

Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel

Christine Musselin

▶ **To cite this version:**

Christine Musselin. Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel. Politiques et Management public, 1984, 2 (2), pp.25 - 40. 10.3406/pomap.1984.1776 . hal-03593946

HAL Id: hal-03593946

https://sciencespo.hal.science/hal-03593946

Submitted on 2 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Persee

Christine Musselin

Les relations avec le public dans les administrations financières [Enjeux internes et limites du contrôle organisationnel]

In: Politiques et management public, vol. 2 n° 2, 1984. pp. 25-40.

Résumé
Pour réfléchir sur les relations Administration-administrés, on ne peut se
tenter d'étudier les attitudes et les opinions des administrés ou d'observer le fonctionnement organisationnel des administrations. Les deux aspects sont liés et interagissent l'un sur l'autre. Cet article se propose donc de mettre en évidence cette interaction et de l'analyser dans les administrations économiques et financières à travers une typologie des relations basée sur la nature des tâches des agents et des contraintes qui pèsent sur eux.
Il apparaît que les relations entre l'Administration et son public ne sont pas en soi un problème. Même dans une administration contraignante pour ses administrés, les fonctionnaires qui ont une marge de négociation dans leurs interactions avec les assujettis valorisent ces contacts et s'en trouvent valorisés dans leur propre service. Mais parallèlement, ils deviennent plus solidaires de leur environnement que de leur organisation qui contrôle difficilement cette nécessaire mais menaçante relation.

Abstract
RELATIONS BETWEEN FINANCIAL ADMINISTRATIONS
AND THE PUBLIC : INTERNAL STAKES AND ORGANIZATIONAL
CONTROL LIMITS
Christine Musselin
In order to understand the relationship between a public agency and its clients it is not enough to study the attitudes and opinions of the latter or to observe how the agency functions. For the former and the latter are linked and inter- dependant. This article emphazises these interdependancies and proposes a typology of relations drawn from a study of tax agency at the local level and organised around two main variables : the nature of the task and the organizational constraints on the employees of this agency.
Even in an organization that imposes limits on its public these civil servants have room for manoeuver in their interactions with the clients of the agency. They value these interactions and find themselves valued in return and are reenforced in their own service. On the other hand they are more client-oriented and thus less under the organization's control.

Citer ce document / Cite this document :

Musselin Christine. Les relations avec le public dans les administrations financières [Enjeux internes et limites du contrôle organisationnel]. In: Politiques et management public, vol. 2 n° 2, 1984. pp. 25-40.

doi : 10.3406/pomap.1984.1776

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_1984_num_2_2_1776

BY: $ = creative commons

LES RELATIONS AVEC LE PUBLIC DANS LES ADMINISTRATIONS FINANCIERES

- Enjeux internes et limites du contrôle organisationnel -

Christine MUSSELIN (1)

Persée creative commons

Résumé

Pour réfléchir sur les relations Administration-administrés, on ne peut se contenter d'étudier les attitudes et les opinions des administrés ou d'observer le fonctionnement organisationnel des administrations. Les deux aspects sont liés et interagissent l'un sur l'autre. Cet article se propose donc de mettre en évidence cette interaction et de l'analyser dans les administrations économiques et financières à travers une typologie des relations basée sur la nature des tâches des agents et des contraintes qui pèsent sur eux.

Il apparaît que les relations entre l'Administration et son public ne sont pas en soi un problème. Même dans une administration contraignante pour ses administrés, les fonctionnaires qui ont une marge de négociation dans leurs interactions avec les assujettis valorisent ces contacts et s'en trouvent valorisés dans leur propre service. Mais parallèlement, ils deviennent plus solidaires de leur environnement que de leur organisation qui contrôle difficilement cette nécessaire mais menaçante relation.

---

(1) Centre de Sociologie des Organisations.

Dans *«La physiologie de l'employé»*[1], BALZAC écrit en 1841 : *«En quelque ministère que vous erriez pour solliciter le moindre redressement de torts, ou la plus légère faveur, vous trouverez des corridors obscurs, des dégagements peu éclairés, des portes (...) sur lesquelles le solliciteur lit des indications incompréhensibles»*. Eternel problème, les relations Administration-administrés reviennent régulièrement au centre des préoccupations de l'opinion publique, des administrations elles-mêmes, des gouvernements..., et sont l'objet de nombreuses réflexions et récriminations [2]. Parmi les travaux menés récemment, trois constantes apparaissent, tant dans l'approche que dans les conclusions, et elles reflètent les limites des résultats obtenus :

. Les relations avec le public sont observées globalement, pour elles-mêmes et en tant que *«problème»* : c'est le cas dans la problématique exposée par Abdel HADI dans *«Le public face à l'administration»* [3] où les relations vont de l'interaction de face-à-face au dirigisme économique et sont, en soi, l'objet d'étude.

. L'Administration est présentée comme un système, dont on gomme les disparités, par la mise en évidence d'un mode de fonctionnement global. Le modèle ouvert décrit par Jacques CHEVALLIER dans *«La communication Administration-administrés»* [4] est représentatif de ce type d'analyse, même s'il a le mérite d'inclure le fonctionnement organisationnel dans la compréhension de la nature des relations.

. Nombre d'enquêtes ne portent que sur le public, qui est classé, soit dans des catégories à dominante psychologique [5], soit en groupes sociaux, conçus à partir de l'âge, des catégories socio-professionnelles, de l'origine sociale [6]... Le recours au sondage d'opinion est fréquent et les questions posées sur les relations avec l'Administration ne font pas la distinction entre les différents motifs de la relation, les administrations concernées... En d'autres termes, la perception globale est privilégiée, aux dépens du concret [7]. De ce fait, nous avons des informations sur les points de satisfaction et de mécontentement, sur le constat du non-respect du principe de l'égalité des citoyens face à l'Administration... mais pas sur ce qui se passe en amont de l'interaction. Or, l'étude du fonctionnement administratif est tout aussi indispensable.

La connaissance du construit organisationnel n'est pas en soi suffisante, pas plus que ne l'est l'étude isolée des relations avec les administrés. On peut, à ce titre, regretter que les auteurs du *«Dialogue écrit Administration-administrés»* [8] n'aient pas rapproché leur analyse du formulaire comme *«instrument de pouvoir au sein de l'organisation»*, de la nature des relations avec l'environnement qu'ils ont par ailleurs observées. Les deux aspects doivent être envisagés conjointement car ils interagissent l'un sur l'autre.

C'est pourquoi nous nous proposons, à partir d'une étude menée auprès d'agents des administrations économiques et financières en contact avec le public, d'ana-

lyser les relations avec l'environnement et de présenter les implications de ces interactions sur le fonctionnement de ces services. Nous traiterons donc des agents de cadre B, C ou D des administrations pré-citées que nous appellerons les *«petits fonctionnaires»* [9] : ils sont les plus proches du public et sont les interlocuteurs *«privilégiés»* des administrés. C'est par eux que commencent les démarches administratives et ils sont chargés de l'application des règles établies par leur direction - ce qui ne veut pas dire pour autant qu'ils en sont prisonniers.

Tout d'abord, nous dégagerons des résultats de l'enquête les éléments contribuant à l'étude des relations avec le public, en liaison avec le fonctionnement interne et les petits fonctionnaires. Ensuite, nous réfléchirons aux limites du contrôle organisationnel, consécutives à l'existence du rapport à l'environnement et au rôle régulateur de l'interaction Administration-administrés.

La contribution de l'enquête à l'analyse des relations des petits fonctionnaires avec le public

Après une courte présentation de l'enquête, deux aspects retiendront notre attention : la diversité des relations avec le public et ses conséquences sur l'organisation.

Présentation de l'enquête

Elle a été réalisée à la demande de la Direction Générale pour les Relations avec le Public du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, pendant le premier trimestre de l'année 1983, dans les services extérieurs de quatre directions générales : la Direction générale des impôts, la Direction de la comptabilité publique, la Direction générale de la concurrence et de la consommation et la Direction générale des douanes [10].

Nous avons mené des entretiens semi-directifs auprès de 170 agents (dont 115 petits fonctionnaires) qui travaillent, soit dans des directions départementales (21 agents), soit dans des services infra-départementaux (149 agents). Les interviews portaient principalement sur leur travail et leurs relations avec leurs collègues, le grand public, les autres services administratifs et les acteurs du système local [11].

Nous avons constaté dans les entretiens que les fonctionnaires parlent différemment de leurs relations avec les administrés. Il nous fallait donc définir quels critères permettraient de rendre compte des différences dans la nature, la perception et le contenu des relations à l'environnement. L'analyse des entretiens montrait que :

. l'appartenance à une direction n'est pas explicative. Il est impossible de mettre en évidence un discours *«Services Fiscaux»*, un discours *«Douanes»*, un discours *«Concurrence et Consommation»* ou un discours *«Comptabilité Publique»* ;

- on ne peut distinguer les propos des cadres B de ceux des cadres A, C ou D. A titre d'exemple, les entretiens des douaniers de cadre C sont très proches de ceux des inspecteurs des impôts (cadre A) ;

- recevoir le même public pour un motif similaire ne signifie pas avoir des relations identiques. Prenons le cas des petits contribuables qui contestent leurs impôts : ils représentent une difficulté pour les agents des perceptions, alors que les contrôleurs des impôts affirment que ce n'est pas un problème ;

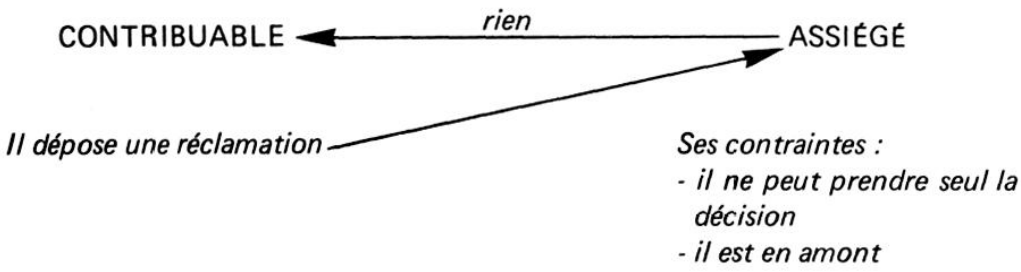
- le support de la communication (téléphone, courrier, face-à-face...) n'est pas discriminant, même si les fonctionnaires interviewés ont surtout des relations de face-à-face et qu'ils les privilégient aux autres.

Par contre, deux critères se sont révélés explicatifs des différentes situations de relations décrites par les agents : la nature des tâches à effectuer et les contraintes organisationnelles. A partir de là, nous avons dégagé six types de relations.

La diversité des relations avec le public

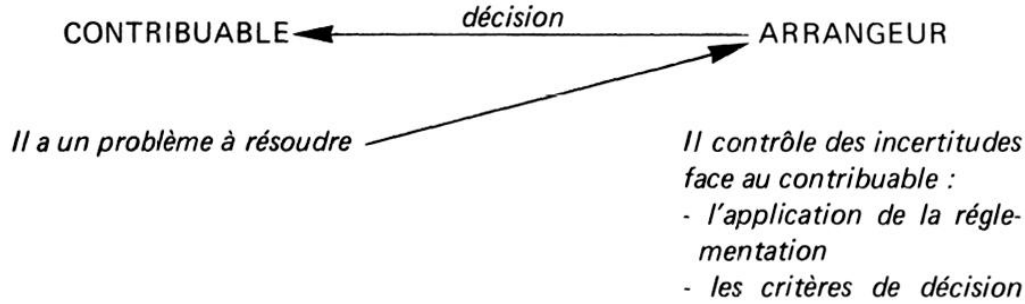
Sans prétendre à la représentativité de cette typologie pour l'ensemble des interactions Administration-administrés, nous allons résumer les caractéristiques de chaque groupe, afin d'éclairer un peu différemment le *«problème»* des relations avec le public, à travers l'exemple des administrations économiques et financières [12]. Chaque catégorie est représentée par une expression. Elle est un peu caricaturale, mais elle illustre la nature des relations entretenues.

Les *«assiégés»* sont des agents dont les tâches sont essentiellement administratives, comptables et paperassières. Ils ont le plus souvent affaire à un public qui réclame ou qui soumet un problème. Ces fonctionnaires n'ont aucun pouvoir de décision et leur marge d'action est l'orientation de l'administré soit vers leur supérieur hiérarchique, soit vers un autre service, suivant la nature du problème soumis. Les *«assiégés»* les plus représentatifs sont les agents des perceptions. Leur public présente principalement deux réclamations : des délais de paiement ou la baisse du montant de leur imposition. Dans le premier cas, ils sont obligés d'en référer au percepteur et dans le second, le Centre des Impôts est seul compétent car c'est lui qui avait déterminé l'assiette de l'impôt. Ils sont donc mécontents à double titre : d'une part ils subissent les récriminations du public alors que, dans la majorité des cas, ils ne sont pas responsables des erreurs commises, et d'autre part ils ne peuvent pas apporter de solution. Ils sont démunis face à leurs interlocuteurs et la qualité de leurs relations avec le public dépend de la qualité du travail effectué en amont.



On trouve chez ces agents une forte tendance au retrait face au public.

Les *«arrangeurs»* sont des agents aux tâches peu répressives et qui peuvent traiter eux-mêmes et directement les demandes du public jusqu'à un certain seuil fixé par leur direction. Ce plafond étant assez élevé, la majorité des cas soumis à l'agent sont de sa compétence. L'administré présente donc une question à un fonctionnaire qui détient formellement un pouvoir de décision, une capacité à négocier. Bien sûr, on trouve dans cette catégorie un certain nombre de cadres A, auxquels le public s'adresse après avoir été en relation avec un *«assiégé»*. Mais il y a aussi des petits fonctionnaires auxquels les administrés accèdent directement. De plus, ils disposent d'une marge de manœuvre dans la décision elle-même : soit qu'ils dispensent de l'exception, soit, et c'est le cas le plus fréquent, qu'ils soient seuls juges des critères qui déterminent leurs décisions. Dans ce dernier cas, les agents évaluent le risque qu'ils prennent en accordant quelque chose à l'administré et se fixent d'eux-mêmes certaines limites. Le meilleur exemple est le traitement des dégrèvements gracieux par le contrôleur des impôts. Des contribuables qui ont des difficultés financières demandent un *«gracieux»*, c'est-à-dire une diminution ou l'annulation de leur impôt, au vu de leur situation. Le contrôleur dispose de peu d'éléments pour s'assurer de la bonne foi de son interlocuteur : il a ses propres critères pour décider d'accorder ou de refuser le *«gracieux»* ou pour en fixer le montant. Il est le seul juge !



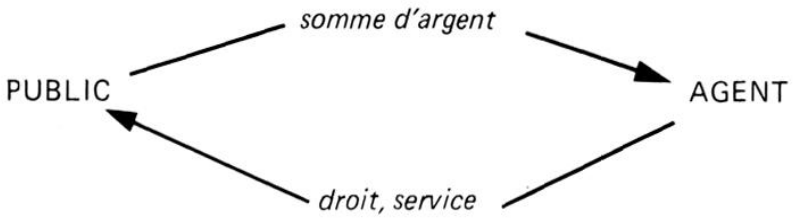
La relation avec le public est perçue comme valorisante et la stratégie de ces agents est de défendre l'autonomie dont ils disposent par le biais de cette relation.

Les *«répressifs»*, comme le laisse entendre cette expression, ont des tâches de vérification, de contrôle... Par nature, leurs relations avec le public sont plus problématiques. Mais, si on fait abstraction des variations liées au comportement de l'administré, on s'aperçoit que les difficultés ont tendance à croître avec le niveau de contrainte exercé par l'organisation sur l'agent. Ainsi, dans certains cas, le fonctionnaire est quasiment obligé de sanctionner s'il ne veut pas avoir à affronter la réprobation de sa hiérarchie : la relation avec l'administré est alors très tendue. C'est ce qui se passe pour les inspecteurs des impôts : ils ne *«peuvent»* pas revenir après trois mois de vérification chez un contribuable, avec *«une feuille blanche»*, c'est-à-dire sans redressement. Un inspecteur-vérificateur *«ne fait pas le voyage pour rien»*. Le seul point négociable, c'est le montant. Dans d'autres cas, l'agent a plus de liberté et peut (même s'il le fait rarement) passer outre ou alléger la sanction : ceci laisse un peu de souplesse dans une interaction, par nature difficile. Chacun sait qu'il peut arriver à un douanier de *«fermer les yeux»* et surtout que chaque contrôle ne se solde pas automatiquement par un procès-verbal.

Malgré tout, la relation est a priori conflictuelle et le comportement des *«répressifs»* sera plutôt agressif, dans une situation très contrainte par l'organisation à laquelle ils appartiennent.

Les *«bureaucrates insatisfaits»* ont, comme les assiégés, des tâches administratives et paperassières, mais leur public ne vient pas pour réclamer : il dépose un formulaire, demande un renseignement. C'est la situation de guichet typique : les périodes d'affluence sont délicates car il faut se dépêcher : les administrés se plaignent de faire la queue et les agents de ce que les formulaires sont mal remplis. C'est le domaine des règles bureaucratiques et du ritualisme tel que l'a décrit Jean-Pierre WORMS [13], *«appliquer de façon rigoureuse le contenu intégral des textes»*.

Les *«vendeurs»* ou les *«commerciaux»* échangent la contribution apportée par l'administré contre un droit ou un service. Il s'agit ici, par exemple, des agents qui recouvrent des frais de crêche, de cantine... pour les municipalités ou bien des agents qui assurent des activités bancaires (chèques, bons du Trésor...) dans les services de *«fonds particuliers»*. Dans ce cas les relations sont plutôt bonnes. Toutefois, ces services sont mal équipés (introduction tardive de l'informatique, manque de matériel...) par rapport à leurs équivalents dans le privé ou dans les entreprises nationalisées. Ils n'offrent pas non plus le même éventail d'activités. Par exemple, les *«fonds particuliers»* n'acceptent pas les découverts bancaires. Dans tous les cas, on aboutit à une situation d'échanges équilibrés :



Les *«conseilleurs»* détiennent une certaine compétence dans un domaine particulier et peuvent en faire bénéficier gratuitement certains publics, sous forme de conseils. Mais ces tâches sont souvent considérées comme secondaires par la hiérarchie, par rapport aux activités de contrôle qu'exercent ces mêmes agents sur les mêmes administrés. Si bien qu'on constate des réticences de l'environnement, et du regret chez ces fonctionnaires de ne pas être assez consultés, alors qu'eux-mêmes valorisent ce rôle de conseiller. Certains agents de la Direction de la concurrence et de la consommation ont simultanément un rôle de conseiller auprès des maires pour les marchés publics et un rôle de contrôleur des tarifs (cantines, entrées de piscine...) pratiqués par les municipalités. On retrouve ici le cas des agents de préfecture chargés de la tutelle aux communes, dont Jean-Pierre WORMS dit : *«le deuxième problème qui se pose aux employés de la préfecture dans l'exercice de la tutelle provient de la transformation inévitable, et la plus souvent recherchée par les uns et les autres, d'une activité de contrôle a posteriori en une activité de conseil a priori»* [14]. Les conseillers ont une stratégie offensive vers leur public.

Divers modes de relations avec le public coexistent donc et ils correspondent à différentes situations pour et entre les petits fonctionnaires : certains disposent de ressources pour gérer la communication avec les administrés, tandis que d'autres en sont démunis.

Les conséquences de cette diversité sur l'organisation

- *Des conséquences sur les résultats de l'organisation*

Prenons l'exemple des administrations financières dont les objectifs officiels sont respectivement la détermination de l'assiette fiscale et le recouvrement de l'impôt : la Direction générale des impôts et la Direction de la comptabilité publique. On trouve dans chacune des *«arrangeurs»*. Dans l'une ils sont contrôleurs des impôts et peuvent accorder des dégrèvements - ce qui diminue d'autant le montant global de l'imposition en France -, dans l'autre ils sont percepteurs et peuvent accepter des délais de paiement, - ce qui retarde d'autant le recouvrement. Pour reprendre le titre français de l'ouvrage de T. SCHELLING [15], il y a *«tyrannie des petites décisions»*, du fait que les initiateurs de ces effets contre-intuitifs n'envisagent jamais les conséquences de ces arrangements sur l'objectif officiel de leur organisation [16]. De la même façon, des *«répressifs»*, comme les inspecteurs-vérificateurs sur lesquels le poids de l'organisation est tel qu'ils respectent le principe *«un redressement pour toute vérification»*, et qui sont en partie maîtres du choix des administrés à contrôler, affirment sélectionner des contribuables a priori suspects (d'après l'étude de leur dossier) et dont le redressement sera produisible dans le délai de trois mois que ne doit pas excéder toute vérification. Par conséquent, ils délaissent certaines catégories socio-professionnelles à la comptabilité complexe : la rationalité carriériste (possibilité de promotion, bonne notation...) prime sur la maximisation de l'imposition. La constatation de telles divergences est en soi classique dans les organisations, mais on ne peut ici la séparer de l'existence de relations avec l'environnement.

• *Des conséquences sur les relations dans l'organisation*

Nous l'avons montré, il y a diversité des modes de relations avec le public et, parallèlement, diversité des ressources des agents face aux administrés. D'où des situations relationnelles différentes. Pour ceux qui sont riches en ressources, les rapports avec l'environnement deviennent valorisés et valorisants. C'est particulièrement clair pour les *«arrangeurs»* que sont les contrôleurs des impôts (cadre B). Ils traitent directement avec les contribuables et leur supérieur hiérarchique (chef du centre des impôts, cadre A) n'a que très rarement accès au public. De plus, ce supérieur ne détient aucun moyen de contrôle sur le travail de ses subordonnés car ce n'est pas à lui de juger la pertinence de la décision prise par les contrôleurs des impôts. Ces derniers maîtrisent donc la situation face au public et face à leur hiérarchie. Ils développent d'ailleurs une résistance systématique et farouche à toute tentative de contrôle sur leur marge de liberté. Les travaux de C. LALUMIERE sur le formulaire montrent, de la même façon, que la tendance à la multiplication des questionnaires sans base légale dans les services correspond à l'utilisation de ceux-ci comme *«enjeux d'une stratégie de pouvoir dans les Administrations»* [17]. Il en va tout autrement pour les agents démunis : les relations avec le public accroissent leur dépendance vis-à-vis d'autres services et de leur supérieur hiérarchique. Les *«assiégés»* sont un exemple typique : si des erreurs ou des négligences sont commises en amont, les administrés vont venir se plaindre auprès d'eux et ils ne pourront que les renvoyer aux services responsables. De la qualité et de la rapidité du travail de ces derniers dépend la tranquillité des *«assiégés»* qui ne possèdent par ailleurs aucun moyen pour contraindre les services amont à travailler vite et bien. La diversité des relations est donc, d'une part la résultante de la nature des tâches et du poids des contraintes organisationnelles, et d'autre part, le fondement de relations de pouvoir entre agents de même catégorie.

• *La nécessaire coexitence de logiques différentes*

De fait, plusieurs nœuds de contradiction sont repérables et ils le sont d'autant plus que les administrations financières sont contraignantes pour le public. A la limite, les administrés ne seront satisfaits que quand ils estimeront faible la part d'impôts à payer, ou quand elle sera nulle. Il y a donc antagonisme entre devoir imposer, contrôler, recouvrer, et entretenir de bonnes relations avec le public. Si bien que les services extérieurs du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget devront définir où doivent s'arrêter les tentatives d'amélioration des interactions avec les administrés pour que ces objectifs restent compatibles avec les objectifs officiels. Ce paradoxe révèle l'existence de trois logiques :

- une logique de retrait qui prévaut chez les agents démunis : ils sont en contact avec le public, mais ne sont pas tournés vers lui. Dans les services où cette logique prédomine, on remarque, et c'est révélateur, que la réception des administrés est attribuée d'office aux nouveaux ;

- une logique de valorisation des relations avec le public en ce qu'elles permettent aux agents qui détiennent une capacité de négociation de maîtriser, soit de l'information, soit une marge d'interprétation, soit une compétence, qu'ils peuvent ensuite opposer à leur hiérarchie ;

- une logique intégrée, qui consiste à adopter un comportement conforme aux objectifs officiels de l'organisation. Plus on monte dans la hiérarchie, plus l'exigence de conformité est forte et plus cette logique est repérable.

Bien sûr, un même acteur, suivant les circonstances, adoptera une de ces trois logiques. Le percepteur, par exemple, oscille continuellement entre la logique intégrée et celle de valorisation des relations avec le public. Mais c'est quand même un cas particulier et il y a le plus souvent prédominance de l'une des trois, en fonction de la tâche et des contraintes organisationnelles de l'agent.

Pour finir, il faut revenir sur la liaison entre niveau hiérarchique et logique dominante. Nous avons observé que les logiques de retrait et de valorisation des relations avec le public prévalent chez les petits fonctionnaires et dans les services infra-départementaux. Toutefois, le point de passage à la prééminence de la logique intégrée diffère d'une direction à l'autre. Et c'est ce lieu de basculement sur lequel les administrations économiques et financières devraient se pencher pour améliorer les relations avec le public. C'est toute la question des relations entre les organisations et leur environnement qui est posée ici. Dans *«L'acteur et le système»* [18], M. CROZIER et E. FRIEDBERG notent que *«les acteurs (...) seront presque inévitablement amenés à s'identifier avec les besoins, les problèmes, voire les «mentalités» dans les segments de l'environnement (...) et à les privilégier par rapport aux exigences du fonctionnement interne ou de la réussite de l'organisation dont ils font partie»*. Appliqué aux administrations financières, cela revient à dire que l'imposition ou le recouvrement deviennent secondaires quand l'agent possède quelque chose à négocier avec les administrés. Dans leur analyse de l'Administration française [19], F. DUPUY et J.C. THOENIG parviennent à des conclusions analogues et remarquent que les fonctionnaires font de *«l'innovation permanente»*, quand ils résolvent les problèmes dans le sens des intérêts du public qu'ils reçoivent. Mais cette identification et ces innovations, dans quelles limites peuvent-elles se développer, jusqu'où l'organisation réussit-elle à les intégrer dans son mode de fonctionnement et à les contrôler ? Le rapport à l'environnement est donc nécessaire à l'administration car il permet la régulation des activités à l'égard des administrés, mais il suppose, réciproquement, une part de contrôle qui ne peut être total.

Les limites du contrôle de la conformité des actions des petits fonctionnaires par l'administration

C'est donc la question du contrôle organisationnel qui apparaît ici. Une certaine dérive par rapport aux buts organisationnels est possible, et c'est souhaitable car elle est un facteur de régulation dans les relations entre le public et l'Administration : si l'agent n'a rien à négocier, le rapport Administration-administrés se durcit. Quels sont dès lors les moyens dont dispose l'organisation pour contrôler les limites de cette dérive ? Dans la littérature sociologique, divers types de contrôle ont été étudiés dans les administrations, et nous allons, dans un premier temps, les discuter.

Limites de certains types de contrôle appliqués aux petits fonctionnaires

• *Le contrôle bureaucratique*

Il prend des formes diverses : notation, suivi des résultats à partir de données statistiques, prise de décision supervisée a posteriori... Un simple constat des faits montre que ce contrôle est parfois illusoire. Quand le niveau infra-départemental accorde des dégrèvements, ceux-ci sont supervisés à la direction départementale : il est très rare qu'ils soient contestés et c'est facile à comprendre quand on sait que le *«superviseur»* n'a pas le dossier du contribuable et que s'il s'agit d'un dégrèvement à titre gracieux (donc non fondé sur la réglementation mais sur la situation financière de l'administré), il ne maîtrise pas les critères qui ont motivé la décision. Quant aux statistiques, leur fiabilité est un leurre : il y a du jeu sur les chiffres. En outre, quand on parle de règles dans l'Administration, nous pensons qu'il faut distinguer celles qui circonscrivent le travail de l'agent de celles qu'il met en application. Les premières sont un moyen de contrôle plus ou moins efficace et à double tranchant, comme M. CROZIER l'a montré [20]. Les secondes, depuis plusieurs années, ont connu un fort développement doublé d'une complexification et visent à réglementer le traitement des contribuables par les fonctionnaires, en précisant la procédure à suivre. Nous sommes donc ici dans le cas du renforcement des règles pour contrôler le rapport à l'environnement, tel que l'a analysé R.K. MERTON [21]. Toutefois, nous n'avons pas constaté de routinisation accrue ni, à l'inverse, de comportement moins rigide chez les agents en relation avec le public [22] mais des conséquences variant suivant le mode de relations qu'ils entretiennent avec les administrés : quand il s'agit de petits fonctionnaires démunis, la bureaucratisation est sans incidence puisqu'ils n'ont pas de pouvoir de décision sur l'application de la réglementation. Comment les agents des perceptions pourraient-ils jouer avec l'accroissement des règles alors qu'ils ne font qu'enregistrer des doléances auxquelles ils ne peuvent trouver de solution. Par contre, quand il s'agit d'agents pourvus de ressources face au public, la réglementation augmente leur capacité d'interprétation, donc leur marge de liberté. Ce phénomène a d'ailleurs été souligné par F. DUPUY et J.C. THOENIG dans *«Sociologie de l'administration française» : «plus le sommet est tatillon et précis dans ses décisions, plus la liberté s'accroît à la base, rendant ainsi possible le fonctionnement de l'ensemble»* [23].

Le contrôle bureaucratique des petits fonctionnaires est donc dans un cas résersible, et dans l'autre, producteur d'effets inverses à ceux attendus.

• *L'intérêt général*

«Les fonctionnaires se considèrent comme investis de la mission sacrée de défendre et de promouvoir l'intérêt général de la société contre la pression des intérêts particuliers». En écrivant ceci, Jacques CHEVALLIER [24] fait de l'intérêt général un moyen de contrôle. Il faut préciser que, selon lui, la définition et la conception de l'intérêt général ont évolué : il n'est plus *«intrinsèquement différent des intérêts particuliers»* ni *«défini à l'abri de leur pression, à partir d'une position d'extériorité sociale»*, mais *«à la base on trouve les intérêts fragmentaires et concurrentiels des membres ; le rôle des fonctionnaires est de mettre ces divers intérêts en balance, afin de parvenir au meilleur compromis possible»* [25]. Dans cette définition, il ne fait pas de doute que les fonctionnaires sont les garants de l'intérêt général. Or, ce dernier point ne va pas de soi et justifie que l'on se demande si l'intérêt général garantit le contrôle des actions individuelles. Certes, les agents y font souvent référence, tout comme à la notion de service public et ils opposent ce discours au public pour lui refuser une dérogation à la règle. Mais ils en usent aussi contre la hiérarchie quand il s'agit de défendre leur marge d'action. Ainsi, quand des contrôleurs des impôts critiquent les listes de contribuables à vérifier sur dossier, établies par l'ordinateur, sous prétexte qu'elles surestiment le pourcentage de salariés et qu'elles ne sélectionnent pas les cas les plus frauduleux, ils ne font que défendre, au nom de l'intérêt général, leur maîtrise de la gestion des dossiers. L'intérêt général est, comme les règles bureaucratiques, à la fois contrainte et protection, moyen de contrôle et moyen de défense de l'autonomie. Et il est d'autant plus mobilisable que chacun y met ce qu'il veut.

• *Les strates*

Dans *«Le phénomène bureaucratique»*, M. CROZIER a écrit que l'*«isolement de chaque strate va s'accompagner (...) d'une pression extrêmement forte du groupe des pairs, constitué par l'ensemble des membres de la strate, sur chacun des individus qui la composent»* [26]. Si cette analyse convient parfaitement aux cadres A et hors échelle, comme l'ont montré depuis de nombreux travaux [27], elle est moins pertinente pour les petits fonctionnaires des administrations financières. Tout d'abord, dans un même service, des agents de même cadre et même grade effectuent des tâches radicalement différentes - classer des papiers/imposer et recevoir le public - qui leur confèrent des atouts et des modes de relations qui ne sont pas de même nature et qui recouvrent des logiques divergentes. De plus, nous n'avons pas pu repérer l'existence de ces strates dans les entretiens avec les petits fonctionnaires, ou dans leur comportement, alors que cela apparaissait assez nettement dans les propos des inspecteurs des impôts ou des percepteurs, tous deux de cadre A. La notion de strate n'a un sens que pour la hiérarchie. La formation professionnelle est à ce titre une bonne illustration : les stages sont organisés en fonction du cadre, ce qui au regard des catégories de relations que nous avons présentées et qui regroupent des agents A, B, C ou D, révèle la méconnaissance des situations concrètes et la rigidité de la pensée en termes de

strates dans la hiérarchie. On pourrait toutefois objecter que les strates étant des éléments de blocage, il est finalement positif de ne pas pouvoir les discerner chez les petits fonctionnaires. Mais ce serait oublier qu'elles sont également un mode de contrôle organisationnel, garantissant une certaine intégration des actions individuelles.

Les règles bureaucratiques, l'intérêt général et la stratification ne sont donc pas des moyens de contrôle satisfaisants, appliqués aux petits fonctionnaires : pour ceux qui peuvent négocier avec le public, ils sont autant des dispositifs de contrainte que des possibilités de protection de leur marge de liberté ; pour les démunis, la nature de leur tâche ou de leur dépendance vis-à-vis d'autres services, est bien plus contraignante que les points développés précédemment.

Les relations avec le public, un danger et une nécessité

Nous avons mis en évidence deux points antagonistes et complémentaires. Premièrement, pour que les administrations financières entretiennent de bonnes relations avec leur public, il est indispensable qu'il existe des possibilités de régulation, donc que certains agents aient des capacités de négociation. Deuxièmement, plus des marges de liberté sont dispensées aux petits fonctionnaires, ou aménagées par eux, plus le contrôle organisationnel est difficile à exercer sur eux - la réciproque étant elle aussi vérifiée. L'amélioration des relations avec le public est donc, pour l'Administration, à la fois une nécessité et un danger.

Nécessité liée au développement d'une allergie à la bureaucratie parallèlement à l'accroissement considérable des prélèvements sur les revenus [28], et qui doit se traduire - en partie du moins - par la décentralisation de la prise de décision vers les petits fonctionnaires, afin d'éviter des situations telles que celles des *«assiégés»* et permettre une meilleure régulation.

Danger, car la modification de la nature des relations avec l'environnement entraîne obligatoirement des bouleversements dans l'organisation : la reconnaissance d'une capacité de négociation aux petits fonctionnaires les met en concurrence avec leur supérieur hiérarchique direct en l'amputant de ses accès au public, suppose une restructuration des relations avec leurs collègues du fait de la valorisation du contact à l'environnement qui s'en suit, et accroît leur marge de liberté. En d'autres termes, le construit organisationnel est soumis à une évolution, à une redéfinition des règles. Or les responsables départementaux dans les administrations financières préfèrent - consciemment ou non, peu importe - ne pas voir les conséquences sur le fonctionnement interne et considérer l'amélioration des relations avec le public comme une mode ou un artifice. F. GALLOUEDEC-GENUYS arrive à la même conclusion, lorsqu'elle décrit quatre niveaux de sensibilité des fonctionnaires aux communications avec les administrés [29] :

une sensibilité artificielle (obéissance à une circulaire), une sensibilité diffuse (reflet de l'air du temps), une sensibilité institutionnelle (chez ceux qui créent les formulaires), et une sensibilité politique (quand les formulaires sont le support d'une politique). En aucun cas, les relations avec le public ne sont perçues en interaction avec le fonctionnement interne, ni comme facteur de régulation avec l'environnement qui échappe en partie au contrôle organisationnel. Autant d'aspects qui nous semblent fondamentaux, et dans la compréhension des relations avec le public, et dans la perspective de leur modification.

NOTES

[1] BALZAC, H. de : ***La physiologie de l'employé***, réimpression de l'édition de Paris, 1841, Genève, Slatkine Reprints, Paris, Honoré Champion, 1979, p. 40 et 41.

[2] On peut citer, à titre anecdotique, les lettres de doléance contre les fermiers généraux, ancêtres des percepteurs.

[3] HADI, A. : ***Le public face à l'administration***, Paris, Berger-Levrault, 1978, 242 p.

[4] CHEVALLIER, J. : «L'Administration face au public» in ***La communication Administration-administré***, CHEVALLIER, J., DRAI, R. et RANGEON, F., CURAPP, P.U.F., 1983.

[5] Cf. ***«L'étude des relations entre les entreprises et les administrations financières (Haute Savoie)»*** du Centre d'Anthropologie Economique et Sociale, Avril 1982.

[6] RANGEON, F. : «Le public face à l'Administration» in CHEVALLIER, J., DRAI, R. et RANGEON, F., opus cité.

[7] Le sondage Gallup - Faits et Opinions intitulé ***«Les Français et leur bureaucratie»***, publié dans le dossier «Bureaucratie : l'étouffement», de l'Express du 7 au 13 octobre 1983, est l'exemple même du questionnaire globalisant et hors du concret, que l'on peut trouver sur les relations Administration-administrés.

[8] GALLOUEDEC-GENUYS, F. et alii : ***Le dialogue écrit Administration-administrés***, Paris, La Documentation Française, 1981.

[9] Par référence au travail de Michel CROZIER : ***Petits fonctionnaires au travail***, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1955.

[10] Une enquête assez comparable a été menée en 1969 par F. d'ARCY et P. GREMION. Les résultats en sont présentés dans ***Les services extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances dans le système de décision départemental***, Paris, C.S.O., 1969. Nous avons pu constater beaucoup de points communs avec nos observations de 1983 et nous ne présenterons ici que les aspects nouveaux par rapport aux travaux de F. d'ARCY et P. GREMION.

[11] Un rapport intitulé ***«Les besoins en formation aux relations avec le public des personnels des Administrations économiques et financières»*** a été remis à la Direction Générale pour les Relations avec le Public (D.G.R.P.) en juin 1983.

[12] Du fait que l'existence de différents publics et de différents supports de communication ne sont pas des facteurs explicatifs très pertinents, nous parlerons :
- de public, sans préciser systématiquement ce que ce mot englobe ;
- de relations, sans préciser le support.

[13] WORMS, J.P. : ***Une préfecture comme organisation***, Paris, C.S.O.

[14] WORMS, J.P. : opus cité.

[15] SCHELLING, T. : ***La tyrannie des petites décisions***, Paris, Collection Sociologies, P.U.F., 1980.

[16] Les analyses économiques de la bureaucratie portent sur les phénomènes d'accroissement des dépenses du fait du «clientélisme bureaucratique» (Cf. GREFFE, X. : ***Analyse économique de la bureaucratie***, Paris, Economica, 1981, p. 101 et suivantes) mais pas sur la réduction des recettes -hors fraude- qui ont pourtant aussi une incidence.

[17] LALUMIERE, C. : «Formulaires et questionnaires comme enjeux de pouvoir dans les Administrations» dans l'étude dirigée par GALLOUEDEC-GENUYS, F., p. 121 et suivantes, opus cité.

[18] CROZIER, M. et FRIEDBERG, E. : ***L'acteur et le système***, Paris, Editions du Seuil, 1978, p. 141.

[19] DUPUY, F. et THOENIG, J.C. : ***Sociologie de l'administration française***, Paris, Armand Colin, 1983, p. 55.

[20] CROZIER, M. : ***Le phénomène bureaucratique***, Paris, Editions du Seuil, 1963. «Du fait de l'existence de ces règles, chaque membre de l'organisation se trouve donc protégé à la fois contre la pression de ses supérieurs et contre celle de ses subordonnés ; mais cette protection est aussi un isolement et sa conséquence est double : d'une part, il est privé de toute initiative et soumis totalement à des règles qui lui sont imposées du dehors, et d'autre part, il est complètement libre de tout lien de dépendance personnelle : il ne craint personne et se trouve presque aussi indépendant, de ce point de vue, que s'il n'était pas salarié». p. 250.

[21] MERTON, R.K. : ***Social Theory and Social Structure***, The Free Press, New-York, 1968, enlarged edition.

[22] Conclusion à laquelle aboutissait Jean-Pierre WORMS in ***Une préfecture comme organisation***, opus cité, en remarquant des comportements plus souples chez les agents en relation avec l'extérieur, même s'ils construisaient d'autres sytèmes de protection.

[23] DUPUY, F. et THOENIG, J.C. : «La souplesse dans l'action», in opus cité.

[24] CHEVALLIER, J. : «Un nouveau sens de l'Etat et du service public» in ***Administration et Politique sous la cinquième République***, de BAECQUE, F. et QUERMONNE, J.L., Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1982, p. 163 et suivantes.

[25] CHEVALLIER, J. : «L'administration face au public» in CHEVALLIER, J., DRAI, R. et RANGEON, F., p. 26, opus cité.

[26] CROZIER, M., p. 252, opus cité.

[27] Entre autres :
FRIEDBERG, E., et THOENIG, J.C., : ***La création des directions départementales de l'équipement - Phénomènes de corps et réformes administratives***, Paris, C.S.O., 1970.
FRIEDBERG, E., : ***Le Ministère de l'Industrie et son environnement***, Paris, C.S.O., microfiches AUDIR, Hachette, 1970.
BODIGUEL, J.L. et QUERMONNE, J.L. : ***La haute fonction publique sous la cinquième république***, Paris, Collection Politique d'Aujourd'hui, P.U.F., 1983.

[28] Ces deux points sont développés, sous une forme et avec des conclusions différentes, mais à partir d'un même diagnostic, par CANNAC, Y. dans ***Le juste pouvoir***, LATTES J.C., 1983, et par ROSANVALLON, P. dans ***La crise de l'État-Providence***, Paris, Le Seuil, 1981.

[29] GALLOUEDEC-GENUYS, C., : «Le dialogue écrit, support de la relation Administration-administrés», p. 45 à 47, opus cité.