

Swiss Political Science Review

Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft
Revue Suisse de Science Politique
Rivista Svizzera di Scienza Politica

2

SPS

Analyser les réformes institutionnelles
sur le terrain: l'exemple de la réforme
de l'armée suisse "Armée XXI"

Aurélien Buffat

Research Note

Analyser les réformes institutionnelles sur le terrain: l'exemple de la réforme de l'armée suisse "Armée XXI"

AURÉLIEN BUFFAT
IEPI, Université de Lausanne

L'étude des réformes de l'administration et des institutions publiques suisses a considérablement délaissé la problématique des conséquences des changements sur le terrain et surtout n'a pas analysé le vécu des acteurs administratifs de base. Notre étude vise, au niveau analytique, à rendre compte du vécu des réformes à l'échelon des "petits fonctionnaires"; sur un plan méthodologique, une enquête de nature ethnographique est introduite pour étudier ce questionnement. Notre enquête sur la réforme de l'armée suisse "Armée XXI" sert d'illustration. Si notre démarche permet de parvenir à des résultats intéressants sur les conséquences et le vécu de cette réforme, elle comporte également des enjeux empiriques spécifiques articulés autour de la question centrale de la relation du chercheur à son terrain. Au final, une microsociologie ethnographique du vécu des réformes par les acteurs de base nous semble susceptible de contribuer à un enrichissement de la recherche sur les transformations récentes des institutions publiques en Suisse.

KEYWORDS: Institutional Reform • Ethnographic Methods • Swiss Army Reform • Internal Reception of Change • Street-level Bureaucrats

Introduction

Au sein de la science politique helvétique, force est de constater que l'administration publique constitue un objet et un champ de recherche faiblement développés. Portant le plus souvent sur l'administration fédérale et essentiellement sur la strate des hauts fonctionnaires, le nombre de travaux consacrés à ce sujet reste relativement faible (Klöti 1972; Urio 1984; Urio et al. 1989; Roth 1994; Germann 1996) et commence à dater sérieuse-

ment.¹ Une rapide comparaison avec la littérature étrangère renforce le constat d'un sous-développement de la recherche politologique sur l'administration publique suisse.²

En ce qui concerne l'analyse des réformes administratives et institutionnelles, il existe certes un nombre plus important de travaux. Néanmoins, la science politique ayant plutôt délaissé cet objet d'étude, c'est principalement sous un angle évaluatif que la question a été traitée (Ritz et al. 1999; Thom et Ritz 2000; Ritz 2003; Lienhard et al. 2005). L'accent est surtout mis sur une évaluation des réformes institutionnelles en fonction de leurs objectifs propres ainsi que sur la formulation de recommandations et de solutions d'améliorations quant aux problèmes rencontrés. Cette orientation évaluative se retrouve dans la littérature francophone, laquelle a surtout mis en avant l'émergence d'injonctions contradictoires pour les agents de la fonction publique avec l'introduction du modèle de nouvelle gestion publique (Emery et Giaque 2002/2003; Emery et Wyser 2005; Emery et Giaque 2005). Si les apports de ces différentes recherches sont indéniables, il nous semble néanmoins que leur niveau d'analyse (macro ou meso) et leur perspective principalement évaluative les rendent insuffisamment attentives aux impacts et conséquences concrètes des réformes ainsi et surtout à la manière dont ces changements sont vécus par les fonctionnaires *sur le terrain*.³

A l'exception notable de deux recherches récentes (Giaque 2003; Bühlmann, F. 2005),⁴ la question des impacts des réformes et du vécu des

¹ Sur le faiblesse du développement de la recherche, il est significatif de relever que c'est seulement depuis la dernière édition du *Manuel de la politique suisse* qu'un chapitre est consacré à l'administration publique (fédérale) (Varone 2006).

² Voir par exemple les récents ouvrages collectifs de Peters et Pierre (2003) ou de Dreyfus et Eymeri (2006) dans lesquels l'on ne trouve aucun auteur suisse ou contribution sur le cas suisse.

³ Giaque (2003: 31) le dit bien dans sa revue de la littérature: "Rares sont les auteurs à résister à la tentation de livrer leurs recettes pour améliorer la gestion et l'efficacité des organisations du secteur public. Plus rares encore sont les études qui tentent d'appréhender les conséquences de ces changements sur les agents publics. [...] L'appréhension des réformes s'avère donc quelque peu techniciste, en ce sens que ce point de vue prend peu en considération les acteurs des organisations publiques, ceux par qui, ou à l'insu desquels, les mutations sont conduites."

⁴ Dans son travail pionnier en ce qui concerne la recherche en Suisse, Giaque (2003) a étudié les conséquences des mutations administratives basées sur la nouvelle gestion publique dans deux services administratifs suisses et canadiens au niveau fédéral. De son côté, Bühlmann, F. (2005) a étudié le vécu quotidien des réformes de ce type au sein d'un service

acteurs administratifs de terrain est fortement négligée, particulièrement au niveau des “petits fonctionnaires”. Or, considérer leur vécu est utile au vu du pouvoir discrétionnaire non-négligeable dont disposent les *street-level bureaucrats* dans la concrétisation des réformes (Lipsky 1980). Dès lors, les questions suivantes n’ont pas été suffisamment traitées: comment les réformes sont-elles perçues et vécues au quotidien par les agents administratifs de la base? Dans quelle mesure les réformes affectent-elles leurs pratiques et leurs représentations professionnelles? Comment leur identité professionnelle est-elle affectée par ces changements?

De plus, en dehors de Bühlmann, F. (2005), il n’existe pas d’enquêtes approfondies de terrain portant sur le fonctionnement concret et quotidien des administrations publiques suisses. En somme, il manque selon nous une *ethnographie* de l’univers administratif suisse⁵. Or, une telle méthodologie peut se révéler utile et pertinente afin de rendre compte *en profondeur* des effets des réformes sur le terrain.⁶

Nous aimerions suggérer une démarche doublement différente pour aborder la question des réformes institutionnelles. Premièrement, au niveau analytique, il nous paraît intéressant d’explorer plus avant la problématique des effets des réformes sur les agents administratifs et la manière dont ceux-ci perçoivent et vivent ces changements organisationnels. Plus particulièrement, une focale sur l’univers des “petits fonctionnaires” (*street-level bureaucrats*) reste à entreprendre. L’analyse se situe au niveau microsociologique. Deuxièmement, au niveau méthodologique, la mobilisation d’outils de nature ethnographique constitue non seulement une manière adaptée pour répondre à ce type de questionnement, mais également une démarche nouvelle dans l’étude des réformes institutionnelles, susceptible d’enrichir considérablement la compréhension de ce phénomène et de ses effets en rendant compte de la réalité de terrain.

Dans cet article, nous commençons d’abord par définir notre approche méthodologique en explicitant brièvement quels sont les principes et caractéristiques générales de la méthode ethnographique. Après cela, nous illustrerons celle-ci au travers de notre propre recherche conduite en 2005

d’une administration cantonale.

⁵ Ce qui renvoie plus largement à l’absence flagrante de recherches ethnographiques dans l’étude des phénomènes politiques en général. Sur ce constat, voir Auyero (2006: 258).

⁶ Des enquêtes de terrain approfondies telles que celle de Dubois (1999) ou celle de Weller (1999) portant sur les bureaucraties de guichet en France constituent de bonnes illustrations de ce type d’approche méthodologique.

au sujet de la récente réforme de l'armée suisse "Armée XXI". Dans cette partie, nous présenterons dans un premier temps les résultats principaux de l'enquête en mettant en avant le vécu des différents changements par les militaires professionnels ainsi que leurs conséquences concrètes sur le terrain. Dans un deuxième temps, nous aborderons des aspects plus spécifiquement liés à notre méthode d'enquête, en revenant sur quelques enjeux empiriques qu'elle posait. Enfin, la dernière section discute des apports de l'ethnographie à notre recherche ainsi que de son intérêt plus général pour l'analyse des réformes de l'administration, en suggérant finalement quelques prolongements et pistes de recherches possibles.

L'enquête ethnographique: "définition" et caractéristiques générales

Au vu de son absence au sein de la science politique suisse, il nous paraît utile de décrire ou de rappeler brièvement en quoi consiste, de manière générale, une méthode ethnographique d'enquête.

L'ethnographie se situe naturellement dans le courant des méthodologies qualitatives. Elle vise principalement à décrire et à comprendre les pratiques et expériences des individus (ou des groupes sociaux), la nature de leurs représentations, la culture et le contexte dans lesquels ceux-ci évoluent, etc.

L'emploi de la méthode ethnographique "implique donc un changement d'échelle, de passer du macro au micro. Elle permet, dans un souci toujours renouvelé de baser l'analyse sur le recueil du matériau de preuve in situ, d'interroger les univers culturels des acteurs, les représentations qui dominent au sein d'un groupe d'acteurs, et enfin de se pencher sur les acteurs eux-mêmes, leurs pratiques et les motivations qui les sous-tendent" (Boumaza et Campana 2007: 21).

Comme la plupart des concepts utilisés en sciences sociales, il n'existe pas de définition unique et unanime de l'ethnographie car elle est utilisée différemment au sein des différentes disciplines des sciences humaines, elles-mêmes prises dans des traditions variables (O'Reilly 2005: 1). En l'absence d'une définition standardisée, indiquons néanmoins que la méthode ethnographique requiert du chercheur qu'il s'implique personnellement dans son terrain et ceci pour une période de temps plutôt importante. Ainsi, la participation de l'enquêteur est une caractéristique essentielle: "ethnography involves the ethnographer participating [...] in people's daily lives for an extended period of time, watching what happens, listening to what

is said, asking questions – in fact, collecting whatever data are available to throw light on the issues that are the focus of the research” (Hammerslay et Atkinson 1995: 1).⁷ Pour ce faire, l’observation participante – au travers de l’immersion du chercheur dans le milieu qu’il étudie – constitue un élément incontournable. En somme, la démarche ethnographique peut se définir comme: “The close study, over time, using participation and observation, of a group of people, with the emphasis on obtaining the insider view” (O’Reilly 2005: 21–22).

A partir de ces premiers éléments, quatre principes fondamentaux relativement simples devraient guider toute recherche de ce type.

Premièrement, il importe que les données soient récoltées en contexte, c’est-à-dire que le chercheur doit être immergé dans les situations quotidiennes des enquêtés et de leur milieu. Cela lui permet effectivement de parler avec et d’écouter ceux-ci en même temps qu’ils expérimentent les éléments étudiés, laissant dès lors la possibilité de voir les réactions des enquêtés. Surtout, être *en contexte* permet de relier les discours des acteurs à leurs pratiques.

Deuxièmement, une telle méthode implique une immersion dans le milieu pour une période de temps relativement importante (qu’il est difficile de définir *a priori*). Les raisons, liées au but de la démarche ethnographique, en sont multiples: passer du temps sur le terrain permet progressivement de limiter les effets de la présence du chercheur sur ses enquêtés, notamment le risque que ceux-ci adoptent un comportement différent qu’en “temps normal”. Ainsi, l’immersion dans le temps sert à faire tomber la méfiance du milieu vis-à-vis de l’“intrus” potentiel que représente l’enquêteur. De plus, cela lui permet d’apprendre et de comprendre le point de vue des *insiders*, et donc de mieux appréhender son terrain. Enfin, le temps passé favorise aussi la nature itérative de la recherche, c’est-à-dire la possibilité d’ajouter de nouvelles questions au questionnement initial à partir des expériences faites.

Troisièmement, la participation à la vie des enquêtés est un élément crucial en ce sens qu’elle seule rend possible l’expérimentation concrète de ce que ceux-ci vivent et ressentent, et donc une véritable compréhension du milieu d’enquête. De plus, la participation est importante pour le chercheur car elle lui permet de faire progressivement partie du “paysage” quasi-naturel du contexte. Là aussi, *faire avec* permet de faire tomber la

⁷ Citée in O’Reilly (2005: 2).

méfiance des enquêtés et donne au final un accès plus aisé aux informations recherchées. Mais la seule participation n'est pas suffisante en soi.

Ainsi, un quatrième et dernier principe est l'observation comme activité centrale de la recherche. Impliquant une grande objectivité par rapport au milieu d'immersion, elle consiste à prêter une attention en permanence à ce qui se passe, à ce qui est dit, aux routines quotidiennes, aux habitudes des acteurs, au contexte, etc. Les multiples observations faites par le chercheur sont ensuite notées en détails dans un journal d'enquête, sur lequel la description et le compte-rendu détaillé du terrain sont basés.

Au vu de la forte immersion que l'ethnographie implique, celle-ci comporte également un principe central et indispensable d'auto-réflexivité permanente du chercheur par rapport à son terrain et au milieu d'enquête. Ainsi, celui-ci se doit de toujours questionner la manière dont il est perçu par les enquêtés, de créer des rapports de confiance avec eux et de gérer les multiples problèmes que son insertion dans un milieu déjà constitué est susceptible de créer.⁸ Par exemple, le chercheur doit être attentif à composer avec les conditions souvent posées par les enquêtés de façon à ne pas péjorer la récolte de données; de plus, un des enjeux majeurs est pour lui de faire reconnaître sa légitimité à enquêter: "Pour ce faire, il faut tenter d'effacer son statut d'*étranger*" (Boumaza et Campana 2007: 13). En somme, c'est au carrefour de ces différents éléments que l'enquête ethnographique se situe. Dans la section suivante, nous proposons une illustration empirique spécifique d'une telle démarche sur la base de nos propres travaux au sein de l'armée suisse.

Analyser la réforme "Armée XXI": exemple d'une micro-sociologie ethnographique du vécu des changements

Sont repris ici certains des éléments d'une récente recherche que nous avons consacré à la réforme de l'armée suisse "Armée XXI".⁹ Après l'évocation du questionnement de la recherche et la présentation du terrain, nous rendons compte des résultats centraux de celle-ci. La partie suivante traite

⁸ Cette problématique se pose avec d'autant plus d'acuité dans l'exploration de terrains dits "difficiles", notamment lorsque les propriétés sociales du chercheur sont susceptibles d'entrer en tension avec le milieu d'enquête. A ce sujet, voir Boumaza et Campana (2007) et Bizeul (2007).

⁹ Voir Buffat (2005).

plus exactement de notre démarche méthodologique de nature ethnographique et met en avant les enjeux empiriques spécifiques qu'elle posait par rapport à la nature particulière du terrain d'enquête.

Contenu et objectifs de la réforme

La réforme "Armée XXI" (AXXI) a été largement acceptée en votations populaires en mai 2003 et est entrée en vigueur en janvier 2004. Les changements que cette réforme a impliqués sont conséquents pour l'institution. Brièvement dit, trois écoles de recrues se succèdent toute l'année au lieu de deux sous l'ancien modèle "Armée 95" (A95). La durée de celles-ci a considérablement augmenté (de trois à six semaines). Les jours de service obligatoire ont diminué. L'organisation du recrutement s'étale désormais sur deux à trois jours au lieu d'une seule journée sous A95. Le système d'avancement aux grades de milice est profondément modifié. En lien avec cela, l'instruction de la troupe et ses phases a elle aussi été remaniée. De nouveaux grades et de nouvelles fonctions ont été mis en place. Les effectifs totaux de l'armée doivent progressivement atteindre un maximum de 220'000 personnes au lieu de 360'000 précédemment. Le secteur de la logistique se voit fortement rationalisé dans son fonctionnement et dans ses structures. Finalement, la réforme AXXI consacre un changement significatif de l'organisation générale des unités: refonte des organes de commandement, création d'un poste de chef de l'Armée, dissolution des troupes organisées sur une base cantonale et suppression de nombreuses unités. En termes doctrinaux, l'objectif principal est ainsi d'adapter l'outil militaire au nouveau contexte stratégique, social et financier, en abandonnant un modèle d'armée jugé trop rigide et coûteux, pour évoluer vers des structures plus souples et plus économiques. Il s'agit bel et bien d'une réforme de la totalité de l'appareil militaire qui est en cours depuis 2004.¹⁰

Questions de recherche et présentation du terrain

Au vu de l'ampleur des modifications amenées par cette nouvelle législation, nous cherchons à savoir plus précisément: comment la réforme et les changements provoqués sont perçus et vécus à l'intérieur de l'armée suisse? Quelles sont les conséquences concrètes de cette réforme pour

¹⁰ Pour une analyse des changements plus globaux des politiques de défense en Suisse, se référer aux travaux de Bühlmann, C. (2005).

l'institution militaire? Quelles peuvent être les logiques identifiables qui président à la perception interne de la réforme? Le but principal du travail était ainsi d'analyser le vécu interne, par les militaires professionnels,¹¹ de la réforme AXXI.

Afin de comprendre le contenu de ce vécu, nous étions guidés par deux hypothèses de travail de nature complémentaire. La première hypothèse lie le type d'orientation de la réforme avec la perception de celle-ci, l'idée étant que sa probable réception interne négative s'explique par le changement de culture institutionnelle qu'elle instaure. En somme, pour autant que la réforme s'orientait globalement vers une rationalisation du fonctionnement de l'organisation¹² on pouvait s'attendre à de la résistance interne à la réforme. De plus, considérant l'armée suisse comme une institution à part entière – un univers de pratiques et de représentations plus ou moins stables sur celle-ci – la mobilisation des notions théoriques empruntées à la sociologie politique des institutions s'est révélée utile.¹³ Ainsi, notre deuxième hypothèse consistait à rattacher la réception interne des changements à la manière dont les pratiques routinières des militaires et le contenu de leur identité professionnelle (rôle institutionnel) se voyaient perturbés (ou non) par AXXI. Postulant que les membres de l'institution éprouvent un attachement à certaines pratiques routinisées perçues comme efficaces et légitimes, la résistance interne pouvait s'expliquer par la tension provoquée par l'émergence de nouvelles pratiques concurrentes jugées moins efficaces ou légitimes. Dès lors, plus la réforme perturbait l'identité et les pratiques professionnelles des militaires et plus ces changements étaient mal vécus.

L'enquête a constitué en une étude de cas d'une place d'armes en particulier, celle de Moudon dans le canton de Vaud. Ce choix a surtout été

¹¹ Cette catégorie peu paraître a priori quelque peu éloignée des *street-level bureaucrats* de Lipsky. Les militaires professionnels en partagent pourtant les caractéristiques essentielles: ce sont des acteurs administratifs de terrain et en interaction directe avec les "clients" ou "usagers" de l'armée (les recrues).

¹² Nous entendons par là deux éléments: (1) une volonté d'économiser et de réduire les coûts; (2) le souci d'améliorer l'efficacité organisationnelle en mettant en avant les buts d'une flexibilité, productivité et efficacité accrues du travail du personnel militaire, notamment par l'importation de méthode de gestion du personnel inspirée du secteur privé (nouvelle gestion publique).

¹³ Nous nous sommes référés à Lagroye et al. (2002: 139–56); Lagroye (2004); Dubois (1999). Dans un autre courant de recherche insistant sur l'importance du facteur institutionnel dans l'analyse politologique, voir March et Olsen (1989).

guidé en vertu d'une connaissance préalable par l'auteur¹⁴ de l'endroit et des personnes y travaillant, dont une, de par sa position centrale et ses ressources d'interconnaissance dans le milieu, a grandement facilité voire même rendu possible l'organisation et le bon déroulement de l'enquête.¹⁵

Celle-ci s'est déroulée en juillet 2005, lors des trois premières semaines de la deuxième école de recrues hôpital de l'année.¹⁶ Au total, seize entretiens semi-directifs approfondis¹⁷ ont été effectués avec des militaires professionnels, aux grades et fonctions différents. Aucun refus d'entretien ne nous a été signifié. L'ensemble du personnel militaire a été informé, dès notre arrivée, de la nature de nos activités par courrier interne émanant du colonel de la place d'armes. De plus, l'auteur étant lui-même en service actif lors de l'enquête de terrain, la recherche a comporté un important volet d'observation directe de nature participative.¹⁸

Principaux résultats de l'enquête

Evoquons les résultats centraux de la recherche. Sont abordés ici le vécu des principaux éléments de la réforme AXXI par les militaires professionnels ainsi que leurs impacts et conséquences concrètes. Les données recueillies portent sur quatre changements majeurs: (1) la nouvelle orga-

¹⁴ L'auteur y avait effectué un service militaire actif en 2004 d'une durée de neuf semaines.

¹⁵ Facilitation pour l'obtention des autorisations d'enquête en service actif, intégration de l'auteur à une fonction peu astreignante laissant les plages-horaires suffisantes pour la récolte de données, aide pour les prises de contact, etc.

¹⁶ Cinquième école de recrues sous le nouveau régime AXXI, la période était particulièrement adaptée pour observer les pratiques professionnelles et les tensions ou critiques du fonctionnement du nouveau système. D'un point de vue plus pratique, c'est la période où une majorité du personnel professionnel est présente sur place.

¹⁷ Le premier volet de l'entretien traitait de la trajectoire professionnelle tant civile que militaire de l'interviewé, des motivations personnelles, de ses attentes vis-à-vis du travail, etc. Le second volet était consacré au vécu et à la perception des différents changements amenés par la réforme AXXI dans les principaux domaines touchant son travail. Pour chaque domaine, nous nous intéressions aux conséquences de la réforme et au jugement des acteurs par rapport à ces changements.

¹⁸ La plupart des données recueillies étaient notées de façon détaillée dans un journal d'enquête tenu au jour le jour. Nous étions ainsi attentifs aux multiples éléments pouvant faire sens par rapport à nos questions, que nous évoquons plus loin.

nisation de l'école de recrues, (2) le nouveau système de formation des cadres de milice, (3) la contractualisation du corps militaire professionnel et (4) l'introduction de mesures visant à rationaliser le fonctionnement de l'organisation. Nous terminons par évoquer brièvement la pertinence de nos hypothèses.

L'organisation de l'école de recrues

La nouvelle organisation de l'école de recrues consiste en deux changements majeurs: d'une part, le passage de deux à trois écoles de recrues par année, se succédant et se chevauchant; d'autre part, une durée rallongée (de trois semaines) et un nouveau déroulement des phases de l'école impliquant une répartition différente des tâches pour les militaires professionnels dans l'instruction des recrues (rôle accru par rapport à avant et diminution de celui de la milice).

Le vécu du personnel militaire professionnel rencontré est globalement mitigé et dépend beaucoup du niveau d'exposition à ces changements. Si la plupart des interviewés s'accordaient à dire que le niveau de formation des recrues s'en trouvait augmenté, ce jugement positif était contrebalancé par la mise en avant fréquente de multiples conséquences vécues de manière plus problématique. Ainsi, en termes de conditions de travail, le rythme devient beaucoup plus soutenu et l'effort de travail plus conséquent avec l'enchaînement des écoles tout au long de l'année, lequel implique également la fin de la pause traditionnelle de l'ancien système entre deux écoles. De plus, la possibilité de tirer des bilans des problèmes rencontrés lors de l'instruction est rendue plus difficile par le chevauchement des écoles, avec la dispersion géographique des personnels notamment.

Avec la nouvelle répartition des tâches, si la charge de travail pour les professionnels est croissante, elle implique aussi qu'il n'est plus possible pour un militaire professionnel de suivre ses recrues du début à la fin de son école au vu de la division du travail. Ainsi, aux yeux de certains, il devient plus difficile dans ces conditions – changement fréquent des cadres – de créer une identité de section. Est dès lors regrettée une pratique professionnelle qui voyait le gradé conduire son unité du début à la fin d'une école. Enfin, les nouvelles exigences en termes de formation des soldats,¹⁹ réduisent fortement la marge de manœuvre des commandants d'unités dans

¹⁹ Chaque soldat d'hôpital obtient désormais un certificat d'aide-soignant Croix-Rouge, impliquant le suivi de 120 heures de cours théoriques et l'accomplissement d'un stage d'une durée de quatre semaines dans un hôpital civil.

la planification et l'organisation de l'instruction de la troupe, modifiant là aussi l'univers des pratiques jusqu'alors en place.

Le système de formation des cadres de milice

Deuxièmement, les nouvelles modalités de formation des cadres de milice font l'objet de critiques unanimes. Ici, c'est clairement l'attachement fort à la conception antérieure du cadre militaire – et à certaines pratiques de conduite qui y sont liées²⁰ – qui, fortement perturbée et contredite par la nouvelle, explique en grande partie ce vécu unanimement négatif. En effet, avec AXXI, le rôle des cadres miliciens sous-officiers et officiers est réduit uniquement à des tâches de conduite des troupes: ceux-ci n'ont plus pour rôle d'instruire et de transmettre des connaissances techniques et pratiques aux soldats (comme cela se faisait encore sous l'ancien modèle d'armée). Brièvement dit, le temps où des “apprentis enseignants” est désormais révolu. Du coup, la manière de former les futurs cadres miliciens change profondément. La formation selon AXXI insiste beaucoup plus sur l'acquisition de savoirs et de compétences théoriques de conduite,²¹ au détriment de l'apprentissage des connaissances techniques de l'arme (la maîtrise du domaine technique sanitaire) et ayant également pour conséquence une diminution des phases de mise en pratique. C'est justement ce qui est fortement critiqué par les militaires rencontrés, comme l'illustrent ces extraits d'entretiens:

“Maintenant, ce qui manque, c'est les compétences techniques des cadres. [...] Avant, on dirigeait par la compétence institutionnelle – le grade donné –, la compétence technique – ce qu'on avait appris – et puis la compétence sociale. Maintenant, la compétence technique ils l'ont plus. Et, souvent, avant, on conduisait que par la compétence technique. Le chef de section démontrait qu'il était capable de faire plus vite que les recrues; donc il savait, il était le chef. C'était clair, il n'avait pas besoin d'en dire plus. [...] Et là, à mon avis, on a fait une erreur.”²²

“Ils font beaucoup de théorie, beaucoup de travail sur tel formulaire, mais au niveau de la conduite, je veux dire c'est quand même ce qu'il y a de plus important, ils font pas grand-chose. Passer toutes ces journées en salle de théorie, c'est ce que nous à

²⁰ Dans le détail desquelles nous ne pouvons malheureusement pas rentrer ici.

²¹ Ceci se traduisant, dans la formation, par l'accomplissement désormais nécessaire de plusieurs modules théoriques appelés FUM (Führungsausbildung der unteren Milizkader) reconnus comme formation valable dans le civil.

²² Entretien n° 3, 15 juillet 2005.

l'école de sous-off on faisait la première semaine puis après c'était que du terrain. [...] Ils font de la conduite sur papier maintenant, ils font plus de la conduite dans le terrain, de la conduite réelle."²³

En somme, la conception antérieure du chef tend à considérer le rôle de celui-ci en tant qu'instrument de conduite et d'instruction. Sans la composante technique, le chef n'est que peu crédible et ne correspond dès ce moment plus à la définition *légitime* de cadre. C'est en fonction d'une divergence dans la définition de ce que doit être un chef et les compétences qu'il doit avoir que les critiques se formulent: d'un côté, une conduite "ancien système" dont la compétence-clé réside dans une connaissance et une maîtrise supérieures du domaine technique, conséquence d'une mise en pratique répétée; le rôle du chef est d'instruire *et* de conduire. D'un autre côté, avec AXXI, la conception du rôle du chef comme *pur instrument de conduite*, dont la compétence-clé est censée résider dans sa maîtrise parfaite de ce domaine, dont l'apprentissage est principalement théorique. Et les conséquences de ce nouveau système sont nombreuses selon les militaires professionnels: les nouveaux cadres de milice peinent ainsi à imposer leur autorité aux recrues à cause de leur manque de pratique et de compétences techniques et cherchent à le compenser – notamment – par le recours à des ressources d'imposition plus "coopératives";²⁴ de même, ceux-ci rencontrent des difficultés considérables dans les phases finales d'exercices pratiques. Enfin, la précocité de la sélection des futurs cadres²⁵ provoque des difficultés d'organisation pour les militaires chargés de ce travail dans la mesure où celle-ci doit être très rapidement faite.

La contractualisation du corps militaire professionnel

Un troisième changement marquant propre à la réforme AXXI est la forte contractualisation du corps militaire professionnel. Ainsi, vu que la milice ne joue plus ce rôle d'instruction des recrues comme auparavant, ce sont

²³ Entretien n° 1, 14 juillet 2005. A noter que le même type de critique a été systématiquement identifié dans l'ensemble des entretiens effectués.

²⁴ Par exemple, une des stratégies frappantes des nouveaux miliciens que l'on a pu observer consistait à tenter de faire "ami-ami" avec les soldats, ce qui pouvait notamment se lire au travers du développement du tutoiement des recrues par les cadres.

²⁵ Contrairement à l'ancien système, ceux-ci quittent l'école de recrues après sept semaines seulement pour rejoindre leur école d'aspirants.

essentiellement des militaires contractuels²⁶ qui sont engagés pour ce faire. Encore une dizaine en 2003, leur nombre s'élevait à une petite trentaine à l'été 2005.

L'accroissement d'une composante contractuelle au sein de la place d'armes n'est pas sans conséquences, notamment dans la manière dont ceux-ci sont perçus par les militaires de carrière. Certaines tensions ont ainsi été mises à jour entre ces deux corps. Si les militaires de carrière s'accordent à reconnaître – de façon plus ou moins résignée – la nécessité et l'utilité des contractuels pour l'accomplissement du travail, ceux-ci n'en ont pas moins une perception relativement négative. Sans trop entrer dans la complexité de la question, les sous-officiers et officiers de carrière critiquaient les motivations personnelles d'engagement des soldats contractuels parfois jugées comme insuffisamment vocatives (par rapport aux leurs) ou encore la qualité du travail de certains.

Surtout, les données montraient le poids des logiques de distinction et d'affirmation en termes d'identité professionnelle – elles-mêmes liées à une défense d'un statut progressivement et historiquement dévalué – chez les militaires de carrière. Par exemple, la différenciation était souvent rappelée en entretien²⁷ et visait à mettre en avant – et donc à défendre – leur statut et leurs compétences (supérieurs) acquis au prix d'efforts et d'étapes de formation considérables, par lesquelles n'étaient justement pas passés les contractuels. Souvent, la tension entre les deux corps renvoyait donc à la nécessaire distinction aux yeux des militaires de carrière entre "eux" et "nous". Ainsi, de manière générale, la conséquence principale de cette contractualisation est la mise en place – parfois problématique au vu des tensions que l'on a pu identifier – d'un nouveau système professionnel au

²⁶ Militaires engagés pour un contrat de durée déterminée (maximum cinq ans) ayant accompli leur école de recrues ainsi que leur service d'avancement. La plupart du temps sous-officiers ou officiers, ils servent majoritairement en tant que cadres dans les périodes d'instruction des écoles de recrues ou des écoles d'aspirants. En principe, ces militaires sont subordonnés aux officiers et sous-officiers de carrière, lesquels sont par contre engagés pour une durée indéterminée, sont détenteurs de diplômes des écoles centrales de l'Armée suisse et donc au bénéfice de salaires supérieurs.

²⁷ Ainsi ce militaire de métier, sous-officier de carrière: "J'ai l'impression quelques fois que les soldats contractuels pensent qu'ils sont comme les autres, comme nous par exemple. Là, ils rêvent! Chacun de nous, par exemple, a fait une école militaire comme la BUSA ou la MILAK; alors on a quand même d'autres expériences que quelqu'un qui vient maintenant deux ans, trois ans ou quatre ans travailler, c'est impossible qu'il ait la même connaissance!" (entretien n° 11, 22.07.05)

sein de l'armée, amenant deux corps de militaires à collaborer entre eux en dépit de cette tension sous-jacente.

La rationalisation du fonctionnement organisationnel

Un quatrième et dernier changement est l'introduction de mesures visant à rationaliser le fonctionnement de l'organisation militaire. Nous entendons par là les éléments suivants: (1) une volonté d'économiser et de réduire les coûts et (2) le souci d'améliorer l'efficacité organisationnelle en mettant en avant les buts d'une flexibilité, productivité et efficacité accrues du travail du personnel militaire, notamment par l'importation de méthode de gestion du personnel inspiré du secteur privé (*management* de la qualité, évaluation, etc.). Si de manière générale, les buts sur papier de la réforme vont dans ce sens, qu'en est-il du vécu des acteurs sur le terrain?

En ce qui concerne notre étude de cas, il faut commencer par relativiser l'impact de cette nouvelle orientation. En effet, notre terrain était particulier à cet égard puisque les écoles hôpital de Moudon ont été globalement peu touchées par des mesures de réduction des coûts en termes d'emplois, de matériel et d'infrastructure.²⁸ L'orientation visant à améliorer l'efficacité organisationnelle se faisait plus sentir dans la gestion du personnel militaire mais elle n'a pas été introduite directement par AXXI, le phénomène étant antérieur. Il ressortait plutôt de l'analyse que les évolutions plus globales de l'armée suisse ces dernières années (réductions budgétaires, mesures d'économies, suppression de certains privilèges, insécurité professionnelle croissante) – elles-mêmes renforcées par la réforme – étaient vécues de manière sensiblement différente entre les contractuels et les militaires de carrière. Ces changements sont bien plus mal vécus par les instructeurs que par les contractuels. L'explication majeure réside dans une socialisation professionnelle militaire différente en termes de temporalité et de contenu: fortement perturbé par une perte croissante d'un statut originellement idéal, atteint progressivement par une insécurité professionnelle renforcée par une dégradation des conditions de travail suite à l'introduction de la réforme, le corps des instructeurs avait dès lors de nombreuses raisons de se montrer hostile à ces mesures. Ce qui n'était pas le cas des militaires contractuels, plus jeunes et socialisés professionnellement en tant que quasi "produits" de la réforme, dès lors beaucoup plus réceptifs voire même

²⁸ AXXI n'a pas occasionné de licenciements directement imputables ou des transferts de personnel. Au niveau du matériel, il semble même que la réforme ait été l'occasion d'investissements financiers supplémentaires dans le domaine sanitaire.

parfois franchement favorables à des mesures de rationalisation des coûts et à une culture de travail plus flexible.

Par conséquent, l'hypothèse sur la nature rationalisante des changements comme facteur déterminant d'une perception négative de la réforme n'est que partiellement validée puisque (1) ces mesures ont été beaucoup moins conséquentes et moins fortes pour les troupes hôpital que pour d'autres places d'armes touchées plus négativement,²⁹ (2) leurs conséquences étaient diversement perçues par les militaires et (3) cette orientation n'avait pas été introduite subitement par la réforme. Par contre, l'hypothèse en termes d'attachement à des pratiques routinières et à des représentations de l'institution permettait de rendre compte de manière probante du vécu mitigé du nouveau système d'école de recrues et de la perception unanimement négative de la façon de former les nouveaux cadres de milice.

Après avoir rendu compte des conséquences d'AXXI et du vécu des militaires, la section suivante aborde les enjeux empiriques plus spécifiques posés par la mobilisation de l'observation participante lors de notre enquête.

L'observation participante en milieu militaire: retour sur quelques enjeux liés à la démarche ethnographique

Nous revenons ici sur notre approche méthodologique en mettant en avant les problématiques centrales posées par la démarche ethnographique lors de notre enquête. Plus exactement, trois enjeux majeurs se sont posés: (1) la question de l'entrée sur le terrain et de la construction de rapports de confiance avec les enquêtés (en somme, comment gommer son statut d'étranger?); (2) la nécessité d'une attention particulière à certains types de données empiriques; (3) le rapport du chercheur au milieu d'enquête et la question de la distance objective.

Se faire accepter en tant que chercheur

Une première chose à faire lorsque l'on souhaite enquêter dans un milieu particulier, c'est d'obtenir le consentement des acteurs concernés pour ce

²⁹ A titre d'exemple comparatif, les troupes d'artillerie ont subi des conséquences bien plus lourdes: licenciements, transferts géographiques de personnel, baisse des investissements dans le matériel et réduction générale des unités et du rôle de l'arme au sein des forces armées suisses.

faire. Or, à ce titre, force est de constater que l'institution militaire n'apparaît pas, a priori, comme un milieu dans lequel l'on entre facilement. Associée au secret ou à un univers fermé sur lui-même, l'armée n'est pas un terrain d'étude très familier des sciences sociales. En ce qui nous concerne, l'appartenance au milieu et, de surcroît, le fait même d'avoir déjà fréquenté la caserne en question apparaissent comme autant de conditions initiales ayant grandement favorisé – voire même tout simplement rendu possible – une enquête à l'intérieur de l'institution. Ainsi, la connaissance de certaines personnes y travaillant et l'entretien de bons contacts avec un militaire y occupant une position centrale ont fonctionné comme autant de facilitations pratiques considérables pour la possibilité de procéder à une telle recherche ainsi qu'à son bon déroulement.³⁰

Une fois l'accès au terrain réglé, reste la nécessité de se faire accepter comme chercheur aux yeux des enquêtés, notamment en essayant de gommer le statut d'"étranger". A cet égard, un des enjeux majeurs de notre observation participante a consisté en la construction d'un rapport de confiance entre l'enquêteur et son milieu enquêté, et ce dès le début de nos démarches. Par exemple, sachant la méfiance usuelle de l'armée vis-à-vis des médias, il était évident mais très important de bien préciser, tant aux responsables qui autoriseraient notre présence puis aux enquêtés, que nous n'étions pas envoyés pour réaliser un reportage ou un sondage à usage journalistique. Dans le même ordre d'idée, le fait de participer aux activités de l'institution de par notre statut de sous-officier de milice permettait également, en *faisant avec*, de se faire reconnaître comme personne a priori non-étrangère ou non-hostile à l'armée, et donc susceptible de comprendre la nature des problèmes qui seraient mis en avant. Ainsi, le statut provisoire hybride de "militaire milicien/chercheur civil" s'est révélé profitable car il tendait à l'instauration d'une moindre distance entre l'enquêteur et les enquêtés. Il aurait par exemple été bien plus difficile de conduire une telle recherche avec le seul statut d'étudiant frappant à la porte de l'institution (*outsider*), marquant une relative distance dans la relation d'enquête. Condition d'une immersion réelle dans le terrain, la participation aux acti-

³⁰ Comme le disent deux chercheurs français expérimentés en enquêtes de terrain: "L'enquête se construit donc avec l'aide des enquêtés, ou plus exactement avec l'aide de certains enquêtés. Ce sont eux qui lèveront les obstacles principaux, qui vous feront pénétrer dans le milieu, qui seront vos titres de recommandation auprès de ceux qui se montrent un peu plus réticents pour vous rencontrer. Ils vous permettront d'ouvrir des portes qui, sans eux, vous auraient toujours été fermées, d'entrer en contact avec des personnes que vous n'auriez pas pu voir autrement" (Beaud et Weber 2003: 126).

vités du lieu en général et le port de l'uniforme en particulier impliqué par celle-ci a bel et bien permis aux enquêtés de se “livrer” plus facilement.

De même, il était également important de ne pas être perçu comme un envoyé des échelons militaires supérieurs chargé d'enquêter à l'interne. C'est pourquoi, suivant là aussi les conseils de Beaud et Weber,³¹ il était important de présenter nos activités sur place comme un “travail d'étudiant” plutôt qu'une observation (risque d'être perçu comme un voyeur) ou une enquête (risque d'être perçu comme un enquêteur interne).

Enfin, au vu de la nature potentiellement controversée de nos questions dans un milieu alors soumis à une importante réforme, la méfiance des militaires devait d'autant plus être prise en considération. Afin d'être perçu de manière favorable et de “briser la glace”, nous insistions beaucoup, lors de la prise de contact et pendant l'entretien, sur le côté libre et ouvert de la discussion, ce qui s'est au final révélé important puisque les critiques par rapport à AXXI pouvaient être assez négatives.³² Du coup, les garanties de confidentialité des données et du strict respect de l'anonymat des interviewés devenaient encore plus importantes. De plus, notre contact privilégié préalable avec un militaire contractuel rendait possible, en cas de besoin, que celui-ci se porte implicitement ou explicitement garant auprès de ses collègues de la nature “digne de confiance” de notre recherche. Notre observation participante en milieu militaire a donc impliqué une réflexion constante sur la manière dont nous étions perçus sur place et s'est rendue particulièrement attentive à la construction de relations de confiance avec les militaires rencontrés.

Observer, écouter, fouiner: l'attention aux données de terrain

Un deuxième enjeu se posant avec acuité lors de notre terrain est l'attention qu'il faut accorder aux nombreuses données susceptibles de faire sens pour l'analyse. Ainsi, devant la masse d'informations et leur côté parfois trivial de prime abord, il n'est pas forcément évident d'exploiter la richesse potentielle de l'observation participante. Néanmoins l'immersion temporelle dans le terrain et l'apprentissage du chercheur qu'elle favorise aide à

³¹ “Un nouveau rôle social à tenir” in Beaud et Weber (2003: 98–101). En nous présentant ainsi, nous ne faisons que jouer franc jeu, ce qui constitue aussi une règle déontologique de base de la recherche (ne pas mentir à ses enquêtés).

³² De même pouvions-nous jouer avantageusement sur le fait que l'on demande très rarement voire jamais – et encore moins au sein d'une institution militaire – l'avis de militaires situés au bas des hiérarchies et sur le terrain.

voir ce qui est intéressant pour l'analyse. Ici, à l'aide de quelques exemples tirés de la recherche, nous indiquons comment l'on peut interpréter de manière significative quantité de petits détails ou d'informations apparemment secondaires ou anecdotiques.

Concernant l'étude des relations interprofessionnelles entre militaires de carrière et militaires contractuels, l'enquête par entretien indiquait l'existence de tensions entre ces deux corps. Dans l'idée de toujours confronter les discours récoltés aux pratiques effectives, l'observation participante s'est révélée fort utile. Celle-ci a permis d'indiquer que ces tensions s'incarnaient très concrètement. Par exemple, les lieux de pause et de repas: on pouvait en effet observer au quotidien que contractuels et instructeurs mangeaient de manière séparée à midi, de même lors des autres pauses de travail. L'attention prêtée à la disposition géographique des bureaux – clairement séparée – allait dans le même sens. De plus, l'immersion dans le terrain amène aussi des anecdotes significatives pour le chercheur. C'est ainsi que nous a été racontée un épisode tout à fait révélatrice de ce climat interprofessionnel tendu, comme en témoigne ce sous-officier contractuel:

“Par exemple, avant on avait sur notre tenue un semblant de drapeau avec écrit ‘contractuel’ et eux avaient la même chose avec écrit ‘instructeur’, et de loin, ça se ressemblait beaucoup. Et donc ils nous ont fait enlever les trucs parce qu'ils étaient pas contents, en fait ils avaient peur qu'on les confonde.”³³

De prime abord, cette histoire de nature vestimentaire peut sembler triviale et secondaire. Pourtant, elle indique bien, à notre sens, comment les tensions globales dans le corps des militaires professionnels se traduisent de façon concrète dans un exemple très précis. C'est donc également à ce type de données que l'enquêteur doit accorder l'attention nécessaire.³⁴

Un autre exemple concerne les critiques adressées au nouveau système de formation des cadres miliciens, très fréquentes lors des entretiens. Dans ceux-ci, la dénonciation de la fin du passage obligatoire par la voie de sous-officier pour devenir officier revenait fréquemment.³⁵ En somme, l'avan-

³³ Entretien n° 1, 14 juillet 2005. A noter que la même histoire nous a été racontée en des termes identiques lors de l'entretien n° 9, 21 juillet 2005.

³⁴ Nous abondons ainsi dans le sens de Beaud et Weber (2003: 39): “L'enquêteur doit prendre au sérieux les ragots, les commérages, les ‘anecdotes’, les petites histoires: ils lui livrent la structure du milieu d'interconnaissance et des univers de référence qui constituent son terrain.”

³⁵ Depuis la réforme, un soldat peut devenir lieutenant bien plus rapidement qu'avant, et ce, à la différence du régime précédent, sans avoir à pratiquer un grade de sous-officier.

gement hiérarchique sous Armée XXI était perçu négativement aussi parce qu'il rompait avec l'idée, très ancrée chez nos interviewés, de la nécessité de gravir les différents échelons hiérarchiques (comme eux l'avaient précédemment fait). Ce qui dénotait un attachement particulièrement fort à cette pratique. Là aussi, un exemple anecdotique mais révélateur illustre bien cet attachement.

Il y avait en effet sur la place d'armes un jeune capitaine contractuel occupant la fonction de commandant de compagnie ayant effectué son école de recrues en 2001 (avant la réforme). Volontaire pour l'avancement, il avait accompli ses fonctions de sous-officier puis officier sous l'ancien système d'armée (en 2002 et en 2003). Cette personne possédait une sacoche portative militaire sur l'avant de laquelle étaient crochés, de manière bien visible, les différents grades par lesquels il était passé dans sa carrière militaire jusqu'alors: caporal, lieutenant, premier-lieutenant et capitaine. Même si le port de cet objet n'était peut-être pas explicitement pensé comme symbole de défense de l'ancien système, il n'en constituait pas moins un signe très concret de l'attachement que cette personne lui portait, voire d'une certaine fierté personnelle d'avoir gravi ces différents échelons. Tout se passait comme si ce militaire ressentait le besoin, dans un contexte ayant changé, d'afficher sa loyauté à un système perçu comme légitime et efficace. Dans ce cas, l'observation d'un objet a priori des plus anodins se révélait pourtant très utile à l'analyse en indiquant comment, parfois, certains discours peuvent se matérialiser objectivement.

Et l'on pourrait multiplier les exemples: ainsi en est-il aussi, plus brièvement dit, des nouvelles pratiques de sélection des cadres de milice, lesquelles pouvaient être plus facilement appréhendées et comprises par le chercheur en observant concrètement l'instructeur d'unité responsable de ce travail à l'œuvre. L'on pouvait ainsi voir quotidiennement le stress de la tâche évoqué en entretien. De même, les difficultés d'organisation du programme des recrues souvent mises en avant se traduisaient sur place par des exercices sportifs planifiés à des heures très matinales – que l'auteur a pu expérimenter lui-même – parce qu'aucune autre solution n'était possible pour "caser" les heures de sport nécessaires. Ainsi, l'observation participante – ce fait particulier d'*être avec* ou de *faire avec* – exige du chercheur une attention particulière à ce type d'informations. De même, l'immersion empirique permet de percevoir les ambiances particulières de travail, lesquelles se trouvaient être éminemment liées à la mise en œuvre de la réforme. A ce titre, une notion générale comme "incertitude professionnelle" s'incarnait concrètement dans les rumeurs persistantes souvent

entendues ça et là quant à la probable suppression de l'assurance-maladie gratuite pour les personnels militaires. Elle se voyait aussi dans l'histoire fréquemment racontée de la restructuration douloureuse touchant à l'époque les instructeurs des troupes d'artillerie, lesquels avaient dû changer de lieu de travail (du canton d'Argovie à Vaud) sous peine de perte d'emploi.

On l'aura donc compris, la démarche dans laquelle nous nous inscrivons met en avant l'anecdote comme potentiellement significative pour l'analyste. De manière générale, il s'agit de se montrer attentif aux "petites choses" trop souvent perçues comme secondaires et inintéressantes.³⁶ C'est donc aussi à la lumière de ce type de données que la compréhension du vécu et des impacts des réformes peut se faire. Illustration de l'intérêt de l'observation participante, la récolte de ce type d'informations enrichit l'analyse en donnant à celle-ci des fondements empiriques approfondis; cela constitue notamment un moyen efficace pour ramener les discours des acteurs à leurs pratiques quotidiennes et pour en vérifier la cohérence.

S'il est nécessaire d'écouter et d'observer attentivement son terrain, l'attitude plus générale du chercheur doit aussi consister à récolter des données empiriques de toute sorte. Dans notre cas, nous avons par exemple pu voir en quoi consiste un formulaire d'évaluation du travail des militaires avec incidence sur le salaire, ce qui nous a beaucoup renseigné (et questionné) sur les évolutions récentes des rapports de travail à l'armée, voire l'émergence d'une nouvelle "culture d'entreprise". Nous avons également pu consulter avec profit le nouveau matériel théorique fourni aux cadres de milice depuis AXXI, ce qui nous permettait de constater de façon très nette le changement d'orientation en la matière. De plus, il nous a été possible de récupérer des documents très intéressants de la part d'un militaire contractuel dont le contrat arrivait à échéance, lesquels illustraient très clairement les problèmes souvent mis en avant posés par le nouveau système de formation des cadres de milice. On y lisait notamment la part croissante qu'occupaient, dans les programmes hebdomadaires d'instruction, les modules théoriques (évolution dont beaucoup s'accordaient à dire qu'elle était néfaste). Enfin, la lecture d'un simple dépliant lors d'un passage un peu par hasard à l'intendance de la place d'armes nous a fait plus particulièrement prendre conscience que l'armée suisse était de plus en plus gérée selon

³⁶ En ce sens, nous rejoignons le plaidoyer pour les méthodes microscopiques en science politique dont s'est notamment fait l'écho le courant institutionnaliste de la science politique française (voir Sawicki 2000). Toutefois, l'on ne saurait tomber dans une naïveté acritique sur les limites inhérentes à ce type de méthodologie. Nous les abordons dans la dernière partie.

des critères de management emprunté au secteur privé, ce qui a permis de nourrir nos hypothèses.³⁷

Si nous mentionnons ces éléments, c'est parce que nous considérons qu'une réforme et ses conséquences laissent concrètement des traces dans de nombreux objets et aspects divers faisant partie du quotidien des acteurs – circulaires, formulaires, règlements, brochures, procédures, publicités internes, dépliants, disposition des lieux, rumeurs et ragots, organisation des bureaux, etc. – qui sont dès lors autant d'indices intéressants pour la recherche. Sans tomber dans l'idée abusive que "tout fait sens", l'observation participante conduit en tous les cas le chercheur à se montrer sensible aux données apparemment anodines et triviales.

Etre immergé et maintenir une distance objective

L'observation participante en milieu militaire nous a posé un troisième enjeu à ne pas négliger, à savoir la question du maintien d'une distance objective par rapport au milieu analysé. En effet, étant immergé provisoirement dans l'objet d'étude, auquel l'on participe d'une certaine manière et avec lequel l'on entretient un rapport pré-construit, la question du rapport du chercheur à son milieu d'enquête se pose de manière centrale, notamment le risque d'une trop grande proximité vis-à-vis du milieu. Dès lors, comment avons-nous fait pour conserver la distance nécessaire à l'objet?

Tout d'abord, si notre appartenance personnelle à l'institution militaire suisse pouvait potentiellement poser problème, une première stratégie efficace consiste à notre sens dans l'objectivation réflexive de notre propre questionnement: en somme, pourquoi avoir choisi d'étudier l'armée? Pourquoi avoir adopté un questionnement de recherche centré sur le vécu du passage à AXXI? Reconnaître la part de ce que celui-ci devait à notre propre rapport à l'institution permettait alors un tant soit peu de maîtriser et de maintenir une certaine distance à l'objet. Ainsi, nous sommes parfaitement conscients que notre problématique répondait aussi indirectement à notre expérimentation personnelle du passage à la nouvelle armée, militairement formés sous l'ancien modèle et ayant effectué avec quelques

³⁷ Quelques extraits significatifs que l'on pouvait lire dans ce prospectus: "Nos clients sont au centre de nos préoccupations"; "Nos prestations correspondent à l'économie d'entreprise"; "La "Qualité totale" nous impose une culture orientée sur l'amélioration constante au profit de nos clients. L'emploi systématique d'instruments fondés sur la gestion économique crée les conditions liminaires en vue de prestations efficaces et conformes aux besoins."

surprises le service d'avancement dans le nouveau. En avoir conscience est déjà une manière de le gérer. De plus, notre propre appartenance au milieu a plutôt joué en faveur de notre enquête de par les connaissances factuelles et les diverses facilitations organisationnelles d'entrée et de déroulement de la recherche qu'elle rendait possible.

Quant aux biais possibles de l'immersion sur la distance à l'objet, il nous semble que les conditions de l'enquête ont permis de gérer efficacement cet enjeu. Notamment, une des conditions essentielles pour ce faire était fournie par le logement lui-même (chambre et place de travail individuelles), ce qui permettait la préservation de moments de calme et de réflexion au sujet des différents éléments survenus lors de la journée écoulée. La préservation d'un espace et d'un temps pour soi – éléments eux aussi triviaux a priori – comptent beaucoup à cet égard. Bien évidemment, la construction conceptuelle et théorique pré-établie avant le terrain – mais suffisamment souple pour être ajustée à celui-ci – procure également de la distance par rapport au milieu. Enfin, l'observation des pratiques des acteurs rencontrés permettait de ne pas se laisser enfermer uniquement dans les discours tenus par les militaires. De cette manière essentiellement, nous avons pu garder la distance nécessaire vis-à-vis du milieu d'enquête et de ses protagonistes.

Conclusion

Après avoir constaté, au sein de la science politique helvétique, l'absence de recherches approfondies portant sur le vécu des réformes institutionnelles par les acteurs de terrain, nous avons donné l'exemple de notre propre enquête dans le domaine militaire comme illustration concrète d'une démarche microsociologique et ethnographique. Dans cette dernière partie, nous aimerions revenir sur les forces et faiblesses inhérentes à ce type d'approche. Dans un premier temps, il s'agit d'examiner les avantages et les inconvénients de celle-ci par rapport à l'analyse de la réforme AXXI. Dans un deuxième temps, nous nous permettons de brièvement suggérer quelques pistes de recherche possibles pour rendre compte des transformations administratives et de l'action publique au niveau des "petits fonctionnaires".

Premièrement, la démarche ethnographique telle qu'entreprise s'est révélée tout à fait intéressante afin de rendre compte de la réforme AXXI. Ainsi, la présente analyse a montré la nature des changements provoqués

par cette nouvelle politique: des conditions de travail qui se dégradent globalement pour le personnel militaire professionnel, des tensions interprofessionnelles qui émergent entre contractuels et instructeurs, des modifications en profondeur de l'organisation du travail et des pratiques en matière de formation des cadres de milice et des écoles de recrues, etc. Et le vécu des acteurs de la base – différencié selon le type de changements et selon les cas – est incontournable pour saisir ces évolutions. Par rapport à cela, les apports d'une enquête de terrain sont indéniables. Celle-ci permet en effet d'étudier une réforme comme AXXI en profondeur, tant en ce qui a trait à son contenu, à ses conséquences et au vécu des acteurs. Notre recherche a permis de voir ce qui change de manière très concrète dans le travail quotidien des militaires et comment leurs représentations courantes de l'institution s'en retrouvent affectées. AXXI a de nombreuses conséquences dans un lieu de travail tel qu'une place d'armes: outre le climat professionnel généralement tendu (tensions inter-corps, augmentation de la charge de travail et dégradation progressive des conditions de travail avec le passage à trois écoles), le vécu unanimement négatif du nouveau système de formation des cadres de milice constitue aussi une des pierres d'achoppement de la réforme.

Ainsi, la force principale de l'enquête de terrain est qu'elle permet justement de rendre compte de manière détaillée de ces évolutions: l'approche ethnographique mobilisée a donc constitué un moyen original pour appréhender en profondeur la réforme de l'armée suisse, et ce au travers de la récolte de nombreuses et riches données, permettant également de toujours relier les discours des acteurs à leurs pratiques. Dès lors, *in extenso*, une telle démarche nous semble susceptible de contribuer plus largement à un enrichissement intéressant des études portant sur les réformes de l'administration en Suisse (et ailleurs).

Pour ce faire, il importe néanmoins d'être conscient et rendu attentif aux limites qu'elle comporte. Par exemple, l'observation participante constitue toujours un champ de vision relativement limité: étant "cantonnée à ce qui se déroule au moment même et au plus près des yeux" (Bizeul 2007: 82), il faut être conscient que l'observation en soi n'est pas suffisante. Du coup, le croisement avec d'autres types de données est essentiel (d'où notre recours aux entretiens) et la prise d'appui nécessaire sur des indices de toutes sortes afin de maîtriser un tant soit peu la limitation temporelle et spatiale de toute enquête ethnographique. De plus, les coûts élevés en termes d'investissement du chercheur font qu'il est ardu de travailler sur plusieurs cas. Dès lors, se pose la question de la difficulté à inférer des

résultats plus généralisables. Dans notre analyse, ceux-ci concernent les niveaux micro (individus) et meso (la place d'armes). Il est par contre plus difficile de tirer des constats valables pour l'ensemble de l'armée suisse.³⁸ Prendre au sérieux et gérer ce type de limites est par conséquent impératif pour contribuer pleinement à un enrichissement de la recherche en matière de réformes institutionnelles.

Pour terminer, suggérons quelques pistes de recherche dans ce domaine en allant plus loin dans l'étude des échelons administratifs de terrain, plus communément appelés *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980). Deux directions sont envisageables. La première est de considérer ces bureaucrates comme une variable dépendante, et donc de développer plus avant la problématique des impacts des réformes institutionnelles et des nouvelles politiques publiques. Les multiples programmes de "nouvelle gestion publique" et les réaménagements administratifs de l'Etat (fusions de services, externalisation, contrats de prestation, etc.)³⁹ constituent autant de défis considérables adressés aux pratiques et représentations professionnelles des fonctionnaires proches du terrain⁴⁰. Ici s'ouvre donc une perspective de recherche qui transposerait ce questionnement aux différentes bureaucraties de rue: comment les *street-level bureaucrats* suisses vivent-ils ces évolutions? La liste de Lipsky laisse augurer des nombreux travaux à mener: policiers, enseignants, assistants sociaux, personnel hospitalier, garde-frontière, fonctionnaires des transports publics, de la justice ou des services en charge de l'immigration, contrôleurs fiscaux etc. Une recherche de type micro-sociologique et ethnographique dans un ou plusieurs de ces contextes bureaucratiques s'avérerait très utile pour rendre compte de la mise en œuvre de ces transformations. L'on pourrait notamment étudier les causes du vécu particulier des réformes ainsi que les processus d'adaptation: quels sont les facteurs qui rendent les petits fonctionnaires réticents ou réceptifs aux changements? qu'est-ce qui inhibe ou favorise leur adap-

³⁸ Nuançons néanmoins cette dernière affirmation: à l'aide d'une "simple" étude de cas approfondie, nous sommes parvenus à mettre à jour des résultats en de nombreux points similaires à ceux d'un récent rapport du Parlement sur la mise en œuvre d'AXXI dans plusieurs places d'armes en Suisse. Voir: Commission de gestion du Conseil national (2006).

³⁹ Voir la catégorisation proposée par Germann (1996: 172–84), qui montre toute la diversité des réformes administratives.

⁴⁰ Par exemple, Jakubowski et al. (2004) sur les conséquences de l'émergence d'une rationalité organisationnelle de type "NGP" dans la gendarmerie nationale française, ou Weller (1999) à propos des effets de l'orientation "usagers" des réformes sur le travail administratif de guichet.

tation aux réformes? En somme, *quid* de l'apprentissage organisationnel au niveau micrologique? Tout en comprenant mieux le vécu des acteurs, cela permettrait également d'éclairer la nature des mécanismes de résistance et des inerties institutionnelles rencontrées lors de la mise en œuvre de certains programmes.

Une deuxième direction consiste à considérer cette bureaucratie de rue en tant que variable potentiellement explicative dans les processus de mise en œuvre concrète de l'action publique.⁴¹ Plus exactement, si notre analyse a porté essentiellement sur ce que les réformes font aux fonctionnaires, elle n'a pas questionné ce que ces *street-level bureaucrats*, à leur tour, sont susceptibles de faire aux réformes elles-mêmes. Pourtant Lipsky (1980) et d'autres recherches s'en inspirant (Brodkin 1997; Meyers et al. 1998; Keiser 1999; Winter 2003) ont mis en avant le pouvoir discrétionnaire dont ces fonctionnaires disposent dans l'implémentation des politiques. Dès lors, il serait utile de réfléchir plus avant à ce que le vécu des acteurs de terrain peut avoir comme impact sur la manière dont les politiques publiques sont mises en œuvre. Ceci s'avère d'autant plus nécessaire que les phénomènes généraux d'individualisation des politiques publiques et de débordement du social ont pour conséquence notable de rediriger les problèmes des demandeurs vers les agents administratifs de base (Warin 2002: 103).

Grande absente conceptuelle des études de l'administration et de l'analyse des politiques publiques, la *street-level bureaucracy* suisse constitue donc doublement un champ de recherche riche de questionnements, qu'il serait profitable et nécessaire d'explorer à l'aide d'enquêtes de terrain approfondies, en raison des apports potentiels de la démarche ethnographique dont nous nous sommes fait l'écho ici.

Références

- Auyero, J. (2006). Introductory Note to Politics under The Microscope: Special Issue on Political Ethnography. *Qualitative Sociology* 29(3): 257–59.
- Beaud, S. et F. Weber (2003). *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*. Paris: La Découverte.

⁴¹ Voir Winter (2002), lequel inclut le comportement des *street-level bureaucrats* comme facteur explicatif dans l'étude des processus de mise en œuvre. Pour un état général de la littérature sur cette question, voir Meyers et Vorsanger (2002).

- Bizeul, D. (2007). Que faire des expériences d'enquête? Apports et fragilité de l'observation directe. *Revue française de science politique* 57(1): 69–89.
- Boumaza, M. et A. Campana (2007). Enquêter en milieu “difficile”: Introduction. *Revue française de science politique* 57(1): 5–25.
- Brodkin, E. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review* 71(1): 1–33.
- Buffat, A. (2005). La mise en œuvre de la réforme de l'armée suisse “Armée XXI”: les changements vécus à l'interne. L'étude de cas des militaires professionnels des écoles hôpital de la place d'armes de Moudon. *Travaux de science politique*, no. 21, Lausanne: Institut d'Etudes Politiques et Internationales.
- Bühlmann, C. (2005). *Changement des politiques de défense suisses: Une analyse sous l'angle des politiques publiques*. Lausanne: Institut d'Etudes Politiques et Internationales.
- Bühlmann, F. (2005). “Organisatorische Widerspenstigkeiten”: New Public Management im Alltag einer kantonalen Verwaltung der Schweiz. *Revue suisse de sociologie* 31(1): 31–53.
- Commission de gestion du Conseil national (2006). *Rapport sur la mise en œuvre d'Armée XXI dans le domaine de l'instruction*. Berne: Commission de gestion du Conseil national.
- Dreyfus, F. et J.-M. Eymeri (2006). *Science politique de l'administration: Une approche comparative*. Paris: Economica.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet: Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Emery, Y. et D. Giauque (2002). *Motivational Implications of New Public Management Projects in Swiss Public Organizations: The Emergence of Contradictory Injunctions*. Communication présentée à la Conférence du Groupe Européen d'Administration Publique à Potsdam du 4–6 septembre 2002.
- (dirs.), (2003). *Sens et paradoxes de l'emploi public*. Lausanne: Presses Polytechniques Universitaires Romandes.
- (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Emery, Y. et C. Wyser (2005). The Swiss Federal Administration in a Context of Downsizing: The Public Servants Perception about Productivity, Motivation and Ethical Issues. Dans Maesschalck, J. et L. Huberts (dirs.), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives*

- Across Frontiers*. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Ltd (à paraître).
- Germann, R. (1996). *Administration publique en Suisse*. Berne: Haupt.
- Giauque, D. (2003). *La bureaucratie libérale: Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris: L'Harmattan.
- Jakubowski, S., Gervais, J., Chapier, I. et C. Picon (2004). *De l'institution à l'organisation de la gendarmerie nationale: les effets induits sur le métier de gendarme*. Paris: Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense.
- Keiser, L. (1999). State Bureaucratic Discretion and the Administration of Social Welfare Programs: The Case of Social Security Disability. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(1): 87–106.
- Klöti, U. (1972). *Die Chefbeamten der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne: Francke.
- Lagroye, J. (2002). L'institution en pratiques. *Revue suisse de science politique* 8(3/4): 114–27.
- Lagroye, J., Bastien, F. et F. Sawicki (2002). *Sociologie politique, 4ème édition*. Paris: Presses de science po et Dalloz.
- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. et A. Ladner (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz: Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Berne: Haupt.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- March, J. et J. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyers, M., Glaser, B. et K. MacDonald (1998). On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Reforms? *Journal of Policy Analysis and Management* 17(1): 1–22.
- Meyers, M. et S. Vorsanger (2002). Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. Dans Peters, G. et J. Pierre (dirs.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage (245–56).
- O'Reilly, K. (2005). *Ethnographic methods*. London: Routledge.
- Peters, G. et J. Pierre (dirs.), (2003). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Berne: Haupt.

- Ritz, A., Rieder, S. et R. Jenzer (1999). Die Evaluation des Projektes “Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG”: erste Erfahrungen mit New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung. Dans Ritz, A., Rieder, S. et R. Jenze (dirs.), *Verwaltungsreform in der Schweiz: Eine Zwischenbilanz*. Berne: Verlag SGVW (207–44).
- Roth, A. (1994). *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse: profils socio-politiques, positions et pouvoir des élites administratives de la Confédération helvétique en 1991*. Genève: Université de Genève, Département de Science Politique.
- Sawicki, F. (2000). Les politistes et le microscope. Dans Bachir, M. et al. (dirs.), *Les méthodes au concret: Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*. Paris: Presses Universitaires de France (143–64).
- Thom, N. et A. Ritz (2000). *Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Urio, P. (1984). *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne: Ed. L.E.P. Loisirs et pédagogie.
- Urio, P., Baumann, E., Arigoni, G. et D. Joye (1989). *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse*. Paris: Economica.
- Varone, F. (2006). L'administration fédérale. Dans Klöti, U. et al. (dirs.), *Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Verlag (289–316).
- Warin, P. (2002). *Les dépanneurs de justice: Les “petits fonctionnaires” entre qualité et équité*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Weller, J.-M. (1999). *L'Etat au guichet: Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Winter, S. (2002). Implementation: Introduction. Dans Peters, G. et J. Pierre (dirs.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage (205–11).
- (2003). *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington D.C.

Institutional Reforms in The Field: The Example of the Reform “Armed Forces XXI”

The study of Swiss administrative reforms has considerably disregarded the practical consequences and, in particular, has not analysed the street-level bureaucrats' experiences with the reforms. The analytical aim of the present study is to examine how reforms are experienced by street-level bureaucrats; concerning methodology, ethnographic surveying is proposed. Our research on the Swiss military reform “Army XXI” thus provides an illustration of such an approach. While it delivers interesting results with regard to the effects and experiences with this particular administrative reform, the study also provides an insight into the specific issues concerning the relationship between the empirical researcher and his field. We maintain that a micro-sociological ethnography of street-level bureaucrats' experiences of reforms can add significantly to the analysis of the recent transformations in the Swiss public institutions.

Verwaltungsreformen in der Praxis: Das Beispiel der Armee reform “Armee XXI”

Die bisherige Forschung zu Verwaltungsreformen in der Schweiz hat deren praktische Konsequenzen weitgehend vernachlässigt; insbesondere wurde nicht untersucht, wie die rangniedrigen Verwaltungsangestellten die Reformen erleben. Gegenstand des hier beschriebenen Forschungsprojekts ist die Frage, wie die “einfachen” Angestellten eine Reform erleben; zur Erörterung dieser Frage wird eine ethnographische Methode vorgeschlagen. Die Umfrage zur “Armee reform XXI” dient insofern zur Veranschaulichung dieser Methode. Liefert die Studie aufschlussreiche Resultate über die Auswirkungen dieser Reform, so bietet sie zugleich auch Gelegenheit, das Verhältnis zwischen dem empirisch tätigen Forscher und dem untersuchten Milieu zu reflektieren. Letztlich scheint ein ethnographisch-mikrosoziologischer Ansatz, wie er hier vorgeschlagen wird, wertvolle Forschungsbeiträge zu den kürzlich erfolgten Reformen der öffentlichen Institutionen zu ermöglichen.

Aurélien Buffat a obtenu la Licence (master) en sciences politiques à l'Université de Lausanne (2005). Il est assistant d'enseignement (politiques publiques) et doctorant à l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales (IEPI), Université de Lausanne. Son projet de thèse porte sur les réformes de l'administration en Suisse, principalement sur la manière dont elles sont vécues par les “bureaucrates de rue” (street-level bureaucrats) et, plus largement, le rôle que ces acteurs jouent dans la mise en œuvre de l'action publique.

Adresse pour correspondance: IEPI, Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne, Bâtiment Anthropolé, CH-1015 Lausanne, Suisse. Tél: + 41 (0)21 692 31 39; E-mal: aurelien.buffat@unil.ch.

Rüegger Verlag • Chur/Zürich
CHF 30/EUR 23
ISSN 1424-7755

**S
P
S
R**

www.spsr.ch
www.ingentaconnect.com
Now in Social Science Citation Index