

Autorité politique et informatique du secteur public

De l'outil de gestion aux glissements de pouvoir.

par Robert DETHIER,

Université de Liège et Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur.



1. Situation.

1.1. *L'étude.*

La mode se met partout. Elle se trouve même dans les syllogismes. En voici un, aujourd'hui fort en vue :

- l'information, c'est du pouvoir ;
- or, l'informatique accroît l'information de quelques-uns ;
- donc, l'informatique accroît le pouvoir de quelques-uns.

Le raisonnement mérite attention. D'abord, parce que, comme toute mode, il est révélateur de ceux qui l'ont promue. Ensuite, parce qu'il est lourd de conséquences, dont quelques-unes, importantes, passent volontiers inaperçues. Enfin, parce qu'il emprunte des raccourcis aventureux et dissimule une part de sophisme, tout en énonçant un fait de civilisation majeur.

Ce n'est pas ici le lieu de faire l'exégèse détaillée de ce raisonnement. De même, le débat de fond, capital, dont il est l'émergence, dépasse de loin les limites de ce texte : en effet, ce débat pose à nouveau les questions fondamentales du pouvoir, de l'information, et de leurs rapports. De Platon à de Jouvenel, en passant par Machiavel ou Tocqueville, la question a été mille fois débattue et jamais durablement résolue.

Les observations qui suivent ont un propos beaucoup plus modeste. Elles veulent confronter l'affirmation initiale du syllogisme, avec quelques réalités actuelles de notre vie publique. Non pour démontrer, mais pour montrer. Et de la sorte, pour s'interroger.

Parlant de pouvoir, c'est du pouvoir politique qu'il est ici centralement question. Parlant d'informatique, c'est de celle qui s'introduit dans le

secteur public belge aujourd'hui qu'il s'agit. *Le problème est de savoir si ce pouvoir politique se trouverait modifié, déplacé, influencé, par le développement actuel de l'outil de gestion administrative qu'est l'informatique.*

L'*objectif* est, non de répondre, mais d'abord de poser nettement cette question, en la débarrassant de diverses scories et de quelques préjugés qui souvent empêchent de la voir et dès lors permettent d'esquiver l'indispensable analyse. La démarche choisie consiste à se demander ce qu'il advient, lorsque le syllogisme est mis à l'épreuve des faits.

L'ambition se limite à celle d'une étude-pilote ; pour traiter à fond le thème choisi, il eut fallu une description exhaustive, une observation non cantonnée à quelques domaines, éventuellement une simulation. Rien de cela n'est ici tenté ; mais peut-être les remarques qui suivent ouvrent-elles la voie à une telle recherche. En particulier, une discussion théorique serait intéressante : il a paru qu'elle serait plus féconde, si elle était précédée d'études d'observation, comme celle-ci.

Le *point de vue* adopté dans ce texte se veut scientifique : c'est l'observation des réalités et leur analyse qui est développée, et non une position philosophique sur l'action administrative et le pouvoir politique. Plus précisément, le point de vue choisi, parmi d'autres possibles, est celui de la sociologie des organisations. Il est appliqué ici à une question de science politique, celle de l'impact que peuvent avoir, sur le pouvoir politique, diverses mutations de l'action administrative, liées à l'introduction de l'informatique.

1.2. *Le plan*

La présente section situe l'étude (1.1.), en donne le plan (1.2.) et précise le sens ici donné à quelques termes fondamentaux (1.3.).

Puis vient l'observation sur le terrain. Les faits recueillis dans un premier temps montrent *l'initiative à l'administration* (section 2). Un tel choix ne relève pas d'un souci de mettre l'accent sur l'aspect administratif de la question. Il témoigne simplement d'un respect de l'ordre dans lequel les choses se sont passées, en pratique. Mais le propos est, dès ce moment, de s'interroger sur l'impact politique que pourraient avoir des mutations de l'action administrative : on va donc de l'administration au pouvoir politique. D'abord est posée la question de l'influence de l'informatique sur les relations *internes* à une administration (entre « généralistes » et informaticiens, entre services d'une même grande unité administrative, entre directions générales d'un même ministère) : en particulier, quelle incidence éventuelle cela a-t-il sur le pouvoir politique (2.1.) ? Ensuite sont envisagés les glissements de pouvoir qui, en liaison avec l'introduction de l'informatique, pourraient exister *entre départements ministériels* :

ici encore, la question centrale porte sur l'incidence politique du phénomène (2.2.). Enfin est évoquée l'évolution possible, en suite à l'informatisation, *d'autres relations* entre administrations : ainsi sont brièvement cités des exemples portant sur des rapports entre des parastataux et leur ministère de tutelle, entre administrations communales et leurs tutelles diverses, entre administrations régionales naissantes et administrations centrales : dans chaque cas, des effets politiques sont-ils perceptibles (2.3.) ?

Dans un second temps, l'observation va *du pouvoir politique à l'administration* (section 3) : elle est centrée sur les initiatives politiques, en la matière. D'abord, qu'en est-il d'éventuelles *initiatives de l'exécutif* à l'égard des administrations (3.1.) ? Ensuite, quelle attitude observe le *législatif* sur ces questions ? Quels comportements a-t-il adoptés ? Quel est l'impact de cette attitude sur l'exécutif et sur les administrations ? En quoi les réponses à ces questions témoignent-elles d'éventuels glissements de pouvoir, et lesquels (3.2.) ?

La section 4, enfin, formule quelques questions, dégage des hypothèses, ouvre des perspectives pour la recherche et pour l'action.

1.3. *Les notions.*

Informatique, pouvoir, information. Pour chacun des trois termes, il importe de dissiper quelques équivoques, et de s'entendre sur le sens qui leur est donné dans la présente étude.

Informatique. Pas question bien entendu de s'interroger sur l'informatique, mais sur son usage. Elle est un outil de gestion capital, car elle touche au flux d'information, lequel est en quelque sorte la circulation sanguine qui anime le processus décisionnel. Elle modifie ce flux quant à son ampleur, quant à sa composition, quant à son tracé. D'où son importance pour le fonctionnement de l'organisation. D'où aussi l'angle sous lequel il en sera question dans ce texte.

Dans le secteur public belge, les applications les plus anciennes et de loin les plus vastes portent sur des questions se posant en séries parfois très longues, et d'où l'incertitude est exclue : TVA, Pensions de Retraites et de Survie, Contributions directes, etc. Si ces applications affectent éventuellement le pouvoir politique, c'est d'une façon certes différente de celle dont le font les applications de simulation, ou celles dites d'aide directe à la décision : il faudra donc distinguer.

L'usage actuel de l'informatique est considéré. Certes, une évolution rapide se dessine, mais elle peut se faire selon les scénarios fort différents. Ainsi, quant à l'introduction de la mini-informatique, il existe au moins trois lignes d'évolution fondamentalement différentes, toutes très possibles. Ou encore, quant à la diffusion de l'informatique répartie, les

schémas de développement possibles, en particulier quant à l'éventuelle décentralisation, ne sont pas toujours univoques. C'est pourquoi il a paru préférable de se centrer sur ce qui existe, quitte à laisser ouvertes diverses perspectives d'avenir.

Pouvoir. Le débat notionnel et la discussion des nombreuses théories du pouvoir sont à éviter, dans une étude-pilote. Pour prévenir tout malentendu, et par simple convention, prenons comme fil conducteur une théorie classique de l'incertitude, celle présentée par March et Simon, puis développée par Crozier. Dans cette ligne, selon la définition de Dahl, « le pouvoir d'une personne A sur une personne B, c'est la capacité de A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention de A ». Ainsi, « le pouvoir de A sur B dépend de la prévisibilité du comportement de B, et de l'incertitude où B se trouve du comportement de A. Tant que les besoins mêmes de l'action créent des situations d'incertitude, les individus qui doivent y faire face se trouvent disposer de pouvoir sur ceux qui sont affectés par les résultats de leur choix » (Crozier) (1).

Adoptée pour sa commodité et son adéquation à notre interrogation, cette théorie n'est certes pas à l'abri de toute discussion, qui serait ici hors de propos. En particulier, laissons de côté les questions de savoir si cette théorie du changement n'est pas surtout une théorie de la résistance au changement, et si cette théorie de la décision n'est pas surtout celle d'un certain style de décision.

Information. Ici encore, le choix s'impose, parmi les nombreuses acceptions du terme, et les nombreuses théories de la notion. La référence sera, en l'espèce, celle de la théorie cybernétique classique de l'information « laquelle n'est qu'information et n'est ni masse, ni énergie » (Wiener), et constitue le matériau même de la prise de décision. Le développement de cette perspective par H. Simon, et par Cyert et March, est davantage utilisé (2).

Comme pour la notion de pouvoir, les choix effectués dans cet alinéa témoignent, non d'une adhésion à une théorie, mais de son intérêt opérationnel.

« *L'information, c'est du pouvoir* ». Ce qui précède exclut déjà pareille confusion. Si l'information était réellement du pouvoir, depuis longtemps les bibliothécaires se seraient emparés des rênes de l'Etat, ce qui n'est pas

(1) J.C. MARCH et H.A. SIMON, *Organizations*, New York, 1958 (trad. fr. Paris, Dunod, 1965) ; R. DAHL, *Who governs ?* New-Haven, Yale Univ. Press, 1961 ; M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

(2) N. WIENER, *Cybernetics and Society*, Houghton Mifflin, 1954 ; R.M. CYERT et J.G. MARCH, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1963.

exactement le cas. En effet, s'impose d'emblée la distinction entre la détention de l'information et le savoir, et ensuite celle qui est à faire entre le savoir et le pouvoir. Il nous paraît vain de discuter de telles confusions. Ce qu'il faut maintenant rechercher sur le terrain, c'est l'existence éventuelle d'une certaine corrélation entre information et pouvoir, dans le cas particulier de l'incidence de l'informatique sur ce champ.

2. De l'administration au pouvoir politique.

Au sein de l'administration, l'informatique introduit une importante mutation de l'action. Le changement technique y conduit à des modifications excédant largement le domaine technique. Elles sont évidentes au niveau des procédures et déjà émergentes, ici ou là, au niveau des structures. De telles transformations amènent de nombreux glissements de pouvoir, et parfois de véritables transferts. Ces mouvements ont été décrits ailleurs (3). Il s'agit ici de les passer en revue, en s'interrogeant sur l'impact que ces changements internes à l'administration pourraient avoir sur le pouvoir politique lui-même.

2.1. Glissement de pouvoir dans une administration et effets politiques.

2.1.1. Entre informaticiens et « généralistes ».

Le « privilège de l'expert », le prestige de ceux qui maîtrisent une technique neuve à laquelle de gros crédits sont affectés, le halo vaguement magique entourant l'informatique, d'autres phénomènes encore ont souvent donné aux informaticiens une position forte dans l'administration. Toutefois, ces spécialistes de la communication ont souvent eu des problèmes... de communication, et ceci n'est qu'en apparence paradoxal : l'ésotérisme de la « microculture informaticienne », la totale dépendance des techniciens à l'égard d'informations leur venant de « généralistes », ont bientôt affaibli leur position.

Si bien qu'aujourd'hui, le célèbre « pouvoir des informaticiens », abondamment reconnu et dénoncé dans la littérature, n'a plus ni l'acuité, ni l'importance qui lui furent reconnues. La question n'est certes pas périmée, et le problème de communication reste grave. Mais, et c'est ce qui nous intéresse ici, le tableau, fréquemment brossé, d'informaticiens détenant la réalité du pouvoir, n'a guère été confirmé par les faits, et ne l'est jamais durablement.

(3) Voir par exemple, pour l'administration belge, notre introduction à cette question, dans *Décision et informatique* (Bruxelles, IAU, 1974).

L'impact politique du phénomène est fort réduit, si tant est qu'il existe. A aucun moment les informaticiens n'ont pris un poids politique comme tel. Ils ne sont pas parvenus à acquérir un statut particulier correspondant quelque peu à la réalité : les deux arrêtés royaux régissant « le personnel mécanographique » ont plus de dix ans, sont aussi surannés que la dénomination, et n'ont jamais été adéquats.

Certains ont dit leur crainte de voir une équipe d'informaticiens, celle qui était attachée à la Direction générale de l'Administration générale (Fonction publique), prendre un poids politique, en raison du rôle coordinateur attribué à ce moment à cette équipe. Si d'autres avaient espéré une telle évolution, à caractère nettement technocratique, ils ne l'ont en tout cas pas publié. De toute manière, craintes réelles et espoirs hypothétiques étaient vains : la prise de conscience des hommes politiques, l'évolution de cette équipe, la disparition des « contrats de progrès » (fin 1975) contribuent à expliquer la chose. La question peut certes surgir, là ou ailleurs, mais elle ne se pose pas dans un avenir prévisible. Et dans ce cas, elle se poserait en termes nettement plus complexes.

2.1.2. *Entre services d'une même administration.*

Dans l'administration publique belge, l'informatique s'est d'abord introduite à partir de services de mécanographie ou, plus rarement, d'organisation. Ceci signifie que des services d'une ampleur limitée, conduits par des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique souvent moyen, nichés dans l'organigramme à des endroits fort divers, ont vu s'accroître largement leur importance fonctionnelle, les crédits qui leur étaient alloués, et fréquemment (bien que plus lentement) la quantité et la qualité des effectifs à leur disposition. Ceci s'est assorti de glissements de pouvoir très réels, observés dans divers départements : ainsi, en plusieurs directions générales ou au secrétariat général même du ministère des Finances, à l'administration déjà citée de la Fonction publique, à la Défense nationale, par exemple.

L'impact politique de cette évolution n'est guère perceptible. Il est absent, ou fort indirect, là où l'informatique s'est dégagée de services mécanographiques. Il existe, plus ou moins estompé, là où l'informatique s'introduit dans un service rendu, par ses fonctions, plus proche de l'autorité politique (tel service des études, par exemple), ou dans un service conduit par un fonctionnaire plus proche de cette autorité (tel fonctionnaire introduisant l'informatique est affecté au cabinet du ministre, et celui-ci profite plus directement de cet outil de gestion). Mais tout ceci est beaucoup moins net que ne l'a proclamé la littérature d'il y a cinq ou dix ans, et est à classer avec la crainte, mythique pour une large part, du « pouvoir des informaticiens ».

2.1.3. *Entre administrations d'un même ministère.*

Des situations très différentes existent, avec en commun l'existence de tels glissements. Ceux-ci sont souvent nets, surtout si le service bénéficie d'une localisation avantageuse dans l'organigramme (ou dans le flux d'information), d'une direction dynamique, de crédits importants et d'un personnel qualifié et motivé.

Ainsi, au ministère des Finances, la direction générale du Cadastre se trouve, pour la fiscalité du secteur immobilier, active sur un flux d'informations où l'Enregistrement, les Hypothèques, les Contributions directes (précompte immobilier) sont également parties intervenantes : la maîtrise rapide de l'informatique par le Cadastre a renforcé nettement cette administration dans son rapport avec ses voisins. Encore ne faut-il pas mettre ce renforcement sur le seul compte de l'informatique : le développement de l'administration de la TVA, ou encore une attitude longtemps réservée à l'égard des techniques modernes de gestion, ont également joué, en l'espèce, au détriment des remarquables administrations de l'Enregistrement ou des Hypothèques.

Autre exemple majeur. L'informatique parfois se développe au départ d'un service occupant une position très centrale (Centre de Traitement de l'Information du secrétariat général des Finances) et parfois, en outre, créé à cet effet (Centre de Traitement de l'Information du secrétariat général des Affaires économiques). Dans ces deux cas, quoique de façon très différente, la maîtrise de l'informatique a servi, consciemment ou non, à renforcer le pouvoir du secrétariat général sur de grandes directions générales. Ainsi, le rôle coordinateur du secrétariat général s'exerce en partie au travers de son service d'informatique, même si de grandes directions générales classiques ont leur service d'informatique propre (Contributions directes, Douanes, TVA, Cadastre, Trésorerie). Aux Affaires économiques, aucune direction générale, sauf l'Institut National de Statistique (INS), ne disposait d'un Centre de Traitement de l'Information (CTI) ; le Bureau du Plan avait (et il a toujours) une belle équipe de scientifiques qualifiés en la matière, mais recourt à l'équipement matériel du CTI central ; dans ce ministère, le CTI central a été ultérieurement détaché du secrétariat général, et intégré à la direction générale des Etudes et de la Documentation.

L'impact politique de ces phénomènes mérite examen. Reprenons les trois exemples cités.

Dans le cas du glissement de pouvoir entre administrations fiscales actives dans le flux d'information sur la fiscalité immobilière, l'impact politique aurait pu être important, si par exemple le pouvoir s'était avisé de l'intérêt politique que pouvait représenter l'organisation et l'usage d'un

tel instrument, pour préparer et exécuter une politique foncière. Tel ne fut pas le cas, et l'impact politique de l'exemple cité paraît négligeable.

Dans le cas du renforcement du pouvoir coordinateur du secrétariat général, l'impact politique potentiel est considérable. Certes, il y a dans ce département six CTI, avec trois constructeurs différents (Siemens, IBM, NCR), et peut-être un quatrième bientôt (4) fournissant les unités centrales ; la législation et les règlements sont différents, les traditions administratives distinctes, et la responsabilité de chaque directeur général devant le ministre est directe. Cela étant, le type d'applications réalisées aux Finances, leur réussite parfois considérable, l'unité profonde du département, l'étroitesse et l'efficacité des connexions existantes permettraient, et permettent encore, l'usage coordonné de ces CTI pour la mise sur pied et l'exécution d'une politique globale, par exemple en matière de fraude fiscale ou de prévision des rentrées fiscales. Pour de nombreux motifs, dont ceux cités ci-dessus, tel n'a guère été le cas. L'autorité politique n'a pas beaucoup encouragé le développement de cette coordination, et a peu tiré parti, dans une perspective politique, de la coordination déjà existante. Au total, celle-ci a été et est précieuse comme un bon instrument d'exécution, ce qui est énorme, mais donne l'impression d'un instrument administratif important, mais politiquement sous-employé.

Dans le cas du glissement de pouvoir entre administrations des Affaires économiques, la situation est nette. Le CTI central de ce ministère constituait, dès le début de 1973, un remarquable outil de politique économique, avec de grandes capacités de prévoir les évolutions et d'intégrer les actions. Cette potentialité s'est réalisée, de façon importante et peu connue, lors de la première grande crise pétrolière, où le pouvoir politique a tiré le parti maximum de l'outil disponible. Dans la suite, l'autorité politique a certes utilisé beaucoup l'outil de gestion qu'est le CTI, mais presque uniquement pour des actions limitées aux tâches d'une administration, et non pour l'élaboration ou l'exécution d'une politique économique globale. Ainsi, l'emploi du CTI par la direction générale du Commerce a été utilisé par l'autorité politique pour permettre la réforme de l'indice des prix ; ou encore, l'usage du CTI par le Bureau du Plan, en particulier pour réaliser les grandes simulations permises par le modèle économétrique Rena, a pu servir en diverses occasions à éclairer l'autorité politique.

Mais il ne s'agit pas là d'un usage de l'ensemble informatique du ministère, pour réaliser une politique économique ; en particulier, la coordination entre les services, rendue davantage possible par le CTI central, n'a guère été utilisée, ni politiquement, ni même administrative-

(4) Ecrit en mai 1979. On se limite ici aux grandes unités.

ment. Par exemple, l'outil de préparation et d'exécution d'une politique économique constitué par le projet BDE (5), qui pouvait se développer à partir du CTI central, n'a pas été réalisé. La chose peut paraître paradoxale, même si elle reste explicable, en un temps où par exemple « l'initiative publique » s'étend, où l'attention aux entreprises en difficulté devient plus vive et où le problème des commandes publiques retient l'intérêt des autorités. Finalement, l'autorité politique est loin d'avoir tiré tout le parti possible de l'existence d'un CTI central ; alors même que le pays continuait à se doter d'outils législatifs d'une politique économique surabondants, l'outil informatique présent et disponible est resté sous-employé.

2.2. *Glissements de pouvoir entre ministères, et effets politiques.*

Au plan administratif, cela apparaît nettement. L'influence de certaines administrations s'est affaiblie, ou renforcée, selon l'ampleur et la qualité de l'usage qui y était fait de l'outil informatique. Au plan politique, la répercussion de cette situation est importante et visible. A telle enseigne que cette fois il ne paraît pas possible d'évoquer séparément ces deux plans. Partons de quelques exemples.

2.2.1. Au *ministère de l'Intérieur*, l'emploi de l'informatique fut tardif et reste faible. Ceci s'explique certes par les missions propres à ce département : mais les justifications de ce genre paraissent plus faibles, lorsque l'on s'aperçoit qu'en des pays voisins le ministère de l'Intérieur, avec des fonctions comparables à celles du nôtre, a joué et joue un rôle éminent dans le développement de l'informatique du secteur public. Ainsi, sauf une velléité en 1977, le ministère de l'Intérieur est resté à peu près absent du développement des applications de l'informatique à la gestion de population. On y peut répondre que cette gestion appartient d'abord aux autorités locales, et que l'autonomie communale est une réalité de première importance. Dès lors, on peut se demander comment et pourquoi notre pays est le seul pays, à notre connaissance, où ces problèmes d'informatique ont été traités... à la Fonction publique.

Le ministère de l'Intérieur a eu besoin d'applications de l'informatique. Faute de les développer lui-même, il a demandé et obtenu par exemple l'aide du CTI des Affaires économiques. C'est là peut-être le résultat d'un excellent calcul de rentabilité (encore que...), mais il est clair que cela n'a renforcé ni l'autonomie, ni le poids politique de ce département.

(5) Banque de Données sur les Entreprises, selon la formule « banque-carrefour » : peu d'informations, toutes publiques, articulées afin de faciliter les connexions entre administrations qualifiées.

De même, l'informatique régionale ne s'est développée ni à partir, ni avec la participation active du ministère de l'Intérieur. L'informatique régionale est née d'initiatives régionales, lesquelles ont généré des ASBL [une exception : l'Association Intercommunale Hennuyère de Mécanographie (AIHM), à Mons]. Celles-ci ont traité avec les départements ministériels, parmi lesquels d'abord et surtout la Politique scientifique (contrats d'étude d'implantation d'une informatique régionale), la Fonction publique, les Affaires économiques, l'Education nationale, l'Emploi et le Travail.

Même absence relative du ministère de l'Intérieur, à la différence de ce qui s'est passé et se passe dans les pays voisins, connaissant des problèmes certes non identiques, mais tous rencontrant la question de l'informatique régionale.

Dernier département à se tourner vers l'informatique, le ministère de l'Intérieur adopte aujourd'hui une attitude différente. Mais s'être trouvé dépourvu d'un outil d'information considérable pour fixer et exécuter sa politique, avoir été absent ou mal armé dans des négociations importantes, n'a certes pas contribué à accroître le poids politique du département. Signe d'un affaiblissement, on peut aussi y voir une des sources de celui-ci.

2.2.2. Au *ministère de la Fonction publique*, il faut distinguer. Une seule direction générale, celle de l'Administration générale, s'est orientée vers l'informatique. Mais elle l'a fait avec une précocité, une détermination et une ampleur telles, que ce service s'est trouvé toujours en position importante et parfois en position centrale, dans les discussions sur l'organisation de l'informatique nationale. Longtemps, le développement s'est fait au sein de l'administration, sans que les ministres et secrétaires d'Etat successifs de la Fonction publique, ni d'ailleurs l'autorité politique en général, y jouent un rôle marquant.

C'est ainsi que le Registre national, vaste fichier comportant quelques informations (toutes publiques) sur plus de 8 millions de citoyens, s'est constitué sans autre base légale que celle organisée par le vote de crédits annuels dans la loi de Finances, et que l'inscription de quelques alinéas dans les « lignes de force du plan quinquennal 1971-75 » (mais on sait les avatars de l'application de ce texte, et les controverses juridiques à son sujet). Ayant initialement pour objectif de permettre la communication entre les administrations, sur les problèmes intéressant les personnes, il fonctionne surtout aujourd'hui comme un immense « service-bureau » travaillant à façon pour des communes, et cela à des prix d'autant plus réduits que des crédits nationaux sont affectés au Registre national, et non répercutés sur les tarifs proposés aux communes. Une telle situation nourrit certes d'ardentes discussions, entre autres sur les fondements légaux

de certaines actions, sur l'établissement d'une tutelle de fait de la Fonction publique à l'égard des communes (et dès lors sur le respect de l'autonomie communale), ainsi que sur le respect des règles de la concurrence (en particulier, entre centres régionaux et Fonction publique). Mais de toutes manières, voici une vaste action administrative qui a eu pour effet d'introduire l'autorité politique conduisant la Fonction publique dans des débats où sa place n'était pas évidente, et où son poids est souvent considérable.

Cette situation est rendue plus nette encore, en raison du fait que cette même direction générale a joué avec continuité, depuis la fin des années 60, un rôle de coordination de l'ensemble de l'informatique du secteur public. Ici encore, la Belgique est le seul pays, à notre connaissance, où la Fonction publique exerce le rôle. Initialement, le Registre national n'était, dans cette action, qu'un élément qui s'est développé beaucoup plus que d'autres. Ce rôle de coordinateur, décidé au plan administratif, a été avalisé par l'autorité politique, en particulier par l'Arrêté royal du 24 mai 1976 sur l'organisation de l'informatique du secteur public. Conduite de façon centrale et perçue comme centralisatrice, de façon technique et perçue comme technocratique, cette action de coordination a connu divers revers : des autorités communales ou régionales, de grands départements ministériels, ont contesté cette action même, ou certaines de ses modalités (voir par exemple les discussions sur l'organisation des centres régionaux d'informatique, ou celles sur une banque de données « sol », les unes et les autres durant depuis de nombreuses années).

Les points capitaux sont donc : d'abord, l'action d'une administration, décidée et déterminée, certes non cachée ou opposée à l'autorité politique, mais non perçue ou sous-évaluée par celle-ci ; plus tard, les résultats de cette action accroissent le poids politique de la Fonction publique, mêlent l'autorité politique de ce département à d'importantes discussions où sans cela sa présence n'eût pas été évidente, et lui donnent dans ces discussions un rôle important et un poids certain. En somme, une vacance du pouvoir politique a permis le développement d'une action administrative spécifique, laquelle a eu pour effet d'élargir le pouvoir politique de certains.

2.2.3. Au *ministère des Communications et à celui des PTT.*

Ces deux ministères sont évoqués simultanément : pendant la période considérée, ils ont le plus souvent été confondus ; et la Régie des Postes et la Régie des télégraphes et téléphones (RTT), surtout citées ici, ont fait partie du premier puis du second de ces ministères.

Dans ces administrations, les missions administratives elles-mêmes ont requis, tôt et nettement, l'emploi de techniques modernes de traitement

de l'information, et en particulier de l'informatique. Les traditions de « mécanisation » dans ces administrations et l'accroissement des tâches ont sans doute également joué dans ce sens. En outre, la souplesse plus grande de la gestion des Régies a été invoquée, parmi beaucoup d'autres éléments, pour y expliquer l'ampleur de l'introduction de l'informatique. Quoi qu'il en soit, l'implantation a été vaste, à telle enseigne que les dépenses de ce département en la matière ont représenté près de la moitié du total des dépenses en informatique de tout le secteur public belge.

Malheureusement, les performances n'ont pas été perçues comme proportionnelles aux moyens mis en œuvre. L'opinion s'en est émue (« les ordinateurs dans les caves »), et d'autant plus vivement qu'un scandale sur un autre terrain mettait en cause, à ce moment, la RTT. Tant et si bien que pour ces administrations, l'outil informatique, faute d'être utilisé de façon jugée satisfaisante, a accru leur vulnérabilité à la critique. Contrairement à ce qui s'est passé chez les autres grands utilisateurs de l'informatique (Finances, Affaires économiques, Défense nationale), cet outil de gestion a ainsi parfois compromis, et non renforcé, le poids politique des autorités exerçant la tutelle sur ces Régies.

Le phénomène est majeur. Il va à contresens non seulement de ce qui s'est passé dans le pays pour d'autres administrations, mais encore de ce qui s'est passé dans certains pays voisins pour le même secteur, où parfois les PTT montrent les plus grandes réussites de l'informatique du secteur public, et développent avec succès, au sein même de l'administration, des applications fort avancées en la matière.

C'est finalement l'autorité politique qui s'est attachée, dans des conditions difficiles (entre autres en raison de la tardiveté de l'intervention et de l'ampleur du problème), à mettre le fer dans la plaie. Il est apparu que les performances critiquées de l'informatique étaient, non le problème central, mais le témoignage d'autres dysfonctions, plus fondamentales, et dont l'examen sort des limites de cette étude. La situation s'est substantiellement améliorée, quant à l'informatique de la RTT. La route reste longue, mais nullement impossible pour un pouvoir politique lucide et courageux, pour l'informatique des Postes.

Le cas de ces Régies n'est qu'en apparence une exception à ce qui a été constaté plus haut, et par ailleurs permet de compléter ce qui a été dit. En effet, ce qui renforce un département c'est, non l'usage par celui-ci de l'informatique, mais un usage jugé assez satisfaisant pour ne pas susciter contestations graves et mouvements d'opinion.

2.3. *Autres glissements de pouvoir entre administrations, et effets politiques.*

2.3.1. *Des parastataux à leur tutelle.*

Il a toujours été difficile, pour l'administration de la Prévoyance sociale, d'exercer de façon effective son rôle de tutelle sur les *parastataux du secteur social* soumis à celle-ci. Cela s'explique par le statut même de ces parastataux, par la taille de beaucoup d'entre eux, par l'histoire de certains de ces organismes, et par de très importants motifs politiques. Les tâches de nombreux parastataux et l'ampleur de leurs moyens (en argent, en hommes, en capacité de décision), les ont conduits à utiliser, de façon importante, seuls ou en association, l'outil informatique. Dans certains cas, l'usage fait de l'informatique a amélioré spectaculairement l'exactitude et la rapidité dans l'exécution des missions (Caisse Nationale des Pensions de Retraite et de Survie, par exemple). Par ailleurs, maints parastataux se sont engagés dans l'informatique avec un souci de coordination parfois nul, et une introversion parfois considérable. Renforçant des organismes déjà forts, l'informatique n'a certes pas accru le poids de l'administration de tutelle, dont la taille et les tâches ne justifiaient guère un tel équipement.

Au plan politique, il est certain que l'usage de l'informatique n'a pas accru le poids du ministre de tutelle sur ces parastataux. On peut prétendre que ce poids a ainsi été diminué, mais cela ne paraît pas évident. Enfin, on peut regretter que, dans le respect des règles, l'autorité politique n'ait pas utilisé l'introduction de l'informatique, pour faciliter son rôle d'élaboration et de contrôle de l'exécution de la politique sociale. Une occasion a été manquée.

Les grands *parastataux financiers* font de l'informatique un usage considérable. Ainsi la Banque nationale, la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, le Crédit communal ont développé, chacun dans leur ligne, des applications d'une importance capitale. Mais par ailleurs, le ministère des Finances en avait fait autant. De plus, le droit et le fait de la tutelle sur ces parastataux sont tels, que l'on voit mal quel impact politique aurait pu avoir sur celle-ci l'usage de l'informatique, d'autant que cet usage s'est fait, au ministère comme dans les parastataux, dans des directions fort spécifiques aux missions de chacun.

2.3.2. *Des administrations communales à leurs tutelles.*

Les administrations communales ont, comme il est normal, pris leurs décisions propres, quant à l'usage de l'informatique. Dès lors, toutes les solutions existent. Certaines administrations, peu nombreuses jusqu'en 1977, se sont dotées elles-mêmes d'un équipement propre, le recours à cette solution n'excluant pas, parfois, le recours simultané à d'autres. D'autres se

sont associées dans des ASBL ou des intercommunales ayant pour vocation en particulier de répondre aux besoins communaux en la matière. D'autres encore ont recouru aux services d'entreprises privées, selon diverses formules juridiques. D'autres enfin, très nombreuses, se sont liées avec le Registre national établi à la Fonction publique, pour traiter de questions de gestion de population. Enfin, beaucoup de communes n'ont pas recouru à l'informatisation : depuis les fusions des communes, leur nombre diminue rapidement.

Dans l'ensemble, tout cela n'a en rien changé la relation de tutelle entre divers ministères et les communes. Il était imaginable que le ministère de l'Intérieur coordonne les efforts communaux en la matière, ou qu'il s'y articule pour exercer sa tutelle en se servant des possibilités de l'outil de gestion nouveau : cela a été fait en certains pays voisins, où la base juridique et surtout les pratiques étaient différentes.

L'introduction de l'informatique a établi des relations étroites entre la Fonction publique et les communes, sur un thème et sur un mode imprévu, on l'a dit. En termes politiques, certaines communes ont pu évoquer sans plaisir le glissement de pouvoir qu'elles y apercevaient (« une tutelle de plus, et sans base légale »). A la Fonction publique, l'autorité politique et l'administration se sont toujours défendues d'une telle intention. La question reste posée en termes d'autant plus délicats qu'au plan légal, le Registre national n'a pas de base propre, et qu'au plan financier, les services du Registre national sont assez bon marché pour décourager ou en tout cas pour freiner fortement l'initiative locale ou régionale.

2.3.3. *Vers des administrations régionales.*

Très tôt, quelques hommes politiques ont perçu l'importance, pour que réussisse la régionalisation amorcée, de voir la région se doter d'instruments de gestion modernes, contrôlés régionalement. Ce souci a recoupé celui de communes souhaitant s'associer pour des travaux d'informatique, mais il en est distinct. Les deux mouvements se sont souvent renforcés mutuellement. Ils ont conduit à la naissance des ASBL et intercommunales déjà évoquées (dits jadis « centres régionaux », et aujourd'hui « centres régionaux » ou parfois « centres sous-régionaux », ce qui prête à confusion), et en outre, de trois ASBL couvrant chacune l'une des trois régions nationales.

En Flandre comme en Wallonie, les grands centres « régionaux » d'informatique se sont imposés par des travaux faits pour les communes, mais aussi pour des ministères à compétence nationale ou régionale. Ainsi, quatre d'entre eux exécutaient déjà des contrats avec les ministères des Affaires économiques en 1973. Leurs travaux pour les départements couvrent des domaines très divers : étude sur la régionalisation de l'informatique, certes, mais aussi banque de données pour l'aménagement du territoire, études

pour une politique de l'eau, problèmes de politique de l'emploi, recherches prévisionnelles sur la population scolaire, etc.

Il est à remarquer que la plupart de ces centres, et en particulier ceux qui couvrent les trois grandes régions, ont un statut de droit privé : ceci ne peut être que temporaire. Par ailleurs, la souplesse de leur statut, le dynamisme de leur action, la qualité de leurs travaux, ont conduit certains de ces centres, en Flandre et en Wallonie, à acquérir une taille et une expérience qui en font d'importants outils de gestion régionale. D'autres survivent, utilisant tant bien que mal des rentes de situation, géographiques ou politiques.

Le rapport de l'informatique au pouvoir politique y est donc très différent de celui rencontré jusqu'ici. Avec les centres régionaux s'établissent des outils de gestion extérieurs à la fois à l'administration et aux structures politiques. Conçus et mis en œuvre d'abord par un très petit nombre d'hommes politiques, d'universitaires, d'administrateurs agissant initialement de façon assez marginale, les meilleurs de ces centres arrivent à maturité. Le pouvoir politique régional qui peu à peu s'établit ne peut négliger de tels instruments. Tout donne à penser qu'il y est attentif.

3. Les initiatives politiques.

3.1. *Une politique de l'informatique ?*

3.1.1. *Absence d'un dessein global.*

À l'intendance, il suffit de suivre, dit-on volontiers. Il se fait qu'elle joue un rôle de plus en plus lourd dans l'issue des opérations, que l'on a de plus en plus besoin qu'elle suive de près, et que la faire suivre est devenu de plus en plus compliqué. Méconnaître ces trois faits a affaibli de nombreux généraux et hommes politiques. Et c'est exactement ce qu'il advient de l'informatique dans le secteur public. La conduite de la gestion du pays requiert une information qui ne va plus au rythme de la plume d'oie, de même que l'armée ne va plus à pied, qu'on s'en réjouisse ou non.

A aucun moment n'a existé en Belgique un grand dessein politique conçu en utilisant globalement l'informatique, ou s'accomplissant à travers son usage. Ainsi, l'énorme capacité de centralisation présente dans l'équipement disponible n'a pas servi à un pouvoir politique, au plan national. Quant aux capacités de décentralisation qui sont en germe dans cet outil, elles ont servi peu, mais toutefois de façon très prometteuse, pour faire le lit de certaines actions de régionalisation, comme on l'a vu.

Il en fut autrement, avec des succès divers, en de nombreux pays. Ainsi, aux USA, le développement énorme des « agences fédérales » a été

conçu en fonction d'un usage considérable de l'informatique, et l'implantation effective de ces agences a tiré de ce recours le parti maximum ; là où les Etats et les groupes politiques agissant contre le « big government » n'ont pu répondre en se servant efficacement d'équipements comparables, leur pouvoir est devenu plus faible, ou l'est resté. En France est née, en 1966, une Délégation à l'informatique, nourrie et porteuse d'un vaste dessein national, concernant tant le secteur économique de l'informatique que l'organisation de l'emploi de celle-ci par tout le secteur public ; du dynamisme, de grands moyens, des ambitions plus grandes encore ; l'aventure a capoté, sur l'individualisme des administrations, sur leur capacité à tirer parti elles-mêmes de l'informatique pour leurs missions, et sur l'inadéquation d'un projet technocratique et centralisateur à l'extrême.

Faute d'un dessein global ont existé en Belgique deux tentatives, sur des plans différents. Ainsi, des décisions ont été prises, pour mettre des commandes publiques en informatique au service, non d'un développement industriel dans ce secteur, mais d'une politique d'expansion économique (les « contrats de progrès »). De même, ont existé des essais d'organisation de l'emploi de l'informatique par les administrations, en particulier à travers le « Plan national d'automatisation ». L'une et l'autre tentatives ont rencontré de nombreux mécomptes ; on y reviendra.

L'absence de politique générale va plus loin. Ainsi, l'autorité politique n'a été initialement engagée, de façon déterminante, ni dans le fait de recourir à l'informatique, ni dans le fait de s'y engager à tel moment ou de telle façon, ni même dans les premiers efforts majeurs d'organisation de l'informatique au niveau national. Chacun de ces pas a été fait à l'initiative de l'administration, laquelle y a joué un rôle capital dans les prises de décision.

Cela ne signifie pas une totale absence du monde politique. D'abord, il a de toute façon fallu des décisions politiques pour que soient ouverts les crédits nécessaires à telle administration pour s'équiper en informatique, même si l'importance politique de cette décision a été habituellement méconnue par le décideur. Ensuite, il y a toujours eu des hommes politiques attentifs à la question. Mais en de très nombreux endroits, l'autorité politique a simplement suivi, en l'encourageant, en la freinant, beaucoup plus souvent en l'ignorant (et plus souvent encore en ignorant sa portée politique), la mutation de l'action administrative. Dans l'ensemble, l'autorité politique nationale ne s'est intéressée au problème, de façon globale, que très tard, surtout après 1973-1974.

3.1.2. *Motifs et orientations des initiatives politiques.*

L'autorité politique est devenue plus attentive en la matière, d'abord pour des motifs défensifs. L'opinion était alertée, en particulier avec les

retombées de l'affaire Baudrin (laquelle ne concerne pas l'informatique, d'ailleurs) : l'exécutif souhaitait prévenir des difficultés éventuelles, et le législatif contrôler la question ; d'où un surcroît d'intérêt. Ensuite, le pouvoir politique s'aperçoit de l'ampleur de ces dépenses ; certes, celles-ci sont éparées entre divers budgets, et aujourd'hui encore il est à peu près impossible d'en établir le montant précis ; mais depuis la grande poussée de l'équipement (en 1972, surtout), on compte en milliards ; et en outre, la crise économique peu à peu s'étend ; d'où la détermination accrue, d'évaluer et de contrôler ces dépenses. Au total, donc, rien d'une vaste prise de conscience positive ; mais, comme souvent en notre pays, de petits constats indirects, un souci de prévention, et une ébauche de politique fondée, non sur un grand dessein, mais sur le souci réaliste de faire ses comptes.

Une politique ainsi motivée s'engage dans diverses lignes, suivies souvent conjointement. Voyons les principales orientations.

1. *Veiller aux dépenses.* Sur ce terrain se prennent les premières grandes initiatives. Au plan gouvernemental, elles devaient conduire à la constitution du Comité ministériel de l'informatique (CMI), par arrêté ministériel du Premier ministre, puis par Arrêté royal (1976) ; comme normal, le Comité ministériel du budget se penche sur le thème, de son point de vue. Au plan de divers départements, les initiatives ministérielles ont conduit à établir des organes de contrôle (Communications) ou à développer de tels organes mis en place par les administrations elles-mêmes (Finances, Défense nationale). Au plan parlementaire, de nombreuses questions écrites ou orales sont posées, en commission et en séance publique. Au plan de l'opinion, enfin, ces initiatives politiques sont parfois suivies avec attention, surtout en ce qui concerne l'informatique à la RTT et aux Postes ; l'informatisation dans ces Régies fait l'objet de nombreux articles de presse.

2. *Développer une politique économique.* A aucun moment, il n'a été sérieusement question d'une politique d'établissement ou d'extension d'une industrie de l'informatique dans notre pays : celui-ci est évidemment trop petit pour imaginer une industrie informatique nationale (la France s'y est très coûteusement essayée), et les grands constructeurs étrangers n'ont jamais envisagé de façon poussée des implantations industrielles importantes dans notre pays (6). De même, de façon davantage surprenante, il n'a jamais été sérieusement question d'une politique économique de développement des implantations non industrielles des grands constructeurs

(6) Dans le secteur de l'informatique, bien entendu.

chez nous, pourtant dès maintenant non négligeables ; et si IBM a finalement installé en Belgique un immense centre de formation de son personnel international et de ses utilisateurs, ce n'est certes pas en suite à une action du pouvoir politique. Enfin, un réel début d'industrie informatique dans le pays, en particulier au départ des équipes de recherche et de développement de la MBLE (le 7720 était un ordinateur de conception largement nationale), a suivi les mésaventures du projet d'industrie informatique européenne. Bref, des impossibilités, des accidents sans responsabilité politique nationale, mais aussi de réelles occasions de politique économique qui ont été manquées.

L'initiative politique dans cette perspective s'est surtout manifestée au travers des « contrats de progrès » (1971 à 1975 inclus). L'opinion publique, — et politique —, était favorable à une action d'encouragement à une « Europe de l'informatique », axée sur Siemens (RFA), CII (Compagnie internationale d'informatique, France) et Philips (Pays-Bas et, au travers de la MBLE, Belgique), associés dans l'entreprise Unidata, dont on sait l'échec ultérieur. Mais là n'est pas le ressort de l'action politique des « contrats de progrès » ; celle-ci avait pour but de mettre des commandes publiques en informatique au service d'une politique économique nationale d'expansion de l'emploi et des investissements. Ces « contrats de progrès » créaient en faveur de deux firmes européennes une espèce de marché captif, constitué par une quotité des commandes publiques en informatique (25 % à chacune, pendant cinq ans). En contrepartie, celles-ci souscrivaient à des engagements précis d'investissements à consentir, d'emplois à créer, de timing à respecter. Pour de nombreux motifs dont la discussion sort du propos, l'expérience fut assez peu heureuse pour n'être pas reconduite.

Ce qui importe, c'est que voici une réelle initiative politique. Elle n'est toutefois pas orientée sur l'usage de l'informatique pour élaborer ou exécuter une politique. Elle a pour ressort une utilisation de commandes publiques dans une perspective de politique économique, orientation souvent méconnue chez nous, et que par exemple la COC (Commission d'orientation et de coordination des marchés publics) tente de développer depuis fin 1976. Mais dans les « contrats de progrès », le fait que les commandes portent sur l'informatique n'était finalement qu'un accident. Certains ont dit qu'une part de l'échec s'expliquait de la sorte. Quoi qu'il en soit, l'action politique n'était pas, dans ce sens, une initiative politique centrée sur l'informatique.

3. *Protéger la liberté.* Une action politique se développe, concernant l'impact possible de l'usage de l'informatique, sur les libertés du citoyen. Bien au-delà de stéréotypes sur la « déshumanisation » (« nous serons tous

des numéros », « la machine décidera à la place des gens »), le problème est celui d'une modification des rapports entre l'Etat et le citoyen, introduite consciemment ou non par l'informatisation en général, et en particulier par la disponibilité effective d'informations qui jusqu'à présent étaient publiques de façon toute théorique ; la discussion est aiguë surtout pour l'automatisation de données sur les personnes. Ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans ce débat, mais de se demander quelle action du pouvoir politique est menée en la matière, et comment elle se caractérise.

L'action politique vient plusieurs années plus tard qu'en des pays où l'informatisation n'est pas plus poussée que chez nous (la France, la Suède, la RFA), et globalement aussi plus tard que de premiers mouvements d'opinion, marqués entre autres par la presse. Elle est orientée surtout dans une perspective assez « rousseauiste » : le citoyen est bon, et doit être défendu contre l'Etat, qui est mauvais ; le mouvement contre les abus de l'informatique du secteur privé est plus faible, et l'intérêt de l'informatique pour des tâches de gestion avantageuses pour le citoyen est sous-évalué : sur ces deux points, nous voici proches du débat tel qu'il est vécu en France, et plus éloignés de la façon d'envisager la même question en RFA. En troisième lieu, l'action politique reste souvent éloignée de la pratique ; dans l'exécutif, elle se développe d'abord au ministère de la Justice (par exemple, les versions successives du projet de loi dit « projet Vanderpoorten »), avec d'étonnantes lacunes d'information sur les règles et les pratiques de la gestion publique, ainsi qu'avec des propositions d'action peu réalistes quant au coût en temps, en argent, en équipement et en hommes, et dès lors peu applicables ; au Parlement, finalement peu d'interventions informées et peu de propositions ; toutefois une étude sérieuse s'entreprind, au sein de certains partis, et suscite des espoirs.

Bref, sans entrer dans le vif du débat, un problème grave et réel, auquel l'existence du Registre national et la régionalisation donnent chez nous un caractère particulier. Mais en face, une action politique souvent jusqu'ici peu informée et donc peu réaliste.

4. *Organiser la gestion administrative.* Ici se posent entre autres les questions de coordination de l'usage de l'informatique. Elles sont certes capitales au plan administratif, mais on se centre ici sur le plan politique.

L'évolution est remarquable. Un « plan national d'automatisation » existe en Belgique bien plus tôt que dans beaucoup de pays ; il est déjà, en 1968, dans l'état où il restera jusqu'à ce jour. Mais ce « plan » se ramène en fait à une espèce d'organigramme imaginaire de l'informatique du secteur public ; il est remarquablement centralisateur, éloigné des pratiques et de divers rapports de force dans l'administration. Surtout, il est

d'initiative administrative : non seulement ce n'est pas le pouvoir politique qui est à son origine, mais toujours lui fera défaut un support politique assez large et assez solide pour s'enraciner vraiment, dans le droit et dans les faits. À cet égard, on peut considérer comme un remarquable tour de force le fait qu'il soit évoqué en une page et demie dans les « lignes de force du plan quinquennal 1971-1975 », et qu'il ait nourri le développement du Registre national. Il est vrai que si le support politique fut mince (entre autres en raison de la localisation de ce « plan » à l'administration de la Fonction publique), l'opposition politique à son égard fut souvent très faible, et beaucoup plus que celle rencontrée par ce « plan » dans de grandes administrations nationales.

En certains pays, le pouvoir politique a explicitement refusé d'établir un tel plan (USA, Grande-Bretagne) ; dans d'autres, il a suscité et soutenu un plan accueilli et appliqué de façon plus ou moins cahotante (plus : en France ; moins : en Suède, en Algérie ou en Israël). En Belgique, le paradoxe est d'avoir eu très tôt un plan ni demandé, ni promu, ni combattu, globalement, par l'autorité politique. Cela pose diverses questions, dont celle-ci : que veut l'autorité politique et la matière ?

En réalité, cette question rencontre au moins des éléments de réponse. Réponse amorcée : soutenant le processus de régionalisation, et soutenu par celui-ci, un effort de centres régionaux d'informatique se dessine ; il va vers une forme de planification de l'usage de l'informatique, qui met celle-ci le plus efficacement possible au service de la régionalisation. Réponses partielles : au niveau de leur département, des autorités politiques ont planifié avec détermination commandes et usage d'informatique ; solidement fondées sur leurs administrations, elles ont pris d'efficaces mesures en ce sens (exemple : les ministres des Finances et de la Défense nationale) ; il est d'autres exemples, plus limités mais parfois plus délicats, telle la rationalisation ordonnée de l'informatique à la RTT ; notons aussi l'effort en la matière amorcé par l'autorité politique à la Fonction publique, depuis 1977.

3.2. Une attitude des élus ?

3.2.1. La mutation sous-estimée.

L'élus « de la base », et en particulier le parlementaire (7), a le plus souvent sous-estimé nettement l'importance de l'introduction de l'informatique dans la gestion publique. Il existe à ceci quelques notables exceptions, rencontrées plus loin, mais le phénomène général est net.

(7) Il ne sera pas question ici de conseillers communaux et provinciaux. La question se pose pour eux de façon un peu différente, et sort de notre propos.

Cette sous-estimation s'explique.

1. L'homme politique élu et non directement revêtu d'une part du pouvoir exécutif se trouve, plus souvent qu'on ne le croit, à un niveau d'information proche de celui de ses électeurs, et il le répercute. Or, ceux-ci ne sont pas informés de l'informatique comme changement technique, ce qui est normal, et guère davantage de l'informatique comme phénomène social, ce qui est plus gênant. L'élu partage cette carence, habituellement, et cela d'autant plus que la mutation du service public se noue ici, d'abord, au sein même de l'administration. Or, on sait la méconnaissance de maints parlementaires envers le système administratif ; pour s'en convaincre, il n'est que de voir les nombreux étonnements du parlementaire chevronné, fraîchement devenu ministre.

2. Si les parlementaires ont dans l'ensemble sous-estimé l'ampleur du phénomène, ils ne l'ont finalement pas fait davantage que les universitaires, les journalistes, les chefs d'entreprises ou les leaders syndicaux. Partout, ce furent initialement l'ignorance, puis les vues aberrantes, que l'on ait vu dans la mutation soit une déshumanisation, soit un simple changement technique dans l'administration. Les parlementaires n'ont fait que partager les vues communes.

3. Ceux qui ont vécu plus tôt et plus directement l'introduction de l'informatique dans l'administration, généralement des hauts fonctionnaires, se sont eux-mêmes souvent mépris. De plus, le changement a été assez graduel pour que certains ne l'aperçoivent pas clairement. D'autres enfin n'ont mis nul enthousiasme à informer le monde politique de ce changement initialement administratif.

3.2.2 *L'élu, intercesseur.*

L'informatique modifie le rôle de l'élu, comme intercesseur en faveur d'électeurs.

En effet, les occasions d'intervenir sont diminuées par l'emploi de l'informatique. C'est que le traitement de l'information y est le même pour tous, qu'il ne laisse pas de place à l'interprétation pour la solution de cas individuels, qu'il est plus difficilement « personnalisable » et que, du moins pendant le traitement, les erreurs sont moins nombreuses et le travail plus rapide que jadis. Les interventions des élus pendant le traitement du dossier d'un électeur sont en effet plus rares.

Que les occasions d'intervenir, et a fortiori d'intervenir efficacement, diminuent, est un fait d'observation générale. Le système de recherche et de poursuite automatiques des mauvais payeurs et des fraudeurs fiscaux, aux Etats-Unis, est d'une redoutable efficacité ; il lui est même arrivé

d'extraire et d'analyser, avec cette absence de complaisance qu'ont les machines, des déclarations fiscales présidentielles. Dans un tout autre contexte, en Tunisie, le traitement automatisé de l'information pour orienter les bacheliers a rendu bien malaisé l'exercice de certains privilèges. Mille exemples témoignent ainsi de ce que peu à peu l'intervention personnelle devient difficile ou exclue, et que de la sorte se réduit le pouvoir d'intercession ponctuelle du politicien. Voici une « déshumanisation » qui a pour effet de rendre les gens un peu plus égaux devant la loi ; on comprend que certains s'en émeuvent.

En réalité, on assiste pour partie à un simple déplacement des interventions, celles-ci se situant, plus que naguère, en amont ou en aval du traitement de l'information. Par contre, un nouveau champ d'intervention s'ouvre : c'est le rôle que l'élu pourrait avoir, grâce à sa vigilance et à son contrôle efficace exercé à la base, sur la nécessaire mise au point des systèmes de traitement automatisé de l'information. Mais ceci demande plus de connaissances (ne relevant pas de la technique de l'informatique, d'ailleurs), et une action d'intervention non centrée sur des cas individuels. Ce champ d'action est encore peu cultivé.

Ceci ne doit pas être ramené à un débat mineur, où la vertueuse informatique viendrait limiter l'arbitraire des influences exercées par les élus. Foncièrement, et d'une façon encore trop sous-estimée, l'informatique concourt à une application identique de la loi à tous. Si le principe est établi de longue date (pas aussi longue qu'on le dit, mais c'est une autre histoire), il est souvent resté théorique. Tocqueville déjà écrivait, parlant de la pratique française, que « lors même que la loi n'était pas changée, la manière de l'appliquer variait tous les jours »... « une règle rigide, une pratique molle », et il explique que « dans l'application des lois, tout était fait d'exceptions ». Ce que l'informatique rend plus difficile, c'est justement la pratique des exceptions ; d'où peut-être le souci de la limiter à des tâches administratives si répétitives et se présentant en séries si longues que l'on n'a guère le loisir d'y faire des exceptions.

Enfin, l'élu a parfois tout à fait raison de reprocher, ouvertement ou non, à l'informatique d'exclure le qualitatif. Celui-ci en effet subsiste et doit subsister, et il faut traquer toute informatisation qui quantifie ce qui ne peut l'être. Mais c'est tant mieux, si l'informatique libère le décideur de l'obligation de traiter qualitativement ce qui pourrait l'être quantitativement : le voici désormais disponible pour prêter toute son attention à ce qui est réellement qualitatif. Souhaitons seulement qu'il le fasse.

3.2.3. *L'élu, l'administration et l'exécutif.*

L'informatique n'aide certes pas l'élu à dialoguer en position forte avec l'administration ni avec l'exécutif.

Voici un député « de la base ». Pour remplir son rôle, il lui faut s'informer sans cesse : les informations sont bien plus nombreuses, plus complexes, plus mouvantes que naguère, et cette évolution s'accélère. L'étude porte sur les dossiers et en même temps sur les réactions de la population : double flux d'information, donc, et bien difficile à organiser. Pour maîtriser la question, il est aidé de son épouse, qui constitue à la fois son administration et son cabinet, répond à cinquante lettres par jour, prépare le dépouillement de la presse.

Ce député doit « contrôler » l'exécutif, lequel s'appuie sur l'administration et sa capacité de traiter l'information. La disproportion est énorme, et elle s'aggrave. Les parlementaires de la base sont dépourvus de possibilités d'information analogues : cependant, l'informatique répartie permet déjà de nombreuses applications, et des perspectives immenses s'ouvrent, selon plusieurs scénarios de l'évolution de la mini-informatique ; des réalisations existent en divers pays (USA, RFA, Grande-Bretagne) spécialement au travers des appareils nationaux ou non des partis politiques ; aucune évolution de ce genre n'existe chez nous. De même, le pouvoir législatif ne met pas à la disposition des parlementaires une capacité de traitement automatisé de l'information, à l'initiative et dans la perspective de ce parlementaire, tout comme il met par exemple des livres au service des élus.

Certes, le parlementaire « de la base » peut prendre connaissance des résultats de traitements automatisés de l'information par l'administration. Mais il s'agit là d'une information après traitement, sans possibilité d'interférer en amont, par exemple dans la conception des diverses applications : ainsi, le contrôle du parlementaire sur la conception même des grandes simulations, par exemple en matière de planification, s'indiquerait ; il n'est pas de simulation neutre. De plus, cette information après coup est fournie par l'exécutif et ses agents, ce qui rend la relation ambiguë. Enfin, le parlementaire est encore moins armé mentalement que matériellement, pour se servir des possibilités de l'informatique ; tout se passe comme si ce déploiement de l'informatique était pour l'élu une nouvelle chaîne de TV, pour la réception de laquelle son poste ne serait pas équipé.

L'administration est un système ouvert (8), en ce qu'elle produit et distribue un service public. D'où l'importance capitale des échanges entre l'organisation et le milieu. Jadis, bien plus qu'aujourd'hui, cela se faisait par les élus, qui répercutaient vers le sommet l'information locale, fondamentale. De même, l'information descendante venait davantage par le

(8) Sur de tels systèmes, voir par exemple KATZ et KAHN, *The social psychology of organizations*, New York, John Wiley, 1966. Beaucoup de textes ultérieurs lui doivent énormément, sans toujours le dire.

canal des élus. Dans un tel système, ceux-ci avaient plus de pouvoir, car ils détenaient, dans les deux sens du flux, des informations privilégiées ; ils y trouvaient, outre du prestige, de plus grandes possibilités d'infléchir la décision, en amont, et d'orienter ou de colorer son application, en aval. Les changements techniques et sociaux excluent le retour à un tel état de choses. Ajoutons que la position de l'élu comme informateur des électeurs se détériore au moment même où ceux-ci, plus exigeants et autrement formés que jamais, demandent à l'autorité publique plus d'information, amorce d'une participation accrue.

Au total, l'élu est moins bien informé relativement, dans son dialogue avec l'administration, et il est moins bien placé sur les flux d'information. Rien de ceci n'est spécifique à l'informatique. Mais celle-ci a modifié considérablement l'ampleur du phénomène, en brassant plus vite et plus finement plus d'informations plus complexes, pour des usages plus nombreux et plus subtils. L'informatique a changé quantitativement les choses ; mais passé un certain seuil d'intensité, le changement quantitatif induit un changement qualitatif, comme l'on sait. Il en résulte que l'« élu de la base » est plus faible devant l'administration et devant l'exécutif, et qu'il est plus dépendant de son parti (9).

L'élu faisant partie de l'opposition est plus atteint que son collègue de la majorité, par cet affaiblissement. En effet, avoir des représentants au gouvernement facilite toutes sortes de circuits d'information, et la pratique des vases communicants est usuelle, même si elle est limitée de diverses façons, en droit comme en fait. Ce fait d'observation générale s'applique aussi à l'informatique, dans la mesure où celle-ci perfectionne ces circuits d'information et y accélère le passage d'informations plus fines et plus complètes.

Il est certain que l'alternance du pouvoir corrige ceci : là où cette alternance est faible ou inexistante, l'opposition a parfois été conduite à se doter de matériel et de services d'informatique propres ; c'est le cas en France, avec la CGT. Chez nous, les partis n'ont pas éprouvé un tel besoin ; certains d'entre eux utilisent le cas échéant, pour des questions précises, des équipements travaillant pour de grandes organisations sociales apparentées, ou bien ils feront tourner avec discrétion quelques applications sur de l'équipement public ou orienté vers le service public.

(9) « L'intérêt général d'un parti est souvent que le député qui en est membre ne parle jamais des grandes affaires, qu'il entend mal ; qu'il parle peu des petites, dont la marche des grandes serait embarrassée, et le plus souvent enfin qu'il se taise complètement » (TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, M. Lévy, 1864, vol. 3, p. 149).

3.2.4. *Initiatives du législateur.*

Ce qui précède explique que les parlementaires aient joué, dans l'introduction de l'informatique dans le secteur public, un rôle qui ne fut généralement ni précoce, ni large, ni déterminant. Pratiquement, pas de lois : seulement un article au détour de la loi-programme de 1974, permettant d'y ancrer des Arrêtés royaux ; le texte sur le Registre national dans les « lignes de force du plan quinquennal 1971-75 », introduit sans remous dans cet ensemble considérable ; et bien entendu les successives inscriptions aux budgets annuels, des sommes nécessaires pour l'usage de l'informatique. Quelques propositions, en particulier la proposition Brouhon, importante, concernant l'informatique et les libertés, précitée. Toutes les décisions importantes sur l'usage de l'informatique dans le secteur public ont été prises par l'exécutif, sans grande initiative du législatif et sans grand contrôle effectif par celui-ci.

A cet égard, l'évolution a été différente en maints pays. Ainsi, le projet de loi sur l'informatique et les libertés, présenté par le gouvernement français, a fait l'objet de débats capitaux, et le texte finalement voté en janvier 1978 est, dans une certaine mesure, celui qu'a voulu le Sénat et non celui qu'a voulu le gouvernement. De même, le Congrès aux USA a pris des initiatives importantes sur l'organisation de l'informatique et son usage. Il en alla de même en Suède, en Grande-Bretagne, et dans divers länders de la RFA.

Il ne faut pas schématiser. Quelques parlementaires ont attaché une particulière attention à l'informatique publique, et spécialement au rapport entre les dépenses consenties et les applications réalisées. Leurs questions mêmes et l'écho qu'elles ont rencontré chez leurs pairs témoignent de l'extrême difficulté où ils se trouvaient, non seulement de faire bouger directement les choses, mais simplement de savoir décrire la situation existante, ne fût-ce qu'au niveau de la liste des équipements. Les nombreuses interventions du député L. Van Steenkiste en la matière illustrent à la fois cette prise de conscience de quelques-uns, et leur difficulté d'être entendus. Encore qu'il ne faille pas sous-estimer les effets indirects d'efforts, publics ou non, consentis par des parlementaires.

Autre exception notable. Comme on l'a dit, un petit nombre d'hommes politiques, dont quelques parlementaires, ont très tôt perçu l'importance de la maîtrise de l'informatique, pour préparer la régionalisation annoncée puis amorcée, et pour lui donner des instruments de gestion efficaces. Il s'agit ici, non d'un contrôle de l'usage des deniers publics, mais d'une action tout à fait fondamentale de création d'outils pour un pouvoir naissant. Ceci pourrait bien être capital.

Bref, d'initiatives du législatif, il n'y en eut guère ; d'initiatives de législateur, il y en eut quelques-unes, parfois très importantes.

4. Des résultats aux perspectives.

4.1. *Le chemin parcouru.*

Il s'agit ici, en se plaçant centralement du point de vue politique, de donner un bref aperçu sur un point de passage, et non un bilan, même schématique. En effet, rien n'est acquis, même si le chemin parcouru au cours des dix dernières années est très long.

4.1.1. *Au point de vue des textes*, le rôle de l'autorité politique paraît à la fois récent, considérable et lacunaire.

Peu de lois, on l'a dit. Par contre, divers Arrêtés royaux. Deux d'entre eux règlent, de façon gentiment surannée, divers aspects du statut des informaticiens : ils ont joué et jouent un rôle substantiel, dans le fait que ces agents quittent volontiers l'administration pour le secteur privé, et plus volontiers encore les ministères pour quelques grands parastataux.

Un Arrêté royal capital, du 24 mai 1976, porte sur l'organisation de l'informatique du secteur public central. Il fonde le Comité ministériel de l'informatique, précise le rôle de la Fonction publique, délimite les grands secteurs d'activité, établit les règles des « plans informatiques », etc. Bien qu'inégalement appliqué, il a fondé des décisions importantes.

Un Arrêté royal du 16 avril 1977 fixe les règles d'agrégation des centres régionaux et sous-régionaux d'informatique. C'est un texte de compromis, soucieux de doter ces centres (jusqu'ici surtout des ASBL) d'un statut de droit public, de les aider éventuellement, et de les contrôler. Son application est jusqu'ici fort mince.

Un Arrêté royal du 27 avril 1977 régit la procédure à suivre, pour les dépenses concernant les biens et les services en informatique. Ce texte fort touffu, et qui a fait l'objet d'une bien nécessaire circulaire d'interprétation émanant du ministre de la Fonction publique, a parfois freiné des dépenses d'une manière heureuse. Il a aussi enlisé des dossiers et provoqué de coûteux retards. Il pose des questions de coordination avec d'autres textes, cités plus bas. Il ne faut pas sous-estimer, par ailleurs, l'effet dissuasif intéressant qu'a eu ce texte sur divers projets.

La législation nouvelle réorganisant la passation des marchés publics s'applique évidemment aussi aux marchés en informatique. Cela est malaisé, entre autres en raison du caractère particulier de beaucoup de ces contrats, souvent proches du leasing sans en être vraiment ; la difficulté tient aussi au type de biens et de services ainsi acquis dans une même convention, et à d'autres facteurs encore.

Les textes établissant la Commission d'orientation et de coordination des commandes publiques (COC) s'appliquent aux marchés en informatique. Il y a là un facteur de coordination important, et une possibilité

d'ordonner ces dépenses à une politique économique globale. Il est clair que le respect simultané de ces textes n'est pas aisé, et que se posent entre autres des problèmes de pouvoir.

Il n'y a plus actuellement de conventions générales entre l'Etat et un ou plusieurs constructeurs, qui soient centrées sur l'informatique. Les « contrats de progrès » ont joué sur ce plan un rôle important ; ces conventions se sont achevées fin 1975, mais les contrats que celles-ci ont générés sortiront leurs effets longtemps encore, et ont modifié de façon peut-être définitive le paysage de l'informatique du secteur public.

Par ailleurs, des conventions générales et durables existent entre l'Etat et certains constructeurs en matière de télécommunications. Les liens entre celles-ci et l'informatique ont toujours été étroits, et le sont plus que jamais. De plus, la frontière entre télécommunications et informatique a toujours été contestée. L'impact indirect qu'ont ces conventions sur l'informatique est capital, pour certains gros consommateurs.

Tels sont les textes. Les projets sont très nombreux. Depuis plus de dix ans apparaissent des rédactions successives (sept, à notre connaissance) de projets de lois ou d'arrêtés royaux fondant le Registre national. Divers projets concernant le statut du personnel ont avorté. Un projet portant simultanément sur les centres régionaux et sur le Registre national, par le biais de l'informatisation de questions de gestion de population et en prévoyant des protections de libertés des citoyens, a été mis au point en 1977-1978. De plus, il existe au moins trois moutures du projet provenant du ministère de la Justice, et concernant la protection de la vie privée et des libertés du citoyen, en face des usages de l'informatique. On a parlé plus haut d'une proposition de loi sur ce thème. D'autres projets existent.

4.1.2. *Au point de vue des applications* de l'informatique, le tableau est plus large encore. Centrons-nous sur l'aspect politique des choses. L'informatique née dans l'administration, et principalement le traitement en séries longues de questions sans grande incertitude, permet de larges usages par l'autorité publique. Ceux-ci sont de qualité irrégulière, mais il en est beaucoup d'excellents dans les domaines financiers (et spécialement fiscal), social, économique, militaire, judiciaire, — avec une place à part pour les réalisations de la gendarmerie ; ils fournissent au pouvoir politique de bonnes occasions de gestion adéquate, qui sont inégalement utilisées. Il existe des suréquipements dans quelques administrations ; le pouvoir politique s'efforce d'y mettre bon ordre, et a obtenu des succès sur ce point. Il existe aussi d'importantes dysfonctions, bien localisées, et où l'autorité politique est confrontée avec des problèmes qui dépassent de loin le cadre de l'informatique. Quant aux applications sophistiquées, spé-

cialement utiles pour l'élaboration de politiques plus globales (dans le secteur de l'énergie, dans la planification scolaire, dans la politique d'aide aux entreprises, etc.), elles sont, sauf de rares et brillantes exceptions (modèle économétrique Rena), peu développées et encore moins utilisées : sur ce point, l'impression de jachère et d'absence du pouvoir politique est assez déprimante. Dans l'ensemble, la comparaison avec les pays voisins, même grands, peut se soutenir sans peine.

4.1.3. *Au point de vue de la politique générale* de l'usage de l'informatique, la situation n'est pas brillante. Chemin faisant, nous en avons rencontré des émergences, et surtout constaté les lacunes. Sur l'organisation générale de l'informatique du secteur public, et en particulier sur l'élaboration des grandes banques de données de base (dont le Registre national est un cas, important et difficile), sur la régionalisation de l'informatique, sur la modification des rapports Etats-citoyen à travers l'usage de l'informatique, la route à parcourir reste longue. Les changements institutionnels en cours offrent une bonne occasion de progresser, dans plusieurs de ces domaines : les acquis prometteurs de la régionalisation de l'informatique en témoignent. Sur tous ces points, peu de conflits, contrairement à ce qu'ont connu ou connaissent d'autres pays (Grande-Bretagne, France) ; beaucoup de discussions, et parfois quelques concertations. Au total, des réalisations jusqu'ici fort minces, au regard de ce qui reste à faire.

4.2. *Les glissements de pouvoir.*

La liste en est longue. En cours d'exposé, maints exemples ont été cités. Rappelons-en différentes formes.

1. Glissements de pouvoir entre informaticiens et « généralistes », au détriment de ces derniers d'abord, puis avec une croissante prise de conscience de l'interdépendance entre ceux-ci et ceux-là ; effets politiques directs mineurs.

2. Glissements de pouvoir entre services d'une même administration, au profit de celui ou de ceux de ces services où est localisée l'informatique, et qui à ce titre voient s'accroître leurs budgets, parfois leurs effectifs, souvent leur prestige et leur pouvoir ; effets politiques directs mineurs.

3. Glissements de pouvoir entre grandes administrations égales en droit, et par exemple entre directions générales placées sur un même flux d'information, maîtrisant inégalement l'informatique, et en conséquence voyant leurs rapports de force se modifier ; effets politiques sérieux, mais restant potentiels, faute pour l'autorité politique de tirer parti de la situation.

4. Glissements de pouvoir entre directions générales et secrétariats généraux, ces derniers utilisant en quelques cas leur maîtrise de l'informatique et leurs missions en la matière, pour modifier leurs rapports de force avec de grandes administrations ; effets politiques sérieux en plusieurs cas, mais pas toujours perçus nettement par l'autorité politique.

5. Glissements de pouvoir entre départements ministériels, en raison de leur inégal usage de l'informatique ; exemples nets et très différents, aux effets politiques certains, mais non consécutifs à une action directement politique.

6. Glissements de pouvoir entre départements ministériels, en raison de l'inégale maîtrise montrée par certains dans la conduite de l'informatique ; en effet, un usage de l'informatique considérable, mais qui rencontre peu de succès, rend un département non pas plus puissant, mais plus vulnérable.

7. Glissements de pouvoir entre administration et autorité politique, au sein d'un même département : la maîtrise de l'informatique, la connaissance des applications existantes et possibles, renforcent le haut fonctionnaire dans le dialogue avec son ministre ; des cas ont été observés.

8. Glissements de pouvoir entre des parastataux et leur autorité de tutelle, au détriment de cette dernière, celle-ci étant moins que jamais capable d'exercer réellement sa tutelle, entre autres en raison de sa faiblesse au plan de l'informatique.

9. Glissements de pouvoir entre autorité communale et telle autorité centrale, celle-ci maîtrisant dans un domaine important des applications utiles aux communes, vendues à celles-ci fort bon marché, et créant un lien de dépendance, — d'aucuns disent de tutelle —, nouveau.

10. Glissements de pouvoir entre autorité centrale et autorité régionale naissante, celle-ci bénéficiant d'emblée de certaines réalisations effectuées par des ASBL en vue de doter d'instruments de gestion adéquats les pouvoirs régionaux qui s'installent ; soit donc un schéma très différent de tous les autres.

11. Glissements de pouvoir entre parlementaires « de la base » et hommes politiques mêlés directement à l'exécutif, ceux-ci bénéficiant plus vite, plus exactement et parfois à leur demande, d'informations traitées avec les moyens considérables de l'informatique.

12. Glissements de pouvoir entre les parlementaires de l'opposition et ceux de la majorité, selon le schéma précédent, les partis au pouvoir exerçant pour leurs parlementaires le rôle de relais.

13. Glissements de pouvoir entre les parlementaires et leurs partis respectifs, ceux-ci étant les organes de redistribution sélective de l'information traitée par l'informatique, et tirant bénéfice de cette position privilégiée dans le flux d'information.

14. Glissements de pouvoir entre le législatif et l'exécutif, celui-ci bénéficiant, parfois seul et toujours en priorité, du traitement automatisé de l'information.

15. Glissements de pouvoir entre le citoyen et l'Etat, ce dernier disposant désormais d'une manière effective d'informations qui jusque-là n'étaient disponibles que théoriquement ; ceci se vérifie en particulier dans le domaine de la gestion de la population et, sur des points capitaux, dans le domaine des relations entre l'Etat et l'entreprise. Ce glissement de pouvoir capital a été plusieurs fois évoqué, mais non traité de front, dans cette étude. Il requerrait une étude particulière, qui reste à faire.

4.3. *L'interprétation du mouvement.*

1. L'énumération est longue et impitoyable. Et de Galbraith à Touraine, il ne manque pas d'auteurs récents pour attirer l'attention sur la multiplicité des relations de pouvoir, et leurs interférences. La liste pourrait faire croire à un bouleversement fondamental, à caractère éventuellement catastrophique. Il n'en est rien. L'exposé a montré que ces glissements étaient inégalement prononcés, inégalement exploités, inégalement dangereux, et que plusieurs d'entre eux ouvraient des perspectives hautement positives à une gestion administrative plus exacte et à un pouvoir politique exercé plus efficacement. De plus, la perspective des relations de pouvoir, adoptée dans cette étude, n'est pas la seule possible, bien entendu : elle est certes de première importance pour l'analyse de la relation, et en particulier de la relation politique, mais elle ne doit pas oblitérer l'existence d'autres perspectives.

2. Beaucoup de ces glissements sont générés par une initiative administrative. Celle-ci a surtout été étudiée ici dans ses effets sur l'autorité politique : tantôt ils sont nuls, tantôt ils restent potentiels et le pouvoir politique néglige d'en tirer parti, tantôt ils déforcent, tantôt enfin ils élargissent substantiellement telle autorité ou tel type d'autorité politique. Issus historiquement d'une mutation administrative, beaucoup de ces glissements sont à leur tour modifiés, dans l'administration même, par une décision politique. De la sorte s'établit maintes fois, au sein du système politico-administratif, un mouvement dialectique.

3. Ces glissements de pouvoir sont liés, non à l'informatique, mais à sa maîtrise. Introduire une informatique qui échoue ne renforce certes pas

l'administration qui s'y aventure, ni l'autorité politique dont dépend cette administration ; au contraire. L'échec de l'informatique en exprime d'autres, et les aggrave. L'informatique non maîtrisée affaiblit d'autant plus qu'on en a davantage.

4. Les glissements de pouvoir ne sont presque jamais à mettre totalement sur le compte de l'informatique. Le plus souvent, celle-ci renforce les forts, accélère des évolutions déjà amorcées, affaiblit des pouvoirs déjà amoindris. Mais elle conforte ces évolutions si nettement qu'en plusieurs cas, son rôle est apparu comme majeur.

5. On ne voit toujours pas la « révolution informatique » : ni la prise du pouvoir par les informaticiens (ils en seraient bien empêchés, puis bien encombrés !), ni la « robotisation déshumanisante » ne se dessinent. Cette « révolution », voici vingt ans qu'on en parle. Une révolution si longtemps claironnée et pas aperçue, cela devient peu crédible. En réalité, on se trouve devant une évolution, devant des glissements et non devant un séisme. Ce qui est vrai, c'est que ces glissements sont progressifs, rigoureux, importants, mal prévus et mal prévisibles, difficiles à utiliser.

6. Si l'informatique en Belgique est souvent perçue à bon droit comme centralisatrice, c'est en application de la remarque précédente. En effet, son caractère centralisateur vient surtout de ce qu'elle est souvent allée d'abord là où se trouvaient les gros budgets, les effectifs les mieux fournis (qualitativement, surtout), les possibilités d'action les plus larges. C'est-à-dire, dans presque tous les cas, au niveau central. Nous avons rendu compte de plusieurs exceptions.

7. Il faut éviter de voir tous ces glissements de façon exagérément volontariste. Il est bien rare que les effets observés aient été voulus et prévus au départ. Le plus souvent, on a tiré parti, cahin-caha, des situations créées. Souvent aussi, on est passé à côté d'occasions importantes, potentiellement fort riches, du point de vue de l'action politique. Il n'est pas rare que ce qui était prévu, et en particulier le catastrophisme ou le triomphalisme de la littérature ayant entouré l'introduction de l'informatique, ait été presque complètement démenti dans les faits. Et en tout cas, jamais le changement technique n'est resté à ce plan : il a toujours introduit un changement social, et est devenu lui-même un changement de cet ordre. Et jamais non plus ce qui était censé rester « purement administratif » ne l'est vraiment resté : l'unité du système politico-administratif est suffisante, pour que ces deux plans, certes distincts, ne soient pas étanches l'un à l'autre.

8. L'histoire de l'impact politique de l'introduction de l'informatique c'est, à quelques brillantes exceptions près, l'histoire de gens qui ont pris le

tram en marche. Ce n'est pas là leur faire injure, mais reconnaître leur perspicacité, fût-elle tardive. L'étude montre d'ailleurs que la dimension politique de la question, même si parfois elle n'a pas été perçue aussitôt, n'en est pas pour la cause moins importante. L'importance de l'informatique comme changement social à impact politique a été largement sous-estimée par le pouvoir politique, pendant les années décisives où se sont construits les grands systèmes publics nationaux (1968-1973) : cela a coloré la suite de l'histoire, mais n'en a certes pas affaibli la portée politique, et le parti considérable que d'aucuns en ont tiré ; cela n'a pas davantage diminué le rôle potentiel, qui sera peut-être exploité bientôt, de quelques grandes réalisations de l'administration, disponibles pour un usage politique majeur.

9. « L'information, c'est du pouvoir » est une maxime confirmée pour partie par cette étude. Mais pas complètement, tant s'en faut. En effet, la distinction entre l'information, sa disponibilité, sa connaissance, son usage pratique est à faire : il y a là quatre temps bien distincts. Le savoir est une chose, le pouvoir en est une autre : en corrélation positive, mais pas en relation de causalité. Cette distinction bien sûr n'est pas neuve : Platon l'avait déjà développée ! Mais nous venons d'en voir maintes confirmations dans l'informatique du secteur public, envisagée dans sa relation au pouvoir politique.

L'étude ainsi effectuée n'analyse certes pas l'ensemble du processus d'informatisation. Elle se limitait à envisager son rapport à la politique, dans le cas précis du système politico-administratif belge, et en prenant comme angle d'attaque du problème, la question des relations de pouvoir. Le but est atteint si l'analyse a pu contribuer tant soit peu à la connaissance d'une mutation venue d'un changement technique limité, lequel a induit, sans toujours qu'on s'en avise, un changement social majeur. Celui-ci a, en particulier, un aspect politique capital.

En effet, qui touche au flux d'information touche aux rapports de force. Et pas toujours comme il est prévu.

Summary : The public sector's political authority and the data-processing.

The analysis deals with the power shifts (caused by the introduction of data-collecting and processing techniques) that can be observed in various relationships : between data-specialists and other civil servants ; between different departments within the same Ministry ; between different Ministries ; between central and local administrations ; between legislative and executive bodies ; between politicians and civil servants.

The theoretical bases for the analysis are drawn from the sociology of organizations. The observation itself draws upon the Belgian administration. It leads to more general questions of political science concerning the evolution of some power relationships. What do slogans like « data power » or « computer revolution » mean in real life ? The facts are sometimes surprising, and practice at a great distance from theory.

