



**HAL**  
open science

# LES CULTURES ADMINISTRATIVES FACE AU PARADOXE TRANSFRONTALIER: VIVE LA TOUR DE BABEL!

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. LES CULTURES ADMINISTRATIVES FACE AU PARADOXE TRANSFRONTALIER: VIVE LA TOUR DE BABEL!. Beck Joachim and Thedieck Franz. THE EUROPEAN DIMENSION OF ADMINISTRATIVE CULTURE, Nomos, pp.179 - 195, 2008, 10.5771/9783845211152-161 . halshs-01562262

**HAL Id: halshs-01562262**

**<https://shs.hal.science/halshs-01562262>**

Submitted on 13 Jul 2017

**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.

# Les cultures administratives face au paradoxe transfrontalier : vive la Tour de Babel !

Michel Casteigts<sup>1</sup>

*Publié dans:* Beck J. and Thedieck Franz, *The European Dimension of Administrative Culture*, Baden-Baden, Nomos, 2008

S'interroger sur « la dimension européenne de la culture administrative », comme nous y invitent les organisateurs du colloque, c'est prendre acte de deux faits distincts mais étroitement liés : les cultures administratives des différents Etats de l'Union européenne sont largement spécifiques ; le processus d'intégration communautaire a des effets significatifs sur elles, avec le présupposé implicite qu'il favorise une convergence liée à l'émergence d'une « dimension européenne » commune. Se poser la question plus précise de savoir si « la coopération bilatérale » favorise « la création de standards administratifs européens », c'est émettre l'hypothèse que les territoires transfrontaliers sont le lieu de dynamiques particulières, liées à des effets de proximité et à une coopération plus étroite et plus stable qu'ailleurs. Ces interrogations ne sont pas nouvelles.

La crainte ou l'espoir d'une uniformisation culturelle sont consubstantiels à l'histoire de l'ouverture des frontières. Dès 1912, dans le premier numéro de la revue *La vie internationale*, le processus de création d'une culture que nous qualifierions aujourd'hui de mondialisée était ainsi décrit :

*« Ainsi se constitue graduellement, de toutes les pensées nationales et ethniques, une pensée mondiale, grâce aux voyages, aux publications, aux congrès, aux expositions »*  
(La Fontaine et Otlet, 1912).

Rajoutons Internet en fin de liste et remplaçons *ethniques*, trop connoté, par *locales* : nous obtenons un type d'assertion que bien des exégètes de la globalisation pourraient aujourd'hui reprendre à leur compte. Ainsi Theodor Levitt, directeur de la *Harvard Business Review*, prophétise en 1983 :

*« Loin est le temps des différences régionales ou nationales... Les différences dues à la culture, aux normes, aux structures, sont des vestiges du passé... La convergence, tendance de toute chose à devenir comme les autres, pousse le marché vers une communauté globale. »* (Levitt<sup>2</sup>, 1983)

Que faut-il en penser ? Ce qui se passe aux frontières, là où l'effacement des barrières historiques est le plus directement perceptible, là où l'intensification des contacts est une dimension ordinaire de la vie quotidienne, conduit à des constats bien différents.

---

<sup>1</sup> Inspecteur général de l'administration - Professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour- Centre de documentation et de recherche européennes (CDRE) – michel.casteigts@univ-pau.fr

<sup>2</sup> Cité par Armand Mattelard, 2005, p.66.

## La complexité du contexte culturel transfrontalier

### Paradoxe transfrontalier et agir communicationnel

Dans une Europe en voie d'intégration, les frontières ont une fonction ambivalente : elles séparent des réalités étatiques radicalement différentes, en même temps qu'elles sont des points de communication et de contact gérés de concert. Lieux de discontinuité des dispositifs nationaux d'action publique, elles sont également le théâtre d'activités de coopération particulièrement intenses.

L'objectif ultime de cette coopération transfrontalière est de parvenir à un effacement progressif de la frontière, c'est-à-dire d'assurer la mutation de territoires frontaliers juxtaposés en un territoire transfrontalier intégré. Cela met directement en jeu les processus généraux de territorialisation de l'espace. Un territoire est un espace socialisé, façonné et structuré par les circonstances de son usage social<sup>3</sup>. La réalité territoriale émerge précisément à la jonction entre occupation du sol et destins collectifs quand, de simple lieu géographique, l'espace se mue en un territoire où s'inscrivent, entre tensions et cohérence, les projets de chacun :

*« Le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple par la représentation) un espace, l'acteur territorialise l'espace. » (Raffestin, 1980)*

Dans l'émergence d'un territoire transfrontalier, l'intégration des pratiques sociales joue donc un rôle central. Dans quelques cas, les comportements évoluent naturellement, dès lors que certaines conditions juridiques, économiques ou sociales sont remplies, comme le montre l'essor des pratiques transfrontalières en matière d'achats des ménages, de loisir ou de travail. Il appartient alors aux pouvoirs publics d'accompagner et d'encadrer ce mouvement spontané. Mais il n'en va pas toujours ainsi. Des initiatives coordonnées des collectivités publiques s'avèrent souvent nécessaires pour susciter la modification des comportements anciens qui perpétuent les effets de la frontière alors qu'elle a, pour l'essentiel, disparu. Il en va ainsi en matière de santé, d'enseignement ou d'organisation des transports collectifs.

Dans les deux cas de figure, il est nécessaire de faire converger les systèmes d'action publique des deux côtés de la frontière. De multiples modalités sont envisageables pour cette convergence. Il peut s'agir d'actions intégrées de coopération pour la mise en œuvre de projets communs ou d'une mutualisation de l'offre de services publics. Mais il suffit parfois d'une simple harmonisation des normes qui constituent le contexte commun des pratiques sociales. Quelque soit le cas de figure, l'exercice n'a rien d'évident car, de part et d'autre, les politiques publiques relèvent de cadres juridiques distincts, traduisent des légitimités démocratiques spécifiques, répondent à des demandes sociales particulières et s'appuient sur des traditions administratives propres (Casteigts, 2003).

Par rapport à tous ces clivages, la démarche de coopération transfrontalière est dans une situation paradoxale. Sa raison d'être est de les surmonter, mais elle ne peut le faire qu'en les prenant en compte et en les assumant pleinement. On retrouve là un écho au dilemme formulé par Frank Cochoy à propos de la globalisation marchande:

*« Comment peut-on à la fois défendre le marché unitaire et le diffracter localement ?*

---

<sup>3</sup> Cf. notamment Casteigts (1999)

*Comment peut-on obtenir simultanément des ajustements macrosociaux entre l'offre et la demande globale, et préserver la particularité locale des agents et des objets engagés dans l'échange ? » (Cochoy, 1999<sup>4</sup>).*

C'est particulièrement vrai en matière de culture administrative, où le contact avec un système différent renforce la prise de conscience des caractéristiques particulières de son propre système. Les acteurs administratifs de la coopération transfrontalière sont donc confrontés à un renforcement de leur sentiment identitaire au moment d'avoir à le dépasser. Le paradoxe n'est qu'apparent au regard du caractère fondamentalement relationnel de l'identité. Comme l'a montré Fredrik Barth (1969), la différence identitaire ne découle pas automatiquement des spécificités culturelles. C'est dans les interactions entre les groupes sociaux que les processus de différenciation produisent leurs effets, l'affirmation identitaire étant, dans les situations interculturelles, une modalité particulière de la relation et de l'échange. Seule une attention particulière portée à la qualité et à la fiabilité de la communication permet de maintenir la cohérence d'une démarche de coopération dans un contexte aussi propice à l'affirmation des différences.

Les partenariats transfrontaliers s'inscrivent donc de façon emblématique dans une logique d'« agir communicationnel », au sens où l'entend Jürgen Habermas (1981 ; 2001) pour caractériser des interactions sociales dans lesquelles la coordination de l'action collective est assurée par un usage du langage orienté vers la recherche systématique de la compréhension et de l'entente. Dans des situations de ce type, c'est la réalité elle-même qui joue le rôle de médiateur interculturel, mettant en cause le conditionnement a priori de nos grilles d'analyse et de nos systèmes de valeur:

*« Dans cette optique, c'est aussi la distinction entre phénomène et « chose-en-soi » qui perd son sens. Désormais les expériences et les jugements sont rétro-couplés à une pratique de maîtrise de la réalité. A travers l'activité qui cherche à résoudre les problèmes, et qui est donc soumise à un dispositif de contrôle par la réussite, expériences et jugements restent en contact avec une réalité surprenante, qui résiste à notre mainmise, voire qui s'en « joue ». D'un point de vue ontologique, nous ne sommes donc plus dans le cadre d'un idéalisme transcendantal concevant la totalité des objets de l'expérience comme un monde « pour nous », mais dans celui d'un réalisme interne au sein duquel est « réel » tout ce qui peut être présenté dans des énoncés vrais, quand bien même les faits sont interprétés dans un langage qui, dans tous les cas, demeure « notre » langage. » (Habermas, 2001 [2006, p.26 et 27])*

Dans le cas particulier de la coopération transfrontalière entre organisations publiques, les implications de ce constat sont relativement transparentes. Dans la tradition bureaucratique occidentale, encore empreinte de l'héritage de l'Eglise, les règles et représentations véhiculées par la culture administrative dominante ont une valeur intemporelle et un statut de vérité révélée. Dans l'imaginaire collectif, elles sont donc bien une « Ding-an-sich », une « chose-en-soi », et la confrontation de deux cultures administratives nationales met en cause des « idéalités transcendantales » pour rester dans la terminologie qu'Habermas emprunte à Kant. C'est dans ce contexte que la dynamique propre à l'agir communicationnel vient bousculer l'« en-soi » (ou le quant-à-soi) des cultures administratives nationales, au profit de références partagées à une réalité commune. Aussi séduisant que soit ce programme, sa mise en oeuvre n'a rien d'évident, tant la parole et le discours sont eux-mêmes façonnés par les identités qu'ils contribuent à reproduire (Angermüller, 2007). Mais les méthodes de management interculturel des relations transfrontalières sont aujourd'hui bien rodées et ont appris à

---

<sup>4</sup> Cité par Mattelard, 2005, p.68

surmonter ce type d'obstacle<sup>5</sup>.

## L'acculturation transfrontalière

La maîtrise des processus en jeu est d'autant plus difficile que les dispositifs institutionnels sont eux-mêmes très complexes. Il n'y a pas seulement deux cultures administratives en présence, mais souvent quatre ou plus. En effet aux cultures de base des deux partenaires en présence, vient rapidement s'ajouter la culture spécifique de l'organisme intégré de coopération lorsqu'il a été créé. Au bout de quelques années, il a développé ses propres références, ses usages, ses normes et ses représentations du territoire. Cette notion de représentation peut s'entendre au sens le plus matériel du terme. Ainsi, une des premières tâches que s'est assignée l'Observatoire transfrontalier de l'Eurocité basque Bayonne San Sebastian<sup>6</sup> a été d'établir une cartographie intégrée du territoire transfrontalier. Une fois réglées les difficultés techniques<sup>7</sup> et administratives<sup>8</sup>, se sont posées de multiples questions quant au choix de la charte graphique, des règles à adopter pour la toponymie et des conventions symboliques. En fin de compte, la carte de l'Eurocité ne ressemble ni à une carte française ni à une carte espagnole, sans être pour autant un compromis moyen entre les deux. Elle est un objet cartographique spécifique répondant à des règles propres.

Cet exemple illustre un principe général : plus l'organisme est intégré et efficace, plus le métissage culturel produit de forts effets de différenciation par rapport aux cultures d'origine. L'analyse du fonctionnement du Secrétariat général de la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin (créée en 1815 par le Congrès de Vienne) ou d'Eurotunnel permettrait de dresser le même constat. On a là une illustration du processus de « créolisation culturelle », décrit par Ulf Hannerz (1992), qui s'avère bien plus complexe et bien plus riche que la simple créolisation linguistique<sup>9</sup>. Le poète antillais Edouard Glissant la définit ainsi :

*« J'appelle créolisation cet enjeu entre les cultures du monde, ces conflits, ces luttes, ces harmonies, ces disharmonies, ces entremêlements, ces rejets, cette répulsion, cette attraction entre toutes les cultures du monde. Bref, un métissage, mais avec une résultante qui va plus loin et qui est imprévisible. » (Glissant, 1999, p.50)*

Dans les territoires transfrontaliers, la matière première de ce processus de créolisation est d'autant plus abondante que la situation ne se réduit pas à un face à face entre deux cultures nationales. Les contacts permanents avec les services de la Commission, porteurs eux-mêmes d'une culture administrative communautaire très spécifique exercent également une forte influence. Par ailleurs, les situations réelles sont encore plus complexes dans les

---

<sup>5</sup> Voir notamment Will et Demorgon (2007)

<sup>6</sup> Créé en 1996, l'Observatoire transfrontalier est devenu Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité en 1999

<sup>7</sup> Les problèmes rencontrés étaient notamment liés à la différence des règles de projection topographique entre l'Espagne et la France.

<sup>8</sup> En raison de la présence d'installations militaires sensibles, plusieurs mois ont été nécessaires pour obtenir les autorisations de survol afin de prendre une série continue de photographies aériennes au cours d'un même vol, afin d'établir de bout en bout un fond de carte homogène.

<sup>9</sup> Dans le champ linguistique, la notion de créolisation désigne la création d'un système linguistique mixte, issu du contact d'une langue européenne et d'une ou plusieurs langues autochtones. Le terme créole est réservé aux langues composites relativement stables et complètement structurées, devenues langues principales d'une communauté, par opposition à d'autres hybrides incomplets, à vocation purement véhiculaire, comme le pidgin (anglais et chinois) ou le sabir (arabe, italien, espagnol et français).

régions où sont en contact non pas deux mais trois cultures nationales, comme dans le cas du triangle Bâle – Mulhouse – Fribourg, ou dans celles où interagissent cultures nationales et régionales fortement marquées comme le Pays basque ou la Catalogne. Pour être tout à fait complet, il faut aussi mentionner l'existence de sous-cultures administratives en fonction de la nature ou du niveau des collectivités concernées. En France, la culture préfectorale, spécifique aux représentants territoriaux de l'Etat, est radicalement différente de la culture administrative des collectivités territoriales et même de celle de certains services déconcentrés<sup>10</sup>, comme les directions départementales de l'équipement. Ces sous-cultures ne sont pas simplement juxtaposées, mais elles interagissent en permanence, s'influençant sans se confondre.

L'extrême subtilité des nuances dont il faut user pour décrire ces paysages culturels ne renvoie pas seulement à une complexité pathologique de l'administration française, éventuellement aggravée par la délectation malsaine de l'observateur à en détailler l'absurdité. Elle montre les limites de la référence à la notion de culture pour décrire le fonctionnement de groupes trop restreints pour disposer d'une réelle autonomie dans l'organisation de leurs représentations et dans leurs normes de comportement. Comme l'écrivait Michel de Certeau, anthropologue de la vie quotidienne, *« tout exposé concernant les problèmes culturels avance sur un sol de mots instables ; il est impossible d'imposer une définition conceptuelle à ces termes : leurs significations tiennent à des fonctionnements dans des idéologies et des systèmes disparates. »* (Certeau, 1974)

Mais cette complexité illustre surtout la richesse des processus d'acculturation<sup>11</sup> qui se créent au contact de cultures qui interfèrent (au sens physique du terme) dans des dispositifs locaux dont chacun génère ses propres fréquences de vibration. Dans le *Mémoire pour l'étude de l'acculturation* publié en 1936 par le comité ad-hoc mis en place par le Conseil de la recherche en sciences sociales des Etats-Unis, l'acculturation est définie comme *« l'ensemble des phénomènes qui résultent d'un contact continu et direct entre des groupes d'individus de cultures différentes et qui entraînent des changements dans les modèles culturels initiaux de l'un ou des deux groupes . »* (Redfield et al., 1936)

Il ne fait guère de doute que, dans les processus de conception et de conduite des actions de coopération transfrontalière, ce sont bien des mécanismes d'acculturation qui sont à l'œuvre. C'est dire que pour comprendre les dynamiques qui s'y instaurent, il y a lieu de replacer les réalités culturelles dans leur logique relationnelle et non de les regarder comme une mosaïque d'identités constituées une fois pour toute et menacées dans leur essence par le contact avec l'autre. Dès qu'est surmontée l'appréhension initiale, apparaît, dans le chatoiement des différences, la continuité fondamentale du fait culturel (Amselle, 1990). Dans *Anthropologie structurale*, Claude Lévi-Strauss a donné une formulation très simple de cette grande relativité des discontinuités culturelles :

*« Nous appelons culture tout ensemble ethnographique qui, du point de vue de l'enquête, présente, par rapport à d'autres, des écarts significatifs. (...) Une même collection d'individus, pourvu qu'elle soit objectivement donnée dans le temps et dans l'espace, relève simultanément de plusieurs systèmes de culture : universel, continental, national, provincial, local etc. ; et familial, professionnel, confessionnel, politique etc. »* (Lévi-Strauss, 1958, p.325)

Une telle conception, difficilement contestable pour quiconque a une expérience « de terrain » de phénomènes interculturels, doit conduire à ne pas se limiter aux cultures

---

<sup>10</sup> En France, Etat unitaire décentralisé, la notion de services déconcentrés désigne les services territorialisés de l'Etat.

<sup>11</sup> Le terme d'acculturation désigne un rapprochement culturel et non une perte de culture : le *a* initial n'est pas privatif, comme en atteste le doublement de la lettre *c*, mais vient du latin *ad* qui signifie « vers ».

nationales ou institutionnelles, mais à prendre en compte la multiplicité des métiers et donc des cultures professionnelles qui rentrent en interaction dans un contexte transfrontalier.

## **L'hétérogénéité des processus administratifs en jeu dans les régions transfrontalières**

### Un paysage chaotique

L'objet même de la coopération transfrontalière rend illusoire l'unification des cultures administratives des territoires concernés, tant les processus administratifs y sont hétérogènes. Le terme générique de coopération transfrontalière recouvre des réalités multiples. La mise en œuvre coordonnée de politiques publiques communautaires, nationales ou locales engage des procédures, des compétences et des acteurs sensiblement différents de ceux qui sont requis par le management conjoint de projets dans une perspective territoriale intégrée. Mais dans les deux cas, il s'agit de concevoir et de mener des actions qui relèvent d'une logique d'innovation ou de projet, rarement de gérer des services d'administration générale. Or c'est précisément dans les tâches de gestion récurrentes, marquées par le poids de procédures répétitives, que la culture administrative s'est historiquement constituée et qu'elle se transmet encore.

Dans le pilotage de ces activités bureaucratiques classiques, le rapport à la règle de droit occupe une place centrale, comme l'a clairement montré Max Weber dans *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economie et société, 1922). L'expression wébérienne « die legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab »<sup>12</sup> rend parfaitement compte de cette articulation entre rationalité administrative et régulation juridique. C'est dire que traditionnellement l'interculturalité administrative renvoie d'abord à une interculturalité juridique, dans un contexte orienté vers le maintien des règles et vers la reproduction à l'identique des structures du système. C'était particulièrement vrai aux frontières, où prédominaient les administrations régaliennes, plus soucieuses que les autres de la conservation des principes et conditionnées pour défendre l'identité nationale contre les menaces du dehors.

Au contraire, dans la phase actuelle d'émergence de stratégies nouvelles ou de transition vers des dispositifs d'action collective intégrés des deux côtés de la frontière, l'essentiel des activités transfrontalières relève de dynamiques d'innovation et de projet, et donc de démarches où prédominent les enjeux et les pratiques de management. Cela ne peut qu'accentuer le clivage entre la culture propre des acteurs de terrain, qui s'inscrivent dans cette logique managériale de changement et celle des services administratifs auxquels ils ont à rendre compte, dont la régulation est essentiellement juridique et où prédomine l'habitus<sup>13</sup> de

---

<sup>12</sup> «La domination légale sous direction administrative bureaucratique » est le titre de la seconde section du chapitre III « Typen der Herrschaft » (Types de domination), du premier tome de l'ouvrage.

<sup>13</sup> Le sociologue Pierre Bourdieu définit les habitus comme des « systèmes de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme des structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente de fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre » (Bourdieu, 1980).

la reproduction. Comme la quasi-totalité des organisations à tradition bureaucratique, les administrations publiques des régions transfrontalières connaissent donc la difficile mutation d'un mode de régulation juridique fondé sur la méfiance vers un mode de régulation managérial fondé sur la confiance.

Dans une telle configuration, les occasions de malentendus sont d'autant plus fréquentes que la culture communautaire, de plus en plus présente sur le terrain transfrontalier, relève pour sa part d'une troisième logique, celle du contrôle de gestion. Le cumul des contrôles qui s'exercent sur les activités publiques transfrontalières constitue un bon terrain d'observation des complexités procédurales et des différences de posture nationales. Contrôle de légalité ou contrôle de gestion, contrôle a priori ou contrôle a posteriori, audit ou évaluation, cette prolifération d'examen s'appuie sur des obligations de « reporting » non moins proliférantes. Quand on ajoute à cela que chaque règle procédurale donne lieu à de multiples interprétations, dont chacune génère ses propres contraintes, on comprend que les acteurs de la coopération transfrontalière appellent de leurs vœux des modifications législatives nationales coordonnées ou un règlement communautaire qui allègeraient cet empilement de contrôles.

Dans une telle situation, les proximités réelles traduisent beaucoup plus les compagnonnages de projet, les partenariats opérationnels ou les affinités professionnelles que les rationalités bureaucratiques nationales<sup>14</sup>. Ces solidarités favorisent l'aboutissement de négociations complexes, portant sur des objets matériels ou symboliques, englobant souvent des transactions culturelles dans une logique de réciprocité<sup>15</sup>. Ces modalités particulières de construction des consensus transfrontaliers, sur fond de marchandages implicites et de concessions inavouées, ne sont pas sans conséquence sur les perspectives de consolidation à long terme des innovations administratives transfrontalières : elles ont bien vocation à réintégrer tôt ou tard le droit commun mais elles ne peuvent se développer que dans l'exception à la règle commune.

## Cultures administratives et standards procéduraux

L'existence d'un large socle de valeurs partagées a permis de fonder les politiques publiques des Etats européens sur des principes généraux globalement identiques, malgré quelques nuances substantielles. Mais la façon dont ces principes sont traduits opérationnellement reflète de fortes spécificités, d'origine proprement culturelle, dans les comportements institutionnels et administratifs.

---

<sup>14</sup> Cf. les constats de M. Georgakadis sur le fonctionnement des services de la Commission dans le présent ouvrage.

<sup>15</sup> La configuration transfrontalière constitue manifestement une organisation dualiste, au sens donné à cette expression par Claude Lévi-Strauss dans *Les structures élémentaires de la parenté* (1948 ; 1967, p.80), c'est-à-dire « un système dans lequel les membres de la communauté – tribu ou village- sont répartis en deux divisions, qui entretiennent des relations complexes allant de l'hostilité déclarée à une intimité très étroite, et où diverses formes de rivalité et de coopération se trouvent habituellement associées ». On a là une description qui s'applique parfaitement à la situation d'un territoire transfrontalier engagé dans un processus d'intégration à partir de deux espaces frontaliers juxtaposés. En analysant les conditions de l'échange social dans les organisations dualistes, C. Lévi-Strauss met en évidence, dans le prolongement des travaux de Marcel Mauss dans son *Essai sur le don*, la place essentielle qu'y tient le principe de réciprocité. Voir également Gouldner (1961).



L'instauration progressive de règles communes à l'ensemble du territoire européen a pu faire illusion. Mais la problématique des cultures administratives est une toute autre question que celle des normes procédurales, ou standards administratifs pour utiliser la terminologie anglo-saxonne, que les partenaires ont à mettre en œuvre. Il peut y avoir des convergences techniques dans l'application de procédures communes sans qu'il s'agisse pour autant d'une uniformisation des cultures. De ce point de vue, l'intitulé de notre groupe de travail, qui se réfère à la notion d'*administrative standards*, est un peu décalé par rapport au thème général de la conférence qui concerne *la dimension européenne de la culture administrative*. Or, c'est précisément dans l'application de standards communs que les spécificités culturelles se révèlent le plus nettement.

J'ai eu récemment le privilège de réaliser l'évaluation *in itinere*, dans une position d'observation participante, du projet de coopération interrégionale EuToPCom, dans le cadre du programme INTERREG 3C zone Est. Dans cette opération, cinq villes appartenant à quatre pays ont confronté leurs pratiques et mutualisé leurs savoir-faire dans le domaine de la redynamisation du commerce en centre ville<sup>16</sup>. Les obligations administratives liées à la gestion du projet étaient relativement lourdes pour des villes moyennes qui participaient pour la première fois à un programme INTERREG. Il a été surprenant de voir à quel point les documents de procédure établis par les autorités gestionnaires du programme, précis et très détaillés, étaient spontanément interprétés et appliqués très différemment d'un partenaire à l'autre. Ces différences ne traduisaient pas la volonté de se soustraire aux règles communes mais la façon spécifique dont les normes procédurales venaient s'inscrire dans un habitus administratif particulier et dans un contexte culturel déterminé. On peut réellement parler dans ce type de situation de « bricolage procédural », au sens où Claude Lévi-Strauss a introduit la métaphore du bricolage dans son analyse de la pensée mythique<sup>17</sup> :

*« Le propre de la pensée mythique est de s'exprimer à l'aide d'un répertoire dont la composition est hétéroclite et qui, bien qu'étendu, reste tout de même limité ; pourtant, il faut qu'elle s'en serve quelle que soit la tâche qu'elle s'assigne, car elle n'a rien d'autre sous la main. Elle apparaît ainsi comme une sorte de bricolage intellectuel... »* (Lévi-Strauss, 1962, p.26)

La façon dont des procédures administratives particulières sont intégrées dans le corpus des mythes fondateurs des traditions bureaucratiques nationales relève de la même logique. En effet, la place donnée à la norme dans la régulation de l'action collective est un élément central des identités culturelles nationales, dans les administrations publiques et bien au-delà. Pour rester dans le bricolage et utiliser une métaphore un peu simplificatrice, il y a d'un côté ceux pour qui les systèmes de normes sont des boîtes à outils dans lesquelles il faut choisir les instruments qui s'adaptent le mieux aux besoins du moment et s'abstenir d'utiliser les autres ; de l'autre, il y a ceux qui considèrent que les normes constituent un cadre intangible et que chaque action doit les prendre toutes en considération. Pour les premiers, les standards doivent s'adapter à l'action, pour les seconds l'action doit se conformer aux standards. On voit bien la diversité de comportement qui en découle, d'autant qu'une multitude de postures intermédiaires sont envisageables. La convergence des standards d'action n'implique donc mécaniquement aucune uniformisation des cultures professionnelles. Cela confirme l'irréductibilité de la culture d'entreprise à l'organisation du travail, notamment mise en évidence par le sociologue Renaud Sainsaulieu (1977).

---

<sup>16</sup> Il s'agissait de la ville d'Ascoli Piceno (Italie), chef de file, de L'Hospitalet de Llobregat (Espagne), de Nyiregyhaza (Hongrie), de Massy et de Bayonne (France).

<sup>17</sup> Voir également Roger Bastide (1970)

## Eloge de la Tour de Babel

Dans une situation aussi complexe, la création d'une culture administrative unique semble d'autant moins souhaitable que la situation actuelle est riche d'occasions passionnantes d'apprentissage, individuel dans le cadre des synergies interpersonnelles ou collectif par transfert d'expérience et de savoir-faire. Les physiciens savent que c'est précisément là où il y a de fortes différences de potentiel que les systèmes thermodynamiques sont les plus efficaces. Au lieu d'essayer d'inventer l'eau tiède d'une culture unifiée, il faut tirer partie des différences de température de nos cultures particulières.

D'un point de vue strictement fonctionnel, la diversité des cultures constitue bien, en première analyse, un handicap : elle rend la communication immédiate plus difficile, ralentit les décisions et alourdit les procédures. Budgétairement, le management de projets transfrontaliers dans un contexte interculturel implique des surcoûts, qui ne sont que provisoirement et partiellement atténués par les subventions du FEDER dans le cadre d'INTERREG. Dans l'approche logico-rationnelle d'une bureaucratie strictement wébérienne, il y aurait bien lieu de mettre un terme, le plus tôt possible, à l'exception culturelle transfrontalière. Ce serait une grave erreur car, en contrepartie des difficultés immédiates, la confrontation quotidienne à une autre culture apporte d'irremplaçables richesses, par l'apprentissage de la relativité, la destruction des stéréotypes, une obligation de mobilité intellectuelle permanente et un décentrement du regard qui permet de « voir en relief ».

Dans « Penser d'un dehors (la Chine) » (2000), le sinologue François Jullien a montré à quel point l'observation de sa propre réalité en se plaçant d'un point de vue radicalement différent était propice au renouvellement de ses points de vue et de sa pensée. Avant lui, Guy Jucquois (1987) avait mis en évidence les vertus de ce déplacement pour permettre à chacun de nourrir une réflexion critique sur ses propres usages linguistiques et de réapprendre « ce que parler veut dire », selon la belle formule de P. Bourdieu (1982). Bien avant eux, Emmanuel Kant avait été un des premiers à théoriser l'intérêt d'un tel décentrement, dans la seconde de ses trois maximes sur la faculté de juger :

*« Folgende Maximen des gemeinen Menschenverstandes gehören zwar nicht hieher, als Teile der Geschmackskritik, können aber doch zur Erläuterung ihrer Grundsätze dienen. Es sind folgende: 1. Selbstdenken; 2. An der Stelle jedes andern denken ; 3. Jederzeit mit sich selbst einstimmig denken. Die erste ist die Maxime der vorurteilsfreien, die zweite der erweiterten, die dritte der konsequenten Denkungsart<sup>18</sup>. » (Kant, 1790)*

Cette pensée élargie par le décentrement est la seule méthode dont dispose l'être humain pour conférer à son opinion personnelle une portée plus générale:

*« Welche, so klein auch der Umfang und der Grad sei, wohin die Naturgabe des Menschen reicht, dennoch einen Mann von erweiterter Denkungsart anzeigt, wenn er sich über die subjektiven Privatbedingungen des Urteils, wozwischen so viele andere wie eingeklammert sind, wegsetzt, und aus einem allgemeinen Standpunkte (den er dadurch nur bestimmen kann, daß er sich in den Standpunkt anderer versetzt) über*

---

<sup>18</sup> « Les maximes suivantes du sens commun n'appartiennent pas à proprement parler à la critique du goût, mais elles peuvent servir à en expliquer les principes. Ce sont les maximes suivantes : 1. Penser par soi-même; 2. Penser en se mettant à la place de chaque autre; 3. A chaque instant penser en accord avec soi-même. La première est la maxime de la pensée sans préjugés, la seconde celle de la pensée élargie, la troisième celle de la pensée conséquente. »

*sein eigenes Urteil reflektiert»<sup>19</sup>*

De ce point de vue, l'avènement d'une culture uniformisée serait un dramatique appauvrissement de notre «Urteilkraft» collective. Heureusement la réalisation d'un tel risque est peu vraisemblable, tant l'homogénéisation culturelle relève d'une illusion persistante mais toujours démentie. Dans l'analyse des conséquences culturelles de la globalisation, Arjun Appadurai (1996) montre comment le brassage humain qui résulte du développement des échanges multiplie et diversifie la création d'identités culturelles originales. Une réflexion un peu plus pessimiste conduit Jean Louis Amselle (2001) à noter que, si l'uniformisation des cultures ne nous guette pas, le repli et la crispation identitaires sont des risques bien réels, en réponse aux inquiétudes soulevées par la mondialisation.

De tout cela, un principe d'action émerge: se garder de l'espoir ou de l'inquiétude, également illusoire, de voir se créer une culture administrative commune, mais apprendre au contraire à vivre durablement, confortablement et sans crainte dans des situations multiculturelles. Comment faire? Dans un texte magnifique, le philosophe Paul Ricoeur (2004) nous montre le chemin. Après avoir observé qu'en matière d'échanges culturels traduction et travail du deuil sont indissociables, parce qu'il n'y a pas de traduction parfaite et que le travail de mémoire est inséparable d'une perte et d'un deuil, il poursuit:

*« La traduction est la réplique à la dispersion et à la confusion de Babel. La traduction ne se réduit pas à une technique pratiquée spontanément par des voyageurs, des marchands, des ambassadeurs, des passeurs, des traîtres et, en discipline professionnelle, par des traducteurs et des interprètes: elle constitue un paradigme pour tous les échanges, non seulement de langue à langue, mais aussi de culture à culture. La traduction ouvre sur des universels concrets, et non pas du tout sur un universel abstrait, coupé de l'histoire... La présupposition de la traduction est que les langues ne sont pas étrangères les unes aux autres au point d'être radicalement intraduisibles .»*

Bien sûr, sur ce chemin les embûches ne manquent pas, comme l'expression « *traduttore-traditore* » le rappelle. Mais beaucoup de difficultés peuvent être surmontées avec un peu de bonne volonté et de bienveillance réciproques. Au delà même de la bienveillance, le philosophe analytique Neil L. Wilson (1959) a introduit le « principe de charité »: quand on interprète les propos d'un interlocuteur, particulièrement s'il s'exprime dans une autre langue que la sienne, on doit donner à ses propos l'interprétation qui leur confère le plus de sens et de cohérence<sup>20</sup>.

Alors ne rasons pas la tour de Babel mais organisons, avec indulgence et passion, les échanges les plus intenses entre les langues qui s'y parlent.

---

<sup>19</sup> « Aussi petits que soient l'étendue et le degré où se situent les dons naturels du genre humain, un homme montre sa largeur d'esprit quand il peut aller au-delà des conditions subjectives du jugement, auxquelles tant d'autres se cramponnent, et quand il réfléchit sur son propre jugement d'un point de vue universel (qu'il ne peut déterminer qu'en se plaçant du point de vue d'autrui). »

<sup>20</sup> Cette règle se rapproche du « postulat de rationalité » introduit par Hans-Georg Gadamer dans « Wahrheit und methode » (1960).

## Références bibliographiques des textes cités

- AMSELLE J.-L., 1990, *Logiques métisses. Anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Paris, Payot
- AMSELLE J.-L., 2001, *Branchements. Anthropologie de l'universalité des cultures*, Paris, Flammarion
- ANGERMUELLER J., 2007, « L'analyse du discours en France et en Allemagne. Croisements nationaux et limites disciplinaires », *Langage et société*, n°120, p.5 à 15
- APPADURAI A., 1996, *Modernity at Large : Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press ; trad. franç. *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot, 2001
- BARTH F., 1969, *Etnics Groups and Boundaries : the Social Organization of Culture Difference*, Bergen/Oslo, Universitetsforlaget ; trad. franç. « Les groupes ethniques et leurs frontières », in POUTIGNAT Ph. et STREIFF-FENART J. (dir.), *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1995
- BASTIDE R., 1970, « Mémoire collective et sociologie du bricolage », *L'Année sociologique*, n°21, p. 65 à 108
- BOURDIEU P., 1980, *Le sens pratique*, Paris, Editions de Minuit
- BOURDIEU P., 1982, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard
- CASTEIGTS M., 1999, *L'aménagement de l'espace*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence
- CASTEIGTS M., 2003, « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », *Territoires 2020*, n°7, janvier, Paris, DATAR
- CASTEIGTS M., 2005, « L'appropriation sociale des territoires transfrontaliers entre mobilité et interculturalité : une approche en termes de coûts de transaction et de théorie des conventions », in VAN DEN AVENNE C. (dir.) *Pratiques et représentations des contacts de langues dans des contextes de mobilité*, Paris, L'Harmattan
- de CERTEAU M., 1974, *La culture au pluriel*, Paris, Christian Bourgois
- COCHOY F., 1999, *Une histoire du marketing*, Paris, La Découverte
- GADAMER H.G., 1960, *Wahrheit und Methode*, Tübingen, Mohr; trad. franç. *Vérité et méthode*, Paris, Le Seuil, 1996
- GLISSANT E., 1999, « Métissage et créolisation », in KANDE S. (dir.), *Discours sur le métissage. Identités métisses*, Paris, L'Harmattan
- GOULDNER A.W., 1961, « The norm of reciprocity: a preliminary statement » in *American Sociological Review*, vol. 25, n°2, p.161-174
- HABERMAS J., 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns (Bd.1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung; Bd.2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft)*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; trad. franç. *Théorie de l'agir communicationnel (t.1: Rationalité de l'action et rationalisation de la société; t.2: Pour une critique de la raison fonctionnaliste)*, Paris, Fayard, 1987
- HABERMAS J., 2001, *Kommunikatives Handeln und detranszendentalisiert Vernunft*, Stuttgart, Philip Reclam jun.; rééd. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2005; trad. franç. *Idéalisations et communication. Agir communicationnel et usage de la raison*, Paris, Fayard, 2006
- HANNERZ U., 1992, *Cultural Complexity*, New York, Columbia University Press
- JUCQUOIS G., 1987, *De l'égocentrisme à l'ethnocentrisme ou les illusions de la bonne conscience linguistique*, Louvain-Paris, Peeters

- JULLIEN F., 2000, *Penser d'un dehors (la Chine)*, Paris, Seuil
- KANT I., 1790, *Kritik der Urteilskraft* ; rééd. *Meiner Taschenbuch*, Philosophische Bibliothek ; trad. franç. *Critique de la faculté de juger*, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin
- LA FONTAINE H. et OTLET P., 1912, « La vie internationale et l'effort pour son organisation », *La vie internationale*, Bruxelles, vol.1, n°1, p.12
- LEVI-STRAUSS C., 1948, *Les structures élémentaires de la parenté*, Paris, Presses Universitaires de France ; rééd. La Haye, Mouton, 1967
- LEVI-STRAUSS Cl., 1958, *Anthropologie structurale*, Paris, Plon
- LEVI-STRAUSS Cl., 1962, *La pensée sauvage*, Paris, Plon
- LEVITT Th., 1983, *The Marketing Imagination*, New York, Free Press
- MATTELARD A., 2005, *Diversité culturelle et mondialisation*, Paris, La Découverte
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec
- REDFIELD R., LINTON R. et HERSKOVITS M., 1936, « Memorandum on the Study of Acculturation », *American Anthropologist*, vol. 38, n°1, p. 149-152
- RICOEUR P., 2004, « Cultures, du deuil à la traduction », *Le Monde*, 25 mai
- SAINSAULIEU R., 1977, *L'identité au travail. Les effets culturels de l'organisation*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques
- WEBER M., 1922, « Wirtschaft und Gesellschaft », in *Grundriss der Sozialökonomik (S. 19)*, Tübingen, Mohr; trad.franç. *Economie et société*, Paris, Plon, rééd. 1995
- WILL E. et DEMORGON J. (dir.), 2007, *Guide interculturel pour l'animation de réunions transfrontalières*, Luxembourg, Editions Saint-Paul; version allemande, *Interkulturelle Leitfaden: zur Moderation grenzüberschreitender Sitzungen*, Baden-Baden, Nomos
- WILSON N.L., 1959, « Substances without substrata », in *Review of Metaphysics*, vol. 12 n°4