60</sup>.

Ainsi, la notion d'ensemble n'apparaît plus pré-constituée, préconstruite. L'important pour un ensemble concerne les modalités de sa constitution en tant que tel, modalités par lesquelles ses différents éléments acceptent de se relier les uns aux autres. Ainsi la liaison n'est-elle pas non plus un élément figé, donné une fois pour toutes, mais un élément également vivant, en voie de renouvellement permanent, et interactif, cette interaction n'apparaissant pas, elle non plus, prédéterminée, mécanique, mais intentionnelle, « logisée », se déployant avec ses irréductibles nuances dans le respect des transitions et des tonalités qu'exige une véritable explicitation. Ce qui invite également à une autre économie des temporalités inhérentes aux organisations dans lesquelles et par lesquelles l'ensemble se constitue car toute organisation ouverte exige bien une « perte de temps », mais qui se regagne ailleurs et plus tard <sup>61</sup>.

Cette morphologie institutionnelle ouverte, correspondant à une épistémologie de l'ouverture mais aussi de la liaison et de l'inter-relation, pourrait être prise en compte par la science administrative en train d'élaborer ses approches psychologiques spécifiques au regard des conceptualisations récentes de la sociologie, discipline à laquelle elle doit nécessairement se rapporter pour les raisons exposées plus haut <sup>62</sup>. La référence sociologique de la science administrative loin de l'éloigner de la psychologie l'y conduit plutôt. Pour N. Elias, l'un des analystes les plus éclairants de la genèse de l'Etat et des morphologies closes <sup>63</sup>, la sociologie contemporaine est restée trop longtemps figée par des schémas et des terminologies chosistes et réifiantes (ainsi de l'usage malencontreux mais passé en forme, et force de lieu commun, de la notion d'objet) ne permettant pas de se représenter, dans leur réalité propre, les phénomènes évolutifs ni, ajouterons-nous, dans les évolutions, les phases, les transitions, les conjonctions, les seuils. Cette tendance chosiste procéderait à son tour d'une certaine manière de se représenter l'univers et de se représenter soi-même par rapport à l'univers. Cette représentation qualifiée de ptoléméenne se caractérise par son égocentrage, narcissique, central et centralisateur que N. Elias schématise ainsi <sup>64</sup> :

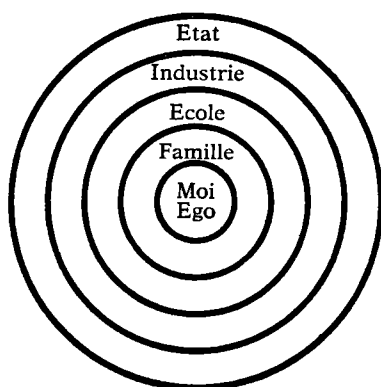
60. D. Jannicaud, *Op. Cit.* Pour la recherche sur l'épistémologie du dialogue, voir les travaux de F. Jacques, *L'espace logique de l'interlocution*, P.U.F. 1985.

61. Comme le rappelle fort justement W. Brown, *Organizations*, Pelikan, 1971.

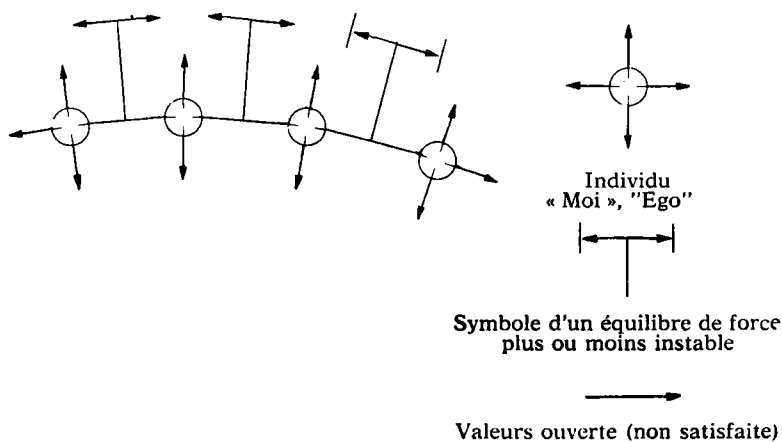
62. Cf. La note sur Weber, p. 3.

63. *La dynamique de l'Occident. La société de cour*, Calmann Lévy.

64. In *Qu'est-ce que la sociologie*, Pandora, 1983, p. 8.



A cette représentation il propose de substituer ce qu'il appelle des *configurations* qu'il schématise de cette manière <sup>65</sup> :



Les configurations, on le voit, se caractérisent à la fois par leur morphologie ouverte mais aussi par leur relationalité interne.

A ce stade l'effort de la psychologie, selon toutes ses disciplines constitutives, est indispensable à condition que le travail d'identification des configurations sociologiques et des topologies institutionnelles ait été préalablement assuré par lequel se reconnaissent, si nécessaire, les comportements de clôture, d'exclusion ou de rétraction, en éclairant les mobiles conscients et inconscients des « actants » institutionnels. Deux considérations supplémentaires doivent alors être également prises en compte.

65. *Ibid*, p. 9.

B) *Identification des dispositifs pulsionnels de l'Administration*

1) L'intervention psychologique<sup>66</sup> par ses effets potentiels doit procéder de ce que nous appellerons, faute de mieux, une *éthique*, sinon elle ne parviendrait pas à différencier l'établissement ou le rétablissement d'une communication institutionnelle et la ductibilité technique d'un circuit administratif recherchant la réduction politique de manifestations parfaitement légitimes d'opposition, voire de résistance, à un pouvoir monologique et à une administration autoritaire.

2) L'investissement de toute institution par le jeu des pulsions de vie et des pulsions de mort<sup>67</sup>. Une institution d'inspiration ptoléméenne ou bien un « monde » selon Braudel, ne se situent pas dans le vide pulsionnel. Ils s'insèrent dans un champ où s'active la pulsion de mort affrontée éventuellement à la pulsion de vie. Tel a été l'apport décisif de la psychanalyse à l'analyse institutionnelle et si telle institution ou Administration songeait à occulter cette réalité-là il conviendrait alors de rappeler brièvement les éléments suivants de la découverte psychanalytique, surtout lorsque l'on préconise la concurrence comme remède à la bureaucratie.

Les institutions concurrentielles sont éminemment conductrices de la pulsion de mort du fait qu'elles provoquent des souhaits d'élimination à l'encontre des rivaux, et parfois des conduites destructrices par suite de passage à l'acte. Une pareille situation marqua la biographie de Freud<sup>68</sup> alors que, postulant au poste d'adjoint dans le laboratoire dirigé par Brücke, il avoue avoir souhaité la mort de Fleish son concurrent — bien que ce dernier lui eût parfois fourni une aide importante. Dans les associations du rêve « Non vixit » Freud, sans méconnaître la causalité proprement subjective de ce souhait, en éclaire aussi l'étiologie institutionnelle : « quelques années auparavant j'avais éprouvé plus vivement encore, comme il est naturel, ce même désir de prendre une place libre », et Freud ajoute ceci qui nous semble d'une signification épistémologique essentielle : « Partout où il y a hiérarchie et avancement le chemin est ouvert à des désirs qu'il faut réprimer »<sup>69</sup>.

Il importait de reconnaître ce niveau de l'analyse pour discerner les implications souvent inaperçues des propositions de réforme des structures et du fonctionnement de l'Administration préconisant une plus grande compétition entre services<sup>70</sup>. Dans ce contexte la compétition est évoquée

66. Voir Ardoino, Mendel et al. in *L'Intervention institutionnelle*, P.B. Payot, P.C. Racamier et R. Diatkine, *La Psychanalyse sans divan*, Payot, 1973.

67. Cf. Jean Laplanche, *Vie et mort en psychanalyse*, Flammarion, 1970, et A. Corbin, *Les filles de noce*, Aubier, 1978.

68. J. Max Schurr, *La mort dans la vie de Freud*, Gallimard, 1975.

69. Max Schurr, *Op. Cit.*, p. 213.

70. X. Greffe (*Op. Cit.*) qui reconnaît les limites de telles propositions. Cf. également pour une approche libérale de la difficulté, William E. Simon, *L'heure de la vérité*, Economica, 1984.

comme si elle ne comportait aucun investissement pulsionnel, tel un concept psychologiquement vide, alors que, pour citer ici le lapsus d'un ministre, *concourir* c'est aussi *conquérir*, tandis que la conquête procède d'une psychologie de guerre dans laquelle, volens nolens, il faut un gagnant et un perdant, un vainqueur et un vaincu.

C'est ainsi que la psychologie pourrait mieux informer la science administrative sur les conséquences d'une structuration, directe ou indirecte, du champ administratif à partir d'une vision de ce champ comme terrain de manœuvres ou espace dans lequel se déploieraient des stratégies. La métaphore du jeu d'échec utilisée pour décrire la conduite d'une carrière ne saurait masquer, depuis que nous les connaissons à partir des travaux d'E. Jones <sup>71</sup>, les composantes agressives inconscientes de ce jeu ni sa symbolique archaïque primaire : tuer le Roi grâce à l'aide de la Reine, meurtre relayé par le fantasme du meurtre du père et de manière plus générale celui du rival — approche psychanalytique corroborée par l'un des plus grands joueurs de ce temps Boris Spassky qui confiait : pour être un bon joueur d'échecs il faut être un tueur. Cette approche nous éloigne du mythe de l'Administration sacerdotale vouée à la transcendance du bien public et exécutant les volontés d'un gouvernement républicain idéalisé. De tels éléments, par ailleurs, prennent leur relief dans l'analyse de la mentalité bureaucratique sévissant dans des régimes de force où l'Etat prétend exercer une emprise complète sur la société par le moyen de fonctionnaires qu'il motive à sa façon <sup>72</sup>. En tous cas, les comportements stratégiques dans une institution qui peut se refermer sur elle-même à la fois pour des raisons objectives (rareté des postes offerts) mais aussi subjectives (valorisation inflationniste, narcissique ou phallique, d'un poste ou d'un emploi) aboutissent à une altération de la sensorialité administrative. Le regard, celui qui surveille, celui qui épie, relayé par la parole qui ordonne, immobilise et sidère, l'emportera sur l'interlocution, celle qui oblige à se découvrir, à reconnaître ses manques et son incomplétude.

Pourtant seule cette parole interlocutoire permet de « contenir » les avancées de la pulsion de mort et progressivement de désinvestir les comportements et les institutions dont elle détermine les structures latentes et le fonctionnement réel. C'est pourquoi, d'un point de vue méthodologique, l'on peut juger urgent que la science administrative préserve son équilibre épistémologique interne, qu'elle ne se laisse pas constituer exclusivement en psychopathologie. A cette fin l'apport de la psychanalyse institutionnelle, de la « psychanalyse sans divan », s'avérerait particulièrement enrichissante. Prenons deux exemples :

1) L'analyse devenue classique *Psychologie collective et analyse du moi* dans laquelle Freud examine deux foules dites « conventionnelles » :

71. E. Jones, *Le cas de Paul Morphy : contribution à la psychologie du jeu d'échecs*, in *Essais de psychanalyse*. Payot, 1973, p. 133.

72. Voir notre communication sur *Personnalité bureaucratique et personnalité administrative*.

l'Armée et l'Eglise<sup>73</sup>, formulation pour le moins surprenante s'agissant de deux « idéal-types » administratifs. Or l'une des perspectives précieuses de Freud montre le caractère archaïque, infantile, du niveau psychique des membres constitutifs de pareilles foules — institutions : stagnation au stade narcissique, absence de toute véritable cohésion interne, comportements mimétiques entraînant soit des mouvements collectifs, fusionnels et confusionnels, soit des désagrégations rapides. En aucun cas ces « modèles », lorsqu'ils sont déclarés indiscutables, ne sont générateurs de sens. Précisément parce que la parole interlocutoire n'y est pas admise et que ces institutions sont régies (et rongées) par le soi-disant principe d'infailibilité<sup>74</sup>.

2) Aussi les analystes institutionnels tentent-ils de faire prévaloir des systèmes de comportements différents dans lesquels sont prises en compte les *interactions* qui se manifestent entre chefs de service, fonctionnaires « subalternes », éventuellement intervenants extérieurs, et usagers<sup>75</sup>. La notion d'interaction *implique* le supérieur qui prétendrait participer d'une administration séparée, en solution de continuité avec le reste du service et avec l'environnement social de celui-ci. L'analyse institutionnelle, récusant les visions cybernétiques de l'Administration ainsi que celles du droit public tenté par le systémisme, s'oriente vers l'élaboration épistémologique de ce que nous avons appelé l'interlocution administrative en tant qu'elle déjoue, précisément, le travail de la pulsion de mort (comportements de conquête d'une part, comportement de désistement de l'autre). Et ce n'est pas le hasard si Martin Buber, dont nous avons rappelé la connexité avec l'épistémologie de Bachelard, apparaît dans ce contexte. Non seulement par sa philosophie du dialogue nettement démarquée des idéologies du pouvoir dont il souligne les carences philosophiques<sup>76</sup>, mais surtout par l'un des éléments essentiels, souvent inaperçu, de cette philosophie : à savoir le terme qui *relie* les deux interlocuteurs, ce *ET* constitué entre le Je et le Tu, la conjonction qui ménage l'espace de leur entretien et, par-là, transforme la topographie de leur relation puisqu'elle se substitue à la relation de subordination, à la topologie du pouvoir toujours discernable par l'emploi de la préposition SUR, même lorsque le pouvoir n'est présenté que comme influence. Husserl insiste fort sur l'incidence de la conjonction : « Seul un intérêt exceptionnel, scientifique porte sur ce concept »<sup>77</sup> par lequel se constitue celui de liaison

73. *Psychologie collective et analyse du moi*, in Essais de psychanalyse. P.B. Payot.

74. Voir notre communication sur *Personnalité bureaucratique et personnalité administrative*.

75. Cf. G. Maruani et P. Watzlawick, *L'interaction en médecine et la psychiatrie. Hommage à G. Bateson*, Genitif 1982.

76. Dans la critique de C. Schmitt, in *La vie en dialogue*. Aubier. Voir également cette référence dans le séminaire de J. Oury, in *L'inter-dit*, 1980, n° 4, p. 136. Association pour la recherche, l'enseignement, la formation, la pratique d'une psychanalyse institutionnelle. Sur la pensée de M. Buber, Cf. Théo Dreyfus, *Martin Buber*, Cerf, 1981.

77. *Op. cit.*, p. 93.

collective. Et Jean Ladrière précise que la liaison, opposée à la relation de puissance, doit être construite et comprise pour ainsi dire de l'intérieur, et que c'est là que se reconnaît l'authentique souveraineté du sujet <sup>78</sup>.

En effet, le Je et le Tu, placés face à face, peuvent parfaitement situer les protagonistes d'une relation de combat <sup>79</sup>. Dès lors que le souci de la conjonction anime des personnes qui se présentent et s'interpellent par leurs pronoms personnels celles-ci sont conduites à se désengager, pour reprendre la terminologie militaire, et à constituer l'espace-temps de la parole médiatrice. Il faut rappeler que dans la construction hegelienne la Fonction Publique se qualifie en tant que telle par l'exercice de cette opération spécifique qui exige de ceux qui prétendent l'assumer qu'ils soient pour le moins sortis de la dialectique du maître et de l'esclave et du stade primaire de la conscience subjective, voire de cette foire d'empoigne que constitue à son niveau particulier la société civile <sup>80</sup>. C'est sous cet angle de vue que l'on voit apparaître les linéaments de la psychologie générale de l'Administration : elle décrit un continuum d'attitudes allant d'Eichmann à Jean Moulin, des fonctionnaires intégrés dans les institutions-foules décrites par Freud à ces tiers impartiaux et désintéressés dont Kojeve fait la pierre angulaire de la relation de droit <sup>81</sup>, et cela en passant par les employés de Balzac dont devrait nous intéresser moins la grisaille et l'inconsistance que certains de leurs comportements et de leurs jeux, ceux par exemple qui consistent à réagencer les lettres du nom des détenteurs de l'autorité de sorte que ces anagrammes finissent par traduire et par révéler des fantasmes insoupçonnés, le plus souvent destructeurs <sup>82</sup>.

Il nous faut insister sur l'un des apports décisifs de la psychologie surtout après la découverte freudienne. La désintringation des pulsions de vie et des pulsions de mort se fait par l'exercice d'une certaine interlocution. Freud note à ce propos : « les mots constituent l'instrument essentiel du traitement psychique, le profane aura sans doute quelque peine à comprendre comment des troubles pathologiques de l'esprit et du corps peuvent être supprimés par de simples mots. Il aura le sentiment qu'on lui demande de croire là à la magie » <sup>83</sup>. En fait, une certaine incrédulité face à l'efficacité de l'interlocution s'explique elle-même par ce que J. Maritain appelait l'histoire de l'avilissement du langage. Précisons alors que pour Freud la parole psychanalytique peut se présenter, négativement tout d'abord, comme refus de l'injonction hypnotique, celle dans laquelle se condense l'essence du pouvoir, et positivement comme recherche de la parole articulée, celle qui recherche le Et là où fonctionnait le

78. *Articulation et sens*, Aubier.

79. Cf. J.-C. Beaune. *L'automate et ses mobiles*. Flammarion, 1980.

80. Fleischmann. *La science universelle ou la logique de Hegel*, Plon, 1968.

81. *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Gallimard, 1982.

82. *Les Employés*, Editions du Livre de Poche, p. 138 et suiv.

83. Cité par J. Forrester, *Le langage aux origines de la psychanalyse*, Gallimard, 1984, p. 54.

chantage du « ou bien, ou bien », celui du « c'est à prendre ou à laisser », langage des stratégies et des jeux de poker motivés surtout par le gain, l'avoir, comme si l'enjeu était perpétuellement, obsessionnellement d'« en avoir ou pas ». Jeu indécidable, vicié par sa nature, puisque le vainqueur entend être reconnu par le vaincu incapable par sa défaite même d'une authentique reconnaissance <sup>84</sup>.

#### IV. — LIQUIDATION DU BIO-POUVOIR ET MODERNISATION ADMINISTRATIVE

Et si l'enjeu de la demande portant sur une approche psychologique des réalités administratives était rien moins qu'une transformation de l'Etat, de l'Etat en tant que Gestalt, en tant que forme pressante, pesante, prégnante, imposant ce que M. Foucault appelle la gouvernementalité de la société par des moyens fondés essentiellement « sur le contrôle, celui des identités, celui des initiatives, celui d'interactions qu'il s'agit de décourager » <sup>85</sup> ? L'opinion de M. Foucault paraît fort révélatrice en ce qu'elle traduit une vision de l'Etat qu'on peut trouver parfois simpliste mais qui a valeur de critique intellectuellement élaborée : « l'homme est le véritable objet du pouvoir de l'Etat dans la mesure où il produit un surplus de force, où il est un être vivant, travaillant, parlant, où il constitue une société et où il appartient à une population et à un environnement, on voit s'accroître l'intervention de l'Etat dans la vie de l'individu. S'accroître aussi l'importance de la vie pour ces problèmes de pouvoir politique ; il en résulte une sorte d'animalisation de l'homme au travers des techniques politiques les plus sophistiquées. Apparaissent alors dans l'histoire le déploiement des possibilités des sciences humaines et sociales ainsi que la possibilité simultanée de protéger la vie et d'autoriser l'holocauste » <sup>86</sup>.

Cette analyse situe parfaitement l'enjeu épistémologique et politologique de ce colloque. Réfléchir, à partir du déploiement de la science administrative cette fois, et des approches psychologiques qu'elle découvre et ouvre, pour opérer une bifurcation décisive entre le souci de la vie — qui passe par le dépassement du « souci de soi » vers le souci d'autrui et donc, avec l'abandon des comportements stratégiques, par l'interdiction des holocaustes, massifs ou discrets, qu'il s'agisse de l'extermination d'une population ou de l'avortement d'une initiative personnelle par crainte, révérentielle ou perverse, de l'autorité hiérarchique.

84. J. Forrester, *op. cit.*, p. 67.

85. « Deux essais sur le pouvoir », in H. Dreyfus et P. Rabinow. *Michel Foucault. Un parcours philosophique*. Gallimard, 1984.

86. Conférence à l'Université de Stanford. Oct. 1979 in H. Dreyfus et P. Rabinow, *op. cit.*, p. 202.



Car les modalités de ce que Foucault nomme le bio-pouvoir, qui s'analyse souvent dans la préservation mortifère du « capital-vie » d'une société ou d'une collectivité plus restreinte, ne remonte pas seulement au XVI<sup>e</sup> siècle ni même au Moyen Age dominé par la double hiérarchie antagoniste des royautes et des Eglises. On pourrait les faire remonter plusieurs dizaines de siècles plus loin au moment où l'Egypte pharaonique, produit d'une conquête militaire, tentait de lutter contre les tendances à la scission du Royaume des Deux Couronnes en développant une administration hiérarchique parce que sacrale dans laquelle la parole du supérieur, transmission de celle du Dieu Roi vainqueur de l'ennemi absolu, du Dieu Seth, devait être obéie sans réplique même si la compensait le « non-dit » intérieur et profanateur de l'obéissant<sup>87</sup>. Pourtant la question de la gouvernabilité des sociétés ne devrait pas rester, selon nous, braquée sur la négativité à laquelle M. Foucault semble la vouer lorsqu'il affirme que « l'objectif principal aujourd'hui n'est pas de découvrir mais de refuser ce que nous sommes ». Foucault semble oublier qu'aucun refus ne s'exprime dans le vide, qu'il s'exprime dans un champ structuré par des pulsions et que dès lors c'est à la fatalité de la reproduction indéfinie du pouvoir qu'il se condamne s'il ne se double pas, structurellement, sans délai, avec l'élaboration d'une alternative. Sinon, pour sûr, « entre relation de pouvoir et stratégie de lutte, il y a appel réciproque, enchaînement indéfini et renversement perpétuel »<sup>88</sup>. Est-il besoin d'ajouter qu'aussi bien *Le souci de soi* que *L'usage des plaisirs*<sup>89</sup> proposent des schèmes explicatifs qui ont presque la nature de négatifs photographiques, en attente du développement qui laisserait paraître des visages reconnaissables.

\*  
\*\*

Le mouvement de transformation du modèle administratif français ne saurait être considéré dans sa seule apparence de « vernis moderniste » étalé sur un Etat archaïque et une société régressive. Depuis 1973 sont élaborées des réformes qui articulées entre elles dessinent le mouvement — ou pour le moins l'intention — d'une *diffusion* du pouvoir et par suite d'une transformation des modalités archaïques, au sens psychanalytique, de la gouvernabilité. Il s'agit de ne pas se tromper ni de point de vue, ni de programme. On peut du point de vue Sirius reléguer dans la catégorie des gadgets ou des illusions lyriques l'organisation de sessions de formation à l'accueil des usagers, la sortie de l'anonymat des fonctionnaires du « middle range », la politique culturelle dans les prisons<sup>90</sup>, la consultation des usagers sur les modalités de fonctionnement des services.

87. Voir préceptes du Préfet Ptahotep. 2563-2123 avant J.-C. in E. Laffont, *Les Livres de Sagesse des Pharaons*, Idées, 1979, p. 43.

88. *Op. cit.*, p. 308.

89. Gallimard, 1984.

90. Cf. *Revue Passerelles*.

On peut considérer avec suspicion les réflexions sur l'identité nationale et douter que l'Etat abandonne jamais celle qu'il secrète naturellement : fixiste et obsidionale. Un autre point de vue reste cependant ouvert qu'il serait grave de méconnaître, à savoir : discerner la dynamique interne de cette transformation ainsi que ses carences éventuelles et aussi, dans une perspective à la Braudel, sont *trend* historique, le difficile, l'aléatoire passage d'un Etat-monde à une société d'ensembles. Dans cette transformation l'Administration apparaît simultanément comme un acteur et objet, et la science administrative comme la science interlocutrice de cette Administration là, tri-dimensionnelle si l'on officialise sa dimension psychologique, en contribuant à réduire les stéréotypes qui la caricaturent ou les mythologies qui en découragent l'accès. Une Administration considérée comme système d'action. Non pas seulement langage formalisé, anonyme et figé, mais langage articulé, conscient de ce qui se joue dans l'exercice d'une parole conjonctive.