

La culture administrative dans le contexte institutionnel

Par M. Antoine MANIATIS

Président de la Société Scientifique Nomophylacie, Avocat

INTRODUCTION: Le phénomène de la culture administrative

La culture administrative peut être conçue comme l'éducation et la mentalité, fondées sur une certaine philosophie, des institutions et des gens qui accomplissent des tâches administratives, à l'intérieur de l'organisation correspondante ainsi qu' à l'égard des tiers concernés.

Il serait intéressant d'analyser la culture de l'administration à travers une approche institutionnelle, sur une base comparatiste et voire à un grand degré syncrétiste. En d'autres termes, la culture du pouvoir exécutif et, par extension, même du secteur privé, mériterait d'être analysée en tant qu'une institution à part, comme un produit indispensable de la pratique. Sur ce point, il est indicatif que les bons aspects les plus importants de ce phénomène sont d'ordinaire consacrés, à savoir sont institutionnalisés eux-mêmes, habituellement sous forme de principes juridiques de l'action publique, notamment de celui de bonne administration qui fait partie du concept plus ample de l'État de droit.

Comme l'administration constitue une entité strictement prévue par le droit en vigueur et correspond à un certain contexte organisationnel, il importe de présenter son aspect structurel. L'approche de la culture administrative en qualité de phénomène politique au sens large, lié au droit relatif au domaine public, requiert une analyse de typologie et d'infrastructure, complétée par une réflexion sur la mobilité de divers cas en cause.

A. La typologie et l'infrastructure

Il s'avère utile d'esquisser les types de culture ainsi que les divers facteurs qui la forment ou la soutiennent, à savoir tant ses sources et supports que ses fondements.

I. Les notions et les systèmes de classification des différents types

Il existe des diverses subdivisions de la culture en général, selon les champs ou objets de référence, telles que la culture politique ou administrative, organisationnelle ou directrice, culture de l'éducation, culture sociale ou (infra)nationale, culture populaire, culture massive etc. En principe, la culture administrative devrait être considérée comme un sous-

système de celle politique¹, qui peut être définie comme la culture liée au système politique et concernant, directement ou indirectement, des questions politiques². Ce concept est fidèle à celui traditionnel de classification de la science administrative au champ de la science politique. Le débat sur la culture politique par rapport à celle administrative regarde les limites de distinction entre la sphère politique de système partisan et gouvernemental et le corps bureaucratique qui est conçu comme politiquement neutre, respectivement. Il est évident qu'il s'agit d'une séparation schématique car le pouvoir exécutif nécessite plus ou moins une combinaison de l'expertise technique et de la dévotion au contrôle démocratique.

Quant aux différentes propositions de classification de divers types de culture administrative, il importe d'adopter comme point de référence la dichotomie majeure entre, d'un côté, le modèle réformateur de «démocratisation» et, de l'autre côté, celui de «modernisation»³, explicitement consacrée dans les programmes législatifs de réforme administrative en Grèce de post-dictature. Les deux blocs traduisent, au fond de l'histoire entière de l'État grec moderne, les deux orientations exerçant une influence constante sur la culture politique de pays. Le premier d'entre eux constitue une théorie plus traditionnelle, avec un caractère existentiel plus intense, centré sur la Grèce, populaire et égalitaire, qui tourne le dos aux standards et exigences de rationalité lorsque le second a un caractère plus mondain, conforme à la méritocratie, rationnel et modernisateur.

Il convient de signaler qu'un de plus connus modèles théoriques pour la comparaison de systèmes et comportements sociaux est le suivant bloc de cinq paires de patterns variables⁴ concernant des standards opposés de civilisation:

- | | |
|----------------------------------|-------------------------|
| -rendement ⁵ | -achèvement |
| -particularisme | -universalisme |
| -similitude diffuse ⁶ | -spécificité |
| -affectivité | -neutratlité |
| -auto-orientation | -orientation collective |

Maintes caractéristiques de cette liste ont été utilisées en combinaison pour l'esquisse et la description de divers systèmes sociaux. Dans cet ordre d'idées, la colonne à gauche correspond à un type traditionnel lorsque l'autre à des systèmes plus développés ou différenciés.

Il serait intéressant de faire une mention à part de la culture de victime impuissante, désignée par le terme anglais «underdog». Cette politique constante des individus ou d'un pays entier, qui font face à une injustice et sont théoriquement incapables d'améliorer leur sort, est indicative de la mentalité politique de la Grèce de post-dictature. L'idéologie du citoyen non privilégié mais aussi de la République faible et exploitée dans l'univers international fait partie de la théorie traditionnelle de démocratisation contre l'oligarchie politique et financière nationale et le patronage externe.

1. Α. Μακρυδημήτρης, *Διοίκηση και Κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα, 1999, σελ. 12.*

2. Voir Allan R. Ball and B. Guy Peters, *Σύγχρονη πολιτική και διακυβέρνηση. Εισαγωγή στην Πολιτική επιστήμη. Αθήνα, 2000, σελ. 122.*

3. Α. Μακρυδημήτρης, *op. cit.*, 1999, σελ. 74-76.

4. *Élaboré par Talcott Parsons.*

5. «Ascription» en anglais.

6. «Diffuseness» en anglais.

II. Les sources, les supports et les fondements

En ce qui concerne les sources et les supports de la culture administrative, ce sont dans la plupart des éléments internes d'un pays ou d'une région, comme la géographie et le climat, le milieu d'ordre social et religieux, financier et politique ainsi que les processus internes de la bureaucratie. Cependant, les conditions et les valeurs nationales ou locales doivent être tenues compte en combinaison avec les influences internationales se trouvant à l'origine des mentalités de l'appareil exécutif, comme les standards de réforme des services publics appliqués par des forces mondiales, dont le mouvement de Nouveau Management Public. Sur ce point, il convient de signaler une série indicative de divers facteurs dont la culture d'un système politique résulte⁷.

1. La relation entre continuité et discontinuité politique.

La Grande Bretagne sert d'exemple d'un pays exempté de ruptures violentes internes ou de périodes d'occupation externe, chose qui facilite la fusion d'une culture politique sous l'influence de valeurs traditionnelles et modernistes. En termes juridiques, il est de majeure importance de tenir compte qu'il existe le principe de continuité du droit en vigueur, adopté par des régimes autarciques, bien entendu au fur et à mesure qu'il ne s'oppose pas à la Constitution de la nouvelle ère démocratique. Autrement dit, le droit autoritaire est supprimé mais la culture autoritaire sur des question considérées comme «apolitiques» survit à travers les dispositions qui ne sont pas formellement opposées à l'ordre constitutionnel.

2. Les conséquences du colonialisme sur les systèmes politiques de pays nouveaux-crés surtout de l'Afrique et de l'Asie.

Sur ce point, l'Inde constitue un exemple considérable car l'administration du neuf État fédéral fut à un grand degré influencée par les traditions britanniques portant sur les modèles et les idées de gouvernance.

3. La géographie.

Il est intéressant de signaler que les États Unis disposaient d'une position géographique -par les deux océans à l'Est et à l'Ouest- qui les protégeait des menaces externes. En Amérique, l'horizon ouvert et l'Ouest signifiaient des occasions et, par conséquent, liberté dans un monde où le manque, en règle générale, de frontières naturelles impliquait insécurité et conséquemment soumission.

4. Les différences ethniques.

Contrairement aux États-Unis, le Canada est menacé même aujourd'hui de la division majeure entre les communautés anglophones et francophones, due à la maintenance de deux langues en tant que langues officielles de l'État fédéral en combinaison avec les différences religieuses des deux blocs.

5. La structure sociale et financière.

Il convient de signaler que par contre aux sociétés industrialisées qui sont complexes, dans lesquelles l'on met l'accent sur les rapides communications, les hauts standards éducatifs, le pluralisme des groupes de pression et les diverses formes de participation, le conservatisme social ainsi que la réserve -sinon l'hostilité- à l'égard des structures et activités gouvernementales règnent dans les sociétés de type agricole traditionnel.

7. Voir Allan R. Ball & B. Guy Peters, *op. cit.*, pp. 124-130.

Quant aux fondements de la culture administrative, il est évident que le point de départ pour une institution étatique est la prévision légale. En effet, le droit à travers sa hiérarchie de sources à laquelle la hiérarchie des offices dans le cadre du pouvoir exécutif correspond, pas seulement codifie mais aussi forme les diverses cultures en question. Avant tout, la constitution elle-même consacre le concept de bonne administration, comme cela est le cas surtout du principe de l'État de droit, selon une précision déjà faite. En outre, il ne faut pas perdre de vue le droit international qui constitue un facteur important de promotion de la mentalité et de la pratique de l'exécutif d'après des standards généralement acceptés dans l'univers correspondant. Il est à associer les conventions d'une nation à la question délicate du respect et de la protection des droits de l'homme par les autorités nationales. Parmi les divers instruments juridiques de syncrétisme institutionnel, il convient de faire une spécifique référence, quant au niveau mondial, au Convent International de Droits Individuels et Politiques, qui implique, à titre indicatif, l'exécution forcée des jugements contre l'état.

Même les sources de droit de rang inférieur, comme les lois, les ordonnances et les règlements, ainsi que les actes et les contrats administratifs, tendent à régler d'une manière détaillée et impérative l'action étatique selon le principe fondamental de la légitimité, à savoir de la prévision légale de la conduite de l'exécutif. Pourtant, il faut tenir compte que le droit public, comme le droit privé par l'institutionnalisation des bonnes moeurs, est ouvert à la culture administrative non explicitement consacrée par des principes issus de la pratique, tels que la bonne administration, l'équité, la confiance légitime de l'intéressé...

Outre le cadre juridique, il est aussi à tenir compte des valeurs du régime, telles que les «conventions de la constitution», à savoir des pratiques d'ordre institutionnel qui ont une uniformité pendant un grand espace de temps et correspondent à un sens d'«obligation» politique sans être institutionnalisées en termes juridiques. Cela est le cas, à titre d'exemple, de l'utilisation de ministres en fonctions comme chefs de ministères cruciaux pour la conduite des élections parlementaires. D'autres fondements résident dans la responsabilité ministérielle et plus amplement dans le système parlementaire, grâce auquel le gouvernement, et par extension l'administration, sont soumis au contrôle démocratique, malgré le fait que l'homogénéité partisane entre le gouvernement et la majorité parlementaire amoindrissent les attentes d'efficacité politique d'une telle méthode. En outre, des fondements sont situés dans des diverses conventions qui régissent les services publics, comme le syndicalisme au sens ample, comportant même le droit de grève et l'abstentisme des fonctionnaires à l'égard des processus correspondants.

Quant à l'héritage de la culture administrative actuelle, selon une précision déjà faite, il existe souvent un fondement d'ordre temporel, à savoir une certaine infrastructure historique. Le respect envers la tradition institutionnelle est assuré par des divers facteurs sociaux et politiques, comme la civilisation de la période colonialiste ou même les pressions de la force colonialiste concernée sur le processus d'adoption de la Constitution du neuf état, ainsi que juridiques, tels que la maxime «Révolution dominante crée droit» en combinaison avec la continuité de la législation en vigueur, et le principe de succession aux obligations assumées par le régime politique précédent.

B. La mobilité

Étant un phénomène de la réalité vivante, la culture peut connaître des modifications et être exposée à des diverses menaces.

I. La stabilité et les modifications

Il est naturel que la question de stabilité et des modifications apportées à la culture administrative soit généralement conçue comme un concept surtout de physionomie constitutionnelle du système politique. Ce qui constitue de plus en plus lieu commun dans le monde entier, surtout depuis la chute du bloc communiste à partir de l'an 1989, est le libéralisme constitutionnel. La critique exercée contre la fonction conventionnelle du système politique de type occidental porte sur des constantes plus ou moins anachroniques. La polémique vise surtout le système représentatif, le rôle essentiellement monocratique, et par conséquent rappelant la figure historique du Monarque souverain, du Président de la République dans les systèmes présidentiels et du Premier Ministre dans ceux parlementaires, ainsi que la position sociale et politique relativement inférieure du «faible sexe» à celle des hommes⁸.

Outre cette introspection fondamentale, il est notable que le grade de stabilité politique est lié au niveau de développement financier et social⁹. Par exemple, la stabilité du système démocratique italien, malgré les changements excessifs de gouvernements, chose qui d'ailleurs ne doit pas tromper l'analyse politique car il s'agissait essentiellement de gouvernance surtout d'un seul grand parti politique, fut basée sur la floraison de l'économie nationale. En outre, des niveaux élevés d'éducation renforcent la conscience de compétence des citoyens pour les affaires publiques et leur disponibilité pour une active contribution à la politique. En général, l'industrialisation d'un état et son issue de l'isolement international constituent des facteurs significatifs de la post-évolution de la culture politique. À titre d'exemple, après 1900 la politique d'isolement des États Unis termina à cause des intérêts¹⁰ américains d'autres régions de la planète. La nouvelle politique étrangère fut présentée à l'opinion publique interne presque toujours comme une politique de promotion des valeurs de la liberté et de la démocratie à climax mondial.

II. Les menaces

La culture administrative peut faire face à des diverses menaces d'ordre politique ou financier, à cause du conflit des intérêts correspondants, qui sont de provenance soit interne soit externe, quant au pouvoir exécutif, mais aussi de nature militaire. Le rôle de l'armée dans la vie publique dépend de la position géopolitique d'un pays mais aussi de l'efficacité de la gouvernance face aux problèmes de la vie quotidienne, chose associée à la culture sousmentionnée de non-privilegiés, appelée «underdog». Ce qui peut paraître surprenant est que dans les pays jouissant d'une stabilité politique avancée, l'opinion publique a la tendance de réserver aux forces armées une position considérable parmi les institutions estimables. Cela confirme que les citoyens ont en principe la tendance de sanctionner la bonne qualité des services publics par leur reconnaissance explicite tandis que seule l'approbation populaire s'avère d'ordinaire insuffisante d'emmener l'administration concernée à une hausse de son rendement car d'autres facteurs, comme le statut des relations de travail, comptent davantage.

Il conviendrait de signaler que les événements terroristes du 11 septembre 2001 ont profondément modifié l'état du monde. Cette crise de violence non institutionnalisée a conduit notamment à une repolitisation des politiques économiques marquées par un nouvel

8. Voir C.Castoriadis, *Imaginaire politique grec et moderne*, pp. 232-250, notamment p.238 et ss., in Roger-Pol Droit, *Les Grecs, les Romains et nous. L'Antiquité est-elle moderne? Le Monde Editions*.

9. Voir Allan R.Ball and B.Guy Peters, *op. cit.*, pp. 133, 134 et 138-140.

10. *Politiques et financiers*.

interventionnisme de l'économie du marché qui sont en contradiction avec les tendances économiques antérieures. À titre d'exemple, cela est le cas de la forte augmentation du budget militaire des États Unis assortie des mesures interventionnistes et protectionnistes.

CONCLUSION: La convergence des cultures administratives au niveau mondial et en particulier à l'européen

Les types actuels les plus indicatifs de la culture administrative sont le mouvement de démocratisation et celui de modernisation de l'appareil exécutif. Les cultures nationales émanent de diverses sources internes et externes et se basent sur divers fondements, dont l'héritage de l'époque de colonialisme occidental ainsi que le droit, qui joue un rôle primordial. Dans le cadre du libéralisme constitutionnel, il existe une stabilité sur des points anachroniques, comme le système politique qui demeure représentatif et réservé aux hommes. En outre, la culture administrative peut encourir des menaces variables, surtout politiques et financières mais aussi militaires.

En ce qui concerne les cultures de gouvernance, au plan réformiste, en tant qu'une source mondiale des cultures administratives l'école de pensée du Nouveau Management Public joue un rôle prépondérant. La tendance principale de ce mouvement, en mettant en avant l'esprit d'entreprise et la volonté publique, a tenté d'attacher l'appareil étatique à un sens général emprunté par le secteur privé. Il est à signaler que l'utilisation de méthodes et technologies par les fonctionnaires dont l'attention a été détournée de normes et des processus vers les résultats et le rendement ne doit pas perdre de vue les valeurs que la création de ces règles voulait sauvegarder. L'automatisation technologique et économique du pouvoir ne doit pas se dupliquer sous forme d'autonomie normative par rapports aux besoins sociaux et aux droits des usagers des services publics.

Quant aux tendances de convergence de cultures administratives en Europe, l'Est post-communiste est en voie de démocratisation tandis que l'Ouest est marqué de son double héritage concentrateur et hiérarchique, de Rome ancienne et du Catholicisme. Si le Nord est doté d'une économie nationale prospère et d'une administration transparente et bien contrôlée, il n'est pas exempté de problèmes, tels que les relatifs au modèle constitutionnel de Monarchies parlementaires et les tendances de racisme et de xénophobie. Le Sud tire profit du modèle de Républiques parlementaires, qui est plus proche au principe démocratique, et a récemment atteint des succès spectaculaires dans les domaines financier et administratif. Quant aux tendances de convergence au niveau supranational, le cas le plus avancé est celui d'intégration européenne. En principe, l'Union européenne, dont d'action justifie de mouvement eurosceptique, fait usage des principes de droit administratif comme un acquis communautaire non-formalisé. Les États concernés sont emmenés par la dynamique de l'intégration vers un Espace Administratif Européen, qui consiste en convergence graduelle de structures administratives, de processus et de valeurs vers un modèle commun, particulièrement un commun Modèle Européen.

Il en résulte que la culture administrative devrait être conforme au principe de bonne administration et à la philosophie de l'école de pensée des Relations Humaines. Dans cet ordre d'idées, une approche de compréhensibilité mutuelle entre les groupes des usagers des services publics et des fonctionnaires pourrait rendre le devenir administratif plus proche aux exigences de tous les deux. D'autant plus, au plan local, le mouvement de décentralisation pourrait s'avérer utile à la modernisation du pouvoir public, au fur et à mesure qu'il contribue à la promotion des valeurs actuelles, comme la participation active des citoyens et la subsidiarité, et ne s'oppose guère à la collaboration et la solidarité d'ordre international.