

## LES ENJEUX DE LA COMMUNICATION INTERNE DANS LES ADMINISTRATIONS FINANCIERES

---

**Pierre Beltrame et Christine Musselin**

*Revue Française de Finances Publiques* 57 (1), pp. 13-24, 1997

Comme toute action volontaire conduite dans les organisations, l'élaboration d'une politique de communication interne doit tenir compte du système d'acteurs (c'est-à-dire des interrelations, des modes de régulation, des agencements organisationnels) auquel elle est destinée. Même si elle est animée des meilleures intentions et des objectifs les plus nobles, elle ne pourra aboutir et avoir un impact que si sa conception s'appuie sur une connaissance approfondie, clinique, des modes de fonctionnement concrets.

Pourtant cette phase est fréquemment négligée au profit de la définition d'objectifs précis, du choix des médias et des supports technologiques qui seront utilisés... Autrement dit, la réflexion sur le contenu de la communication repose trop souvent sur une appréhension formelle et théorique de l'organisation, sur ce qui devrait être, plus que sur ce qui est, sur des catégories de personnels-cibles qui reproduisent les clivages statutaires (les cadres, les agents de maîtrise...) plutôt que sur l'analyse des relations de travail.

C'est la raison pour laquelle nous voudrions montrer dans cette communication, en quoi une connaissance en profondeur des comportements des acteurs permet d'une part de repérer les ambiguïtés auxquelles risque d'être confrontée une politique de communication interne et d'autre part de mieux en définir la stratégie.

Pour cela nous procéderons en deux temps. Dans une première partie, nous rappellerons les principaux résultats d'une enquête organisationnelle menée en 1983 par C. Musselin dans les services extérieurs du Ministère des finances et nous mettrons en évidence, au vu de ces résultats, les difficultés auxquelles risquaient de se heurter une politique de communication interne qui ne tiendrait pas compte de ces modes de fonctionnement concrets. Dans un deuxième temps, nous décrirons les efforts qui ont été réalisés par la Direction

Générale de la Communication et nous présenterons leurs effets et leurs limites en nous appuyant sur différents travaux empiriques récents.

## 1. L'APPORT D'UNE APPROCHE ORGANISATIONNELLE POUR L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION INTERNE

### 1.1. Caractéristiques organisationnelles du fonctionnement des administrations financières d'après l'enquête réalisée en 1983

L'enquête<sup>1</sup>, réalisée par entretiens semi-directifs auprès de 170 agents entre janvier et avril 1983, a permis de porter trois grands constats sur le fonctionnement des services extérieurs du ministère des finances : la diversité des configurations organisationnelles d'une part ; les difficultés relationnelles entre les directions, d'autre part ; le rôle structurant des relations avec le public, enfin.

#### *La diversité des configurations organisationnelles*

L'image très structurée, hiérarchisée que donnaient les organigrammes des administrations financières ne correspondait que de très loin à la réalité relationnelle. Nous le montrerons en nous cantonnant à deux exemples, celui de la Direction des Services fiscaux (DSF) et celui de la Direction de la comptabilité publique (DCP), parce qu'ils offraient deux situations très contrastées.

La DSF correspondait en effet à une structure très éclatée. Les centres des impôts étaient certainement les meilleurs révélateurs de cette affirmation. Dans leur fonctionnement quotidien, ils étaient en fait composés de différents petits îlots relativement autonomes (chaque secteur d'assiette, chaque inspection spécialisée, l'ORDOC...) et il y avait très peu de zones de recouvrement entre la hiérarchie formelle et la structure de fonctionnement réelle. La notion de centre des impôts paraissait par conséquent essentiellement géographique et physique

---

<sup>1</sup> Cette enquête avait été réalisée à la demande de la Direction Générale pour les Relations avec le Public et portait sur "Les besoins en formation aux relations avec le public des personnels des administrations économiques et financières". Nous avons donc conduit des entretiens de une à deux heures avec des agents de différentes catégories dans les services fiscaux (62 entretiens), de la comptabilité publique (54 entretiens), des douanes (30 entretiens) et enfin de la concurrence et de la consommation (24 entretiens). Ces résultats ont été présentés de manière plus détaillée dans de précédentes publications (Musselin, 1984a et 1984b ; Dupuy et Thoenig, 1985 : chapitre 2).

(accueil sous un même toit de divers services), et la fonction de chef de centre s'avérait très pauvre : les services qui théoriquement dépendaient de ce dernier se géraient seuls et réglait directement leurs problèmes soit avec la Direction des services fiscaux, soit avec les inspecteurs principaux.

Cet éclatement organisationnel des services fiscaux s'exprimait également à travers les logiques poursuivies par les agents selon leurs domaines d'activité. Ainsi, l'imposition n'était-elle pas la logique primordiale pour tous. Elle l'était certes pour les agents du niveau départemental, les inspecteurs principaux et les inspecteurs spécialisés. Mais, pour les agents des recettes, elle passait derrière la logique de recouvrement qu'elle pouvait même contrariée<sup>2</sup>. Pour les agents des secteurs d'assiette, elle était au moins aussi importante que la logique de dégrèvement dont ils tiraient plus de satisfaction et qu'ils estimaient plus valorisante... Sans parler des préoccupations des agents du cadastre qui étaient encore autres. Bref, il n'existait pas au sein de la DSF une communauté de vue sur les missions.

Il en allait, en revanche, très différemment au sein de la Direction de la comptabilité publique. Les responsabilités y étaient moins atomisées et la structure formelle était plus fidèle au fonctionnement réel : au contraire des chefs de centre des impôts, les percepteurs assuraient de fait les prises de décisions, le contrôle des tâches, la prise de responsabilité et étaient les relais quasi-obligés des relations avec la Trésorerie Générale.

Cette direction était également plus intégrée, au sens où les logiques d'action des agents étaient convergentes et partagées autour de deux tâches : le recouvrement de l'impôt et le contrôle comptable.

---

<sup>2</sup> La "trop forte" imposition d'un contribuable peu solvable crée des difficultés et fait baisser le taux de recouvrement.

### *Des relations difficiles entre les directions*

Nous concentrerons là-aussi notre propos sur la DSF et la DCP, notamment parce que ces deux directions sont en situation d'interdépendance fonctionnelle forte : l'une recouvre le montant d'impôt que l'autre a assis. Or, nous avons constaté que les relations entre elles étaient rares et conflictuelles (si l'on en juge par les propos tenus les uns sur les autres). En particulier, les informations détenues par les agents de la DSF et utiles aux agents des perceptions (changement d'adresse, solvabilité du contribuable, montant des dettes du contribuable envers l'administration fiscale en cas de liquidation de biens...) n'étaient pas transmises. En d'autres termes, la preuve était faite, une fois de plus, que l'appartenance à un même ministère, ne préjuge en rien de la qualité de la collaboration entre les directions et que celle-ci n'est pas "naturelle".

### *Diversité organisationnelle, contenu de la tâche et variété des relations avec le public*

L'enquête portant sur les relations avec le public, nous avons été conduits à élaborer une typologie de ces relations. Nous voudrions la reprendre ici car il nous semble qu'elle illustre bien les deux points que nous avons exposés précédemment et qu'elle est révélatrice de la variété cachée<sup>3</sup> des situations.

Cette typologie des comportements à l'égard du public permettait de rendre compte de la diversité des relations à travers deux variables : 1/ la nature de la tâche à effectuer (de répressive jusqu'à commerciale) et 2/ les contraintes organisationnelles (c'est-à-dire la marge de manoeuvre dont disposait l'agent dans l'exécution de la tâche). Cela permettait de distinguer six catégories.

---

<sup>3</sup> Nous employons ce terme pour rappeler qu'une telle typologie n'est pas immédiatement apparente : c'est l'étude des comportements des agents qui permet de la reconstruire *a posteriori* grâce à une démarche inductive (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993). L'emploi de ce terme ne signifie donc pas qu'il y a dissimulation de la part des agents : confrontés à une situation donnée, ils ne font qu'adapter leur comportement en utilisant les marges de manoeuvre réglementaires dont ils disposent.

### Les “répressifs”

La tâche principale de ces agents<sup>4</sup> était la répression et ils étaient pris dans des contraintes fortes. Le cas de l'inspecteur vérificateur était peut être le plus parlant. Même s'il avait aussi une fonction de gestion administrative de dossiers, la tâche à ses yeux la plus importante était le contrôle fiscal. Or, le mode de gestion de sa carrière et le système d'évaluation de son activité l'incitaient fortement à ne pas revenir d'un contrôle avec une “fiche blanche”. Comme c'est lui qui proposait à la DSF, les dossiers à contrôler, il avait intérêt à sélectionner des cas *a priori* suspects<sup>5</sup>, c'est-à-dire des situations où le redressement fiscal laissait peu de doute au vu du contrôle sur pièce et dont l'analyse comptable était réalisable en trois mois. Par ailleurs, il devait effectuer cette mission dans un cadre extrêmement réglementé : charte du contribuable, risque d'annulation de redressement pour vice de procédure, règles fiscales et comptables circonscrivent fortement son action et restreignent encore plus sa marge de manoeuvre. De fait, ses relations avec le contribuable ne pouvaient être que délicates<sup>6</sup>. D'autant que, face à un inspecteur qui venait pour redresser, le “contrôle” avait peu de chance d'échapper à la logique d'imposition : le seul élément qui était négociable, c'était le montant de la sanction.

### Les arrangeurs<sup>7</sup>

Les tâches de ces agents<sup>8</sup> n'étaient pas principalement répressives<sup>9</sup>, ils disposaient d'une certaine autonomie de décision vis-à-vis de leur hiérarchie et ils dépendaient peu d'autres services dans l'exécution de ces tâches. Autrement dit, ces agents disposaient de marges de manoeuvre face au contribuable qui arrivait avec un problème à résoudre. C'était le cas par exemple des contrôleurs des secteurs d'assiette qui, face à une demande de dégrèvement et dans les limites de leur seuil de compétence, utilisaient leur connaissance de la réglementation fiscale et leur appréciation de la situation pour trouver une solution au problème posé, “oubliant” souvent la mission d'imposition au profit de la satisfaction du contribuable (dans le respect de la réglementation fiscale bien sûr). Pour ces agents, les relations avec le public étaient

---

<sup>4</sup> Nous mettons dans ce groupe : les inspecteurs vérificateurs, les douaniers de brigade de surveillance, les douaniers de visite, les contrôleurs.

<sup>5</sup> Ce qui ne pouvait manquer d'orienter l'attitude de l'inspecteur vis-à-vis du “contrôle”.

<sup>6</sup> Ce qui ne veut pas dire qu'elles seront obligatoirement conflictuelles.

<sup>7</sup> Bien sûr le terme d'arrangeurs fait référence au vocabulaire sociologique et n'a pas le sens péjoratif que lui attribue le sens commun.

<sup>8</sup> Nous mettons dans ce groupe : les agents des secteurs d'assiette, les percepteurs, les chefs de poste, les receveurs des douanes, les receveurs des services fiscaux.

<sup>9</sup> Par exemple, les agents des secteurs d'assiette font certes du contrôle sur pièces, mais leur activité principale est d'établir l'assiette de l'impôt.

généralement bien vécues : elles devenaient même souvent valorisantes et toute menace d'ingérence de la hiérarchie sur les possibilités d'arrangement était très mal vécue.

#### Les assiégés

Les tâches de ces agents<sup>10</sup> en relation constante avec le public, laissaient peu de place à l'initiative personnelle. Les contraintes organisationnelles qui pesaient sur eux sont par ailleurs fortes : ils dépendaient de leur hiérarchie et étaient le plus souvent en bout de chaîne, donc très dépendants d'autres services. Ces agents étaient donc particulièrement démunis devant le public. L'exemple le plus parlant était certainement celui de l'agent d'accueil de la perception, qui se trouvait en première ligne pour recevoir les doléances de contribuables peu amènes et qui ne pouvait que les orienter vers le service (arrangeur) qui pouvait trouver une solution.

#### Les bureaucrates insatisfaits

Ces agents<sup>11</sup>, dont les tâches étaient répétitives et paperassières connaissaient la situation très classique du guichet administratif, caractérisées par les règles et usages bureaucratiques

#### Les vendeurs et les commerciaux

L'activité de ces agents<sup>12</sup> était avant tout commerciale (même si elle pouvait comprendre aussi une composante répressive, mais les poursuites revenaient à un autre service) ou concernaient le recouvrement de services précis. La relation avec le public s'équilibrait autour de l'échange "un paiement contre un droit ou un service identifié".

#### Les conseillers

L'une des fonctions de ces agents<sup>13</sup> était de donner des conseils ou des avis consultatifs (par exemple sur la recevabilité de dossiers de primes aux entreprises) mais, généralement ils devaient également exercer ensuite un

---

<sup>10</sup> Nous mettons dans ce groupe : les agents qui recouvrent l'impôt dans les postes comptables du Trésor, les agents d'accueil dans ces mêmes postes, les agents de la réception du cadastre.

<sup>11</sup> Par exemple, les douaniers de la "section".

<sup>12</sup> Nous mettons dans ce groupe : les agents des recettes locales et principales, les douaniers qui font de la franchise, les agents qui recouvrent les produits communaux, ceux qui appartiennent au service des fonds particuliers.

<sup>13</sup> Nous mettons dans ce groupe : les agents de la Direction de la Concurrence et de la Consommation qui s'occupent de la consommation, des primes aux entreprises, des marchés publics et de l'aide aux collectivités locales et les percepteurs dans leurs attributions de comptables pour les municipalités ou pour les établissements publics.

contrôle sur le respect des engagements pris (dans le cas cité, lors de la liquidation de la prime accordée). D'où l'ambiguïté de ces fonctions et la difficulté pour ces agents de se constituer une "clientèle", alors que c'était souvent l'aspect conseil qu'il les intéressaient et qu'ils valorisaient.

## **1.2. Les ambiguïtés de la communication interne face aux caractéristiques organisationnelles**

Qu'avons nous appris sur les administrations financières à travers la présentation des résultats de l'enquête menée en 1983 ?

D'une part, que l'appartenance à une direction donnée ne garantissait pas la poursuite d'objectifs communs entre les agents de cette direction et que l'objectif officiel (par exemple l'imposition dans le cas de la DSF) n'était pas nécessairement primordial pour tous les agents.

D'autre part, l'interdépendance fonctionnelle entre les directions ne suffisait pas pour instaurer des relations de collaboration entre celles-ci. On peut même parler de déficit de communication.

Enfin, la typologie appelle trois remarques. Premièrement, alors que l'enquête portait au départ sur une comparaison entre quatre directions du ministère du finance, l'étude des relations avec le public montrait qu'il n'était pas pertinent de raisonner par direction puisque chaque catégorie regroupait des agents de direction différente. Deuxièmement, cette typologie bousculait également les frontières statutaires : par exemple, parmi les "arrangeurs" se trouvaient aussi bien des agents de cadre A (les percepteurs) que des agents de cadre B (les contrôleurs d'assiette). Troisièmement, le fait d'appartenir à une direction *a priori* assez intégrée comme celle de la Comptabilité publique, c'est-à-dire le fait qu'il y ait convergence entre les logiques de fonctionnement de cette direction), n'empêchait en rien l'existence de situations très différentes dans leur gestion des relations avec le public.

Il est par conséquent clair que toute politique de communication interne se trouve alors confronter à deux ambiguïtés.

Premièrement une ambiguïté quant à son contenu. La variété des situations de travail, des rapports au public, de l'impact de ces relations sur le

fonctionnement interne des services etc. rend mal aisée l'élaboration d'une stratégie unique. Elle obère également l'efficacité de celle-ci, car, selon la situation du service ou de l'agent qui le recevra, le contenu sera en accord ou au contraire rentrera en contradiction avec les pratiques effectives. Selon la stratégie adoptée, ce ne sont donc pas les mêmes agents qui seront des freins potentiels ou qui au contraire pourront constituer des relais sur lesquels s'appuyer.

Deuxièmement une ambiguïté quant à sa mise en oeuvre. Celle-ci ne peut en effet reposer sur les circuits hiérarchiques et sur les découpages fonctionnels prescrits. Nous l'avons vu, la réalité organisationnelle traverse les frontières organisationnelles et les recompose différemment. De ce fait toute action visant à améliorer la communication interne doit pouvoir transgresser les cloisonnements directionnels, structurels et statutaires.



## Bibliographie

Crozier, M. et Friedberg, E. (1977) : *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

Dupuy, F. et Thoenig, J.-C. (1985) : *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

Friedberg, E. (1993) : *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

Musselin, C. (1984a) : "Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel", *Politiques et Management Public*, Printemps 1984, n° 2, pp : 25-40.

Musselin, C. (1984b) : "Comment vendre les impôts : la gestion des relations avec le public dans les administrations financières françaises", *Communication au Ier colloque international de la revue Politiques et Management Public*, Paris.