

RES PUBLICA



1973/3

**De Belgische
Overheidsdiensten - 1985**

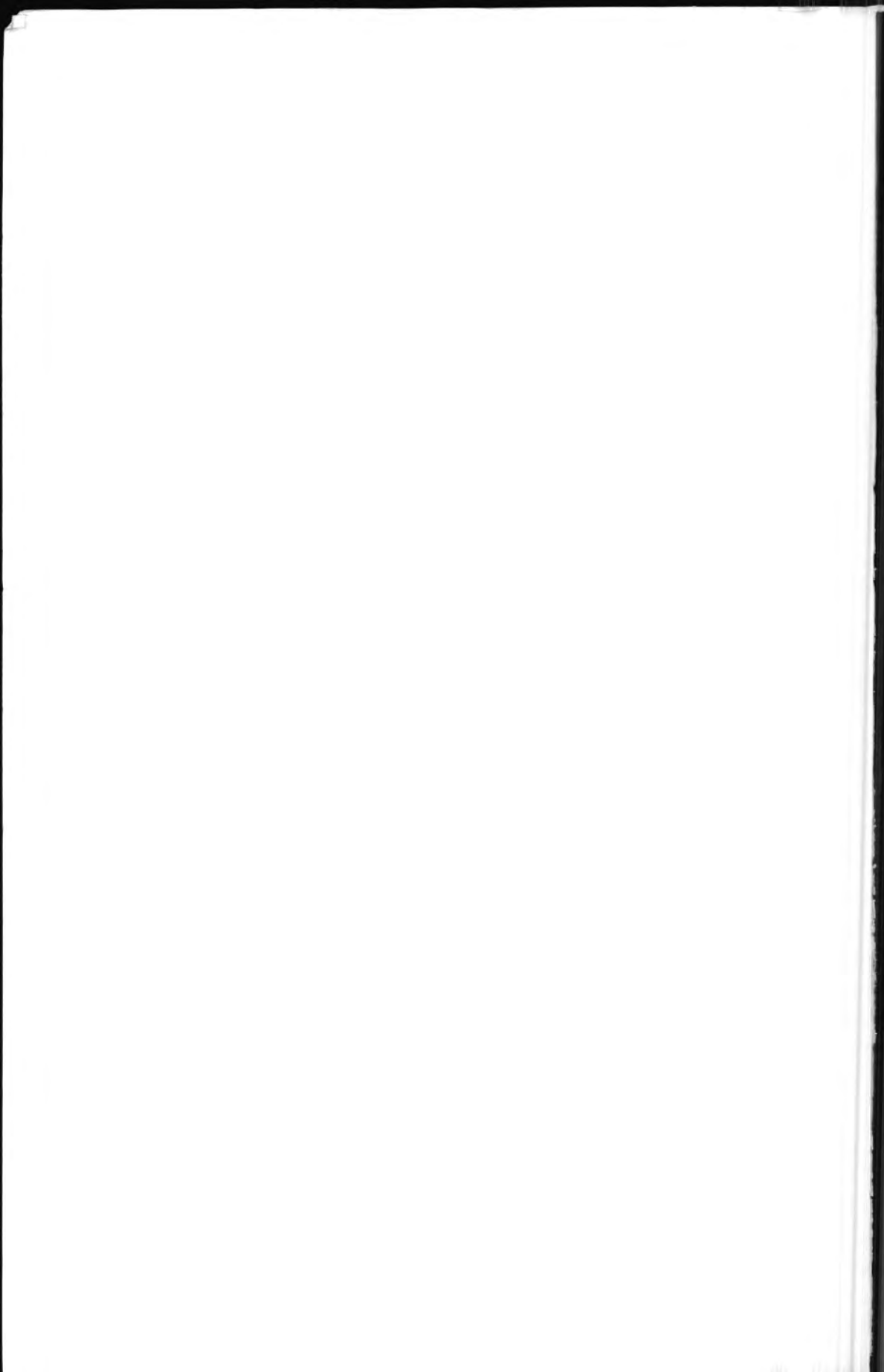
Politieke aspecten

Bestuursstructuren

Wetenschappelijk ambtenaar

Informatica en wacht

BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE



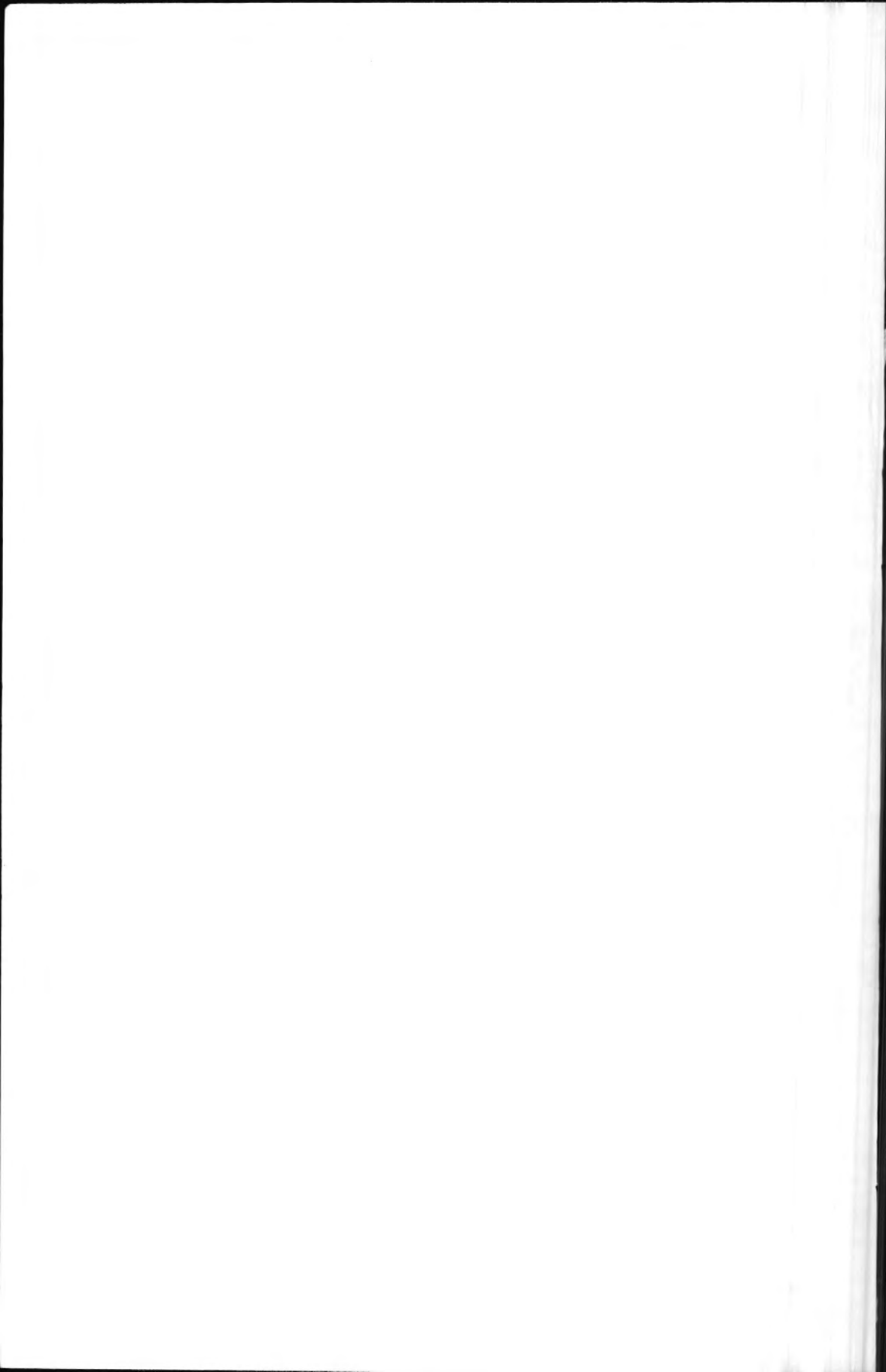
RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
REVIEW OF BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

INHOUD

De Belgische Overheidsdiensten Bedenkingen omtrent 1985

Voorwoord	559
Inleiding, door Albert DELPEREE	561
Verslag over de politieke aspecten, door Francis DELPEREE	567
Bestuursstructuren voor 1985, door H. VAN HASSEL	613
Pleidooi voor een wetenschappelijk ambte- naar, door André PHILIPPART	625
Informatica en macht in 1985, door R. DETHIER	641



De Belgische Overheidsdiensten

Bedenkingen omtrent 1985

★

VOORWOORD.

Het openbaar bestuur van vandaag is niet dat van gisteren; het openbaar bestuur van morgen zal anders zijn dan dit van vandaag. Maar in zekere zin is het openbaar bestuur van morgen reeds vandaag aanwezig. Zeer zeker evolueren de structuren, maar het grootste deel van de structuren van morgen bestaat reeds vandaag. Eveneens volgen de mensen elkaar op en vernieuwen zij zich, maar heel wat ambtenaren die vandaag in dienst zijn, zullen dat over tien of vijftien jaar nog zijn en de leiders van het openbaar bestuur aan het einde van de eeuw zijn nagenoeg allen reeds in onze overheidsdiensten werkzaam.

Wanneer het Instituut Administratie-Universiteit, samen met de aan het Instituut verbonden centra, zich belast met de vervolmaking van de hogere ambtenaren uit onze overheidsdiensten, dan doet het dit op grond van de noden van vandaag maar ook op grond van de behoeften van morgen. Dit verklaart de zorg die het Instituut besteedt aan het peilen van de toekomst om deze beter voor te bereiden. Alle studies die in de schoot van het Instituut zijn verricht, gaan uit van deze optiek.

In deze zin is onder de leiding van de heer A. Delperee, Secretaris-Generaal van het Ministerie van Sociale Voorzorg en Beheerder van het Instituut, in 1972 en 1973 een bijzondere inspanning geleverd, die vandaag geleid heeft tot de publicatie van teksten welke wij u met genoegen ter lezing aanbieden. Deze teksten, met een inleiding van de heer A. Delperee, zijn geredigeerd door universiteits deskundigen die niet beweren alle problemen van het openbaar bestuur van morgen na te gaan en die zelfs geen definitieve oplossingen voor de onderzochte problemen willen voorstellen. In deze teksten worden de standpunten

van « wetenschappers » uiteengezet, specialisten in politieke en bestuurs-wetenschappen, sociologen.

Deze teksten zijn gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur en de persoonlijke ervaring van de auteurs, maar ook op het denkwerk van verschillende tientallen hogere ambtenaren en personaliteiten uit de universitaire en politieke wereld die van gedachten hebben gewisseld in commissies die het Instituut Administratie-Universiteit in de loop van 1972 heeft bijeengebracht. Aan allen hiervoor onze hartelijke dank.

Deze verzameling van teksten vormt uiteindelijk slechts een eerste bijdrage tot een dossier dat zal moeten worden aangevuld door politici, hogere ambtenaren en wetenschapsmensen, uit te nodigen tot een verdere, meer fundamentele reflexie over de evolutie van onze overheidsdiensten en hun rol in de samenleving.



Inleiding

door Albert DELPEREE

Secretaris generaal van het Ministerie van Sociale Voorzorg.



De problemen van het openbaar bestuur worden dagelijks aan de orde gesteld. Deze problemen kunnen in twee categorieën worden gegroepeerd :

- *aan de ene kant de technische problemen in verband met de organisatie der overheidsdiensten,*
- *aan de andere kant, de politieke problemen die verband houden met rol en statuut van de ambtenaren in het politiek en administratief systeem.*

Deze twee categorieën van problemen zijn niet volledig onafhankelijk van elkaar. Dit is gemakkelijk vast te stellen door na te gaan welk beeld onze landgenoten zich vormen van het openbaar bestuur.

Een bepaald beeld van het openbaar bestuur.

Sommigen zijn van mening dat het openbaar bestuur wordt gekenmerkt door een strakke stabiliteit die weigerachtig staat tegenover creativiteit en innovatie, door een gehiërarchiseerde progressie zonder notie van tijd, door een gerontocratie die beheerst wordt door de vrees voor verandering. Het centrale openbaar bestuur — geografisch in de nabijheid van de politieke overheid — is voor hen het prototype van een bureaucratie waarvan de dysfuncties zich nochtans op zeer verschillende niveaus openbaren.

Andere denken dat de gebreken van het openbaar bestuur elders hun oorsprong vinden : benoemingen en promoties berusten niet in eerste instantie op competentie, beslissingen worden onderworpen aan de inmenging van ministeriële kabinetten of drukkingsgroepen. Voor hen lijkt het openbaar bestuur onder zijn eigen toestand.

Sociologen, juristen en politicologen, met belangstelling voor het administratief fenomeen onderschrijven dit beeld van het openbaar bestuur, als zij als oplossingen voor de problemen van de publieke sector verkondigen ofwel modellen op de particuliere sector geïnspireerd, ofwel nieuwe controlemethoden van vreemde overheidsdiensten ofwel de depolitisering van de ambtenaren. Houden deze oplossingen echter voldoende rekening met de specifieke kenmerken van het openbaar bestuur ;

Het openbaar bestuur als specifiek fenomeen.

Door analyse en ervaring kan men stellen dat de overheidsdiensten niet over één kam geschoren kunnen worden met de particuliere ondernemingen. Ongetwijfeld passen beide zich aan de stromingen van een veranderende samenleving aan : de grote ondernemingen beschouwen winst niet langer als het enig essentiële en weigeren geen verantwoordelijkheid voor het gemenebest : van hun kant gaan de overheidsdiensten nieuwe relaties aan met particuliere bedrijven. De publieke sector financiert particuliere investeringen en publieke investeringen worden gerealiseerd door particuliere groepen. Deze situatie volstaat niet om de opinie te rechtvaardigen van hen die een ontwikkeling willen bevorderen in de richting van een grotere identiteit tussen de particuliere en openbare sector. Het is onmogelijk niet te erkennen dat :

— de overheidsdiensten — zonder enige vergelijking met de particuliere ondernemingen — de terugslag ondervinden van de politieke samenleving ; hetgeen verder ontwikkeld wordt zal de volgende evidentie bewijzen : het openbaar bestuur maakt deel uit van het politiek en administratief systeem en deze situatie beïnvloedt de geldende statuten, structuren en beslissingsprocedures ;

— de overheidsdiensten rechtstreeks of onrechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de bestemming van een geldcirculatie die twee vijfden vertegenwoordigt van het Brutto Nationaal Produkt. Zullen deze bestedingen, die ontsnappen aan de marktcontrole, eventueel kunnen ontsnappen aan de controle van parlement en regering ?

Brengen deze vaststellingen en vragen ons niet tot de kern van het probleem : moet de oplossing niet veeleer gezocht worden in een verbeterde werking der openbare instellingen en in een grotere doeltreffendheid der besluitvormingsmechanismen dan in de verkondiging hetzij van de versterking der jurisdictionele of andere controlesystemen die min of meer snel in onverschilligheid vervallen, hetzij van een meer geaccentueerde

vermenging van de publieke en particuliere sector, hetzij van een depolitiserings die nooit heeft bestaan ?

Het openbaar bestuur als subsysteem van het politiek-administratief systeem.

Het openbaar bestuur, wat ook de structuur, de oogmerken of het belang ervan zijn, kan niet deugdelijk functioneren indien zijn leden aan de top geen bepaalde graad van overeenstemming met noch het vertrouwen van de overheid bezitten.

Het openbaar bestuur kan niet doeltreffend zijn, tenzij rol en bevoegdheden duidelijk omlind zijn en volledig aanvaard in het kader van het politiek — administratief systeem. Het ogenblik is gekomen om de dubbelzinnigheid waarin de betrokkenen behagen scheppen, vaarwel te zeggen. Men moet aannemen dat de ambtenaren van ver of dichtbij deelnemen aan het politieke spel, als zij geroepen worden om deel te hebben in besluitvormingsproces en beslissingsmacht. Van hun kant dienen de politiek verantwoordelijke personen stelling te nemen t.a.v. de volgende vragen en hieruit de consequenties trekken :

— Moet het openbaar bestuur een centrum zijn van werkelijke bevoegdheden of enkel een systeem van doorgeven en uitvoeren ? Moet het openbaar bestuur rechtstreeks deel hebben aan de macht of moet het eenvoudig schakel zijn ?

— Aangezien het systeem van machtsverdeling het openbaar bestuur in het geding brengt, wordt de vraag gesteld op welk niveau de scheidslijn moet lopen tussen leiding en beheer, tussen politiek en techniek ?

Tegenover de opkomst der Europese en gedecentraliseerde instellingen, dit om redenen van functionele of lokale aard, en tegenover de uitbreiding van de raadgevende diensten, ministeriële kabinetten en studiediensten van alle aard, tegenover de ontwikkeling van de functies en reglementeringen van de staat, tegenover de technische en wetenschappelijke vooruitgang en de socio-culturele revolutie, vragen rol en methoden van het centrale openbaar bestuur om een ernstige bezinning.

Het openbaar bestuur beseft zijn eigen problematiek.

Moeten de ambtenaren bepaalde ideeën hebben over de ontwikkeling van het centrale bestuur ? Sommigen zullen daar negatief op antwoorden. Toch ondergaan de overheidsdiensten de huidige ontwikkeling niet op een passieve wijze : zij weten dat de beginselen die traditioneel

het openbaar bestuur beheersen, worden aangevochten en op de helling geplaatst ; zij zijn zelf bekommerd om een organisatie op te bouwen die niet noodzakelijkerwijze in handen van grijsaards is, die autocratische vormen van bevelvoering kan missen ; die beweert « open » te zijn om in dienst te blijven staan van het publiek en het gemeenebest.

Maar de organisatie en de aanpassing van het openbaar bestuur vormen een aanpak die niet louter van functionele aard is : deze is ook en vooral van politieke aard en in die zin ontsnappen deze problemen aan het openbaar bestuur. De sociologische problemen van de organisatie, of die nu handelen over specialisatie, beleid volgens gestelde oogmerken of leiding geven, dienen in de realiteit rekening te houden met de politieke dimensie van het openbaar bestuur.

De moeilijkheid om deze dubbele benadering ook feitelijk te combineren en het aanzienlijk gebrek aan doelmatigheid dat hieruit voortspuit, het aantal dysfuncties die de conflicten doen toenemen en hun weerslag hebben op de besluiten, al deze dingen hebben er naast andere toe geleid een studie op stapel te zetten onder de titel « Bestuur '85 ».

Een inleidende etappe.

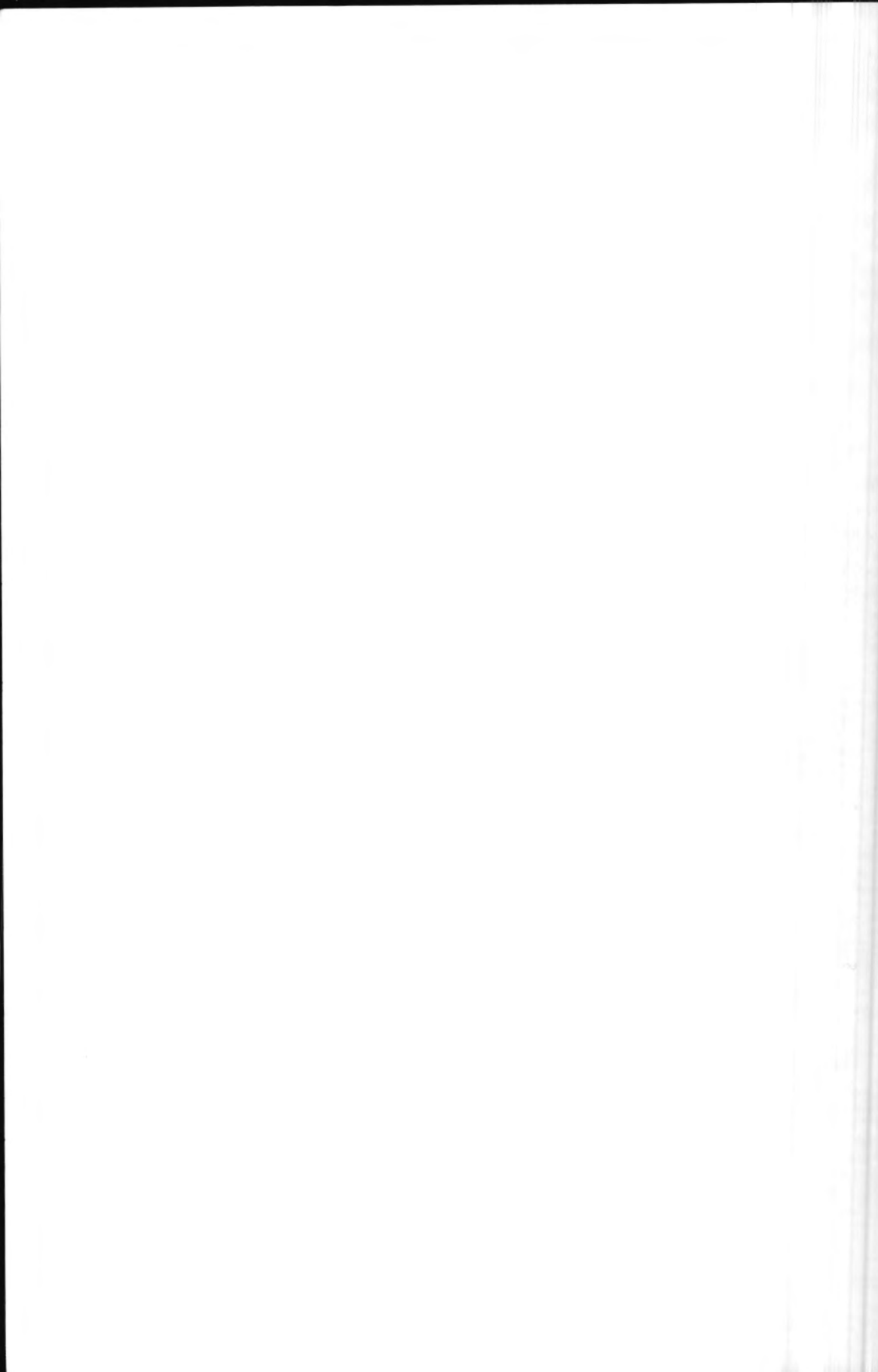
Met dit beraad is een aanvang gemaakt in het kader van het Instituut Administratie-Universiteit : talrijke ambtenaren hebben aan de werkvergaderingen deelgenomen ; zij hebben een rijke oogst aan gedachten aangebracht met talrijke nuances die gaan van vreesachtigheid en conformisme bij de enen, tot ideeën om de openbare instellingen en zelfs de samenleving op de helling te plaatsen bij de anderen. Niettemin zijn in ruime mate gelijkkluidende meningen duidelijk geworden over de technische problemen : nieuwe budgettaire methoden, informatica, management, enz.

Daarentegen heeft zich een ernstig verschil van mening geopenbaard over de betrekkingen tussen politieke overheid en openbaar bestuur. Sommigen blijven de dichotomie verdedigen, die een erfenis is van de liberale staat. Anderen zijn voorstander van een fusie tussen politieke overheid en hogere ambtenarij in de naam van een doelmatige regeringsactie. Er moet dus een fundamentele keuze worden gedaan : de oplossingen voor bepaalde technische problemen zullen overigens afhangen van de bepaling der verhouding tussen politiek en bestuur*.

* Reeds vastgesteld door Ed. POULLET in zijn studie *Program Budgeting* van 1966.

In de huidige stand van zaken en om een stellingname van de betrokken milieus te bevorderen, heeft men vier deskundigen verzocht op eigen verantwoordelijkheid hun persoonlijke gedachten te ontwikkelen. Deze gedachten zullen ongetwijfeld reacties oproepen in verschillende zin, maar deze zullen niettemin op een meer definitieve wijze richting kunnen geven aan de werkzaamheden van het Instituut Administratie-Universiteit.





Verslag over de politieke aspecten

door Francis DELPEREE,

Docent aan de *Université catholique de Louvain*
en de *Facultés Saint-Louis*.

★

Het openbaar bestuur — het goede — wordt gaarne beschreven als de dienaar van de politieke overheid: het is een ondergeschikt orgaan zonder verantwoordelijkheid waarvan de actie zich afspeelt op het terrein van de uitvoering. Het verkeerde openbaar bestuur wordt terzelfdertijd soms voorgesteld als de arglistige concurrent van de politieke overheid. Het zou niets anders doen dan dank zij de bekwaamheid van zijn deskundigen stukjes van de regeringsmacht af te knabbelen. Dit in beide gevallen weinig vleidend portret mist realisme, is niet gelijkend en uitgesproken onwaar. Het vindt inderdaad zijn inspiratie in een Manicheïstische opvatting der betrekkingen tussen politiek en administratie. Deze opvatting vindt wellicht nog aanhangers in het politieke zowel als administratieve milieu, maar kan niet staande blijven na onderzoek van de werkelijkheid die oneindig meer complex is.

Eerst en vooral moeten twee feiten worden vermeld voor wie iets verder wil gaan dan vereenvoudigende schema's of oppervlakkige schetsen.

Het eerste is het fenomeen van de toenemende vermenging van de politieke en administratieve functies: de politicus doet administratief werk en de ambtenaar bedrijft politiek; niettegenstaande de gelijkenis van hun taken blijven politieke overheid en openbaar bestuur nochtans verschillen door de modaliteiten van aanstelling, statuut en verantwoordelijkheid.

Het tweede feit is de wederzijdse penetratie der politieke en administratieve instellingen: door de regeling van het zowel politiek als bestuursmatig institutioneel systeem in België worden de tendenzen van deze evolutie versterkt. Dit is overigens oorzaak van spanningen en conflicten bij het voortzetten van de actie.

Uit het samenspel van deze twee verschijnselen zijn nieuwe wijzen van regeren ontstaan. Want minder dan ooit mogen de betrekkingen

tussen politiek en openbaar bestuur worden uitgedrukt in termen van concurrentie. Beide vullen elkaar aan in de openbare dienstverlening.

A. De politieke en de bestuursfunctie.

De onderlinge afhankelijkheid van politiek en bestuur wordt geconcretiseerd op het terrein van de actie ; zij krijgt een meer diepgaand en eigen karakter in het kader van een systeem van verantwoordelijkheden.

I. DE ACTIE.

1. *Het openbaar bestuur in het hart van de politiek.*

Indien men met M. Hauriou als uitgangspunt aanvaardt dat de bestuursfunctie mikt op de bevrediging der openbare behoeften en op het beheer der openbare diensten, waarom zou men dan ontkennen dat de politieke overheid aan openbaar bestuur doet ?

De neiging van de overheid om te besturen (1) ligt verankerd in de evolutie van een samenleving die iedere dag meer beheerst wordt door de feiten, de tijd, de wetenschap en haar technieken en de zorg om doelmatigheid.

Eerbied voor de *feiten* is de eerste voorwaarde voor een rationele behandeling van de publieke aangelegenheden. Ongetwijfeld richt dit voorschrift zich eerst en vooral tot de bestuurder, d.w.z. tot de deskundige in feiten, cijfers, economische, sociale en culturele realiteiten. Maar ook de politicus mag dit voorschrift niet negeren. In een nationale zowel als internationale samenleving, samengesteld uit ongelijksoortige elementen, zodat de regeringen bestaan uit veelvuldige coalities van belangen (politieke, ideologische, territoriale), is het symptomatisch om te spreken over de steeds grotere plaats die wordt ingeruimd voor het begrip « objectieve criteria ». Indien zij een voldoende, aan eenparigheid grenzende consensus krijgen, blijken deze objectieve maatstaven sterker dan de doctrines, de ideologische bindingen en de nationale of regionale voorkeuren.

Op bepaalde terreinen zoals dat van de verdeling der subsidies of van de modaliteiten der publieke financiering, blijkt de objectiviteit niet

(1) Hier wordt geen melding gemaakt van de hypothese volgens welke de politieke overheid de bestuursfunctie vervult in plaats van het openbaar bestuur. Dan vergeet deze overheid dat « *laisser faire* » wellicht het eerste gebod is voor degene die verantwoordelijkheid draagt voor de actie ; alles zelf doen, tekenen, controleren met het risico onder deze taak te bezwijken is het gevaar dat hem bedreigt. Dan gaat men nog voorbij aan het feit dat deze ongerechtvaardigde inbreuk op iemands functie verbittering, onverschilligheid, om niet te zeggen vijandschap oproept.

alleen een kwaliteit van de beslissing te zijn die in toepassing van deze criteria getroffen is, maar zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan ervan. Men blijft nochtans uit de kracht der gewoonte wellicht, deze beslissing als politiek bestempelen.

Notie van *tijd* is de tweede voorwaarde voor een doelmatig afhandelen der openbare aangelegenheden. Voorzeker schijnt de continuïteit in de actie traditioneel het erfdeel te zijn van het openbaar bestuur. Men maakt dit zelfs courant het verwijt te ver in de toekomst te zien, d.w.z. zijn gedrag vast te pinnen aan plannen op te lange termijn, alsof de verandering ging verlopen volgens een lineair model of een harmonieuze cyclus: 1985 wordt soms opgeofferd aan het jaar 2000. Begrip van tijd echter, en vooral begrip van duur, is geen zaak waaraan de politieke overheid onverschillig voorbij kan gaan.

Wie zou er kunnen twifelen aan het belang van deze bekommernis in een politiek systeem waarin de stabiliteit van de regering door de analisten van het regime geprezen wordt als haar voornaamste eigenschap, waarin de formule «*legislatuurregering*» en «*legislatuurcontract*» regelmatig als zeer gelukkige technieken worden voorgesteld. Overigens kan geen enkele regering, zelfs geen revolutionaire of anarchistische, het zich veroorloven niet te blijven bestaan. De publieke opinie is niet rijp voor al te veelvuldige wisselingen; de economische en sociale structuren zouden die moeilijk verdragen; de staat zelf, wiens primordiale taak bestaat in het behoud van het leven en de samenhang van de sociale groep, loopt gevaar in structuren en werkingsmodaliteiten verstoord te worden. Met andere woorden: de politieke overheid moet besturen om te blijven bestaan.

Bij het leiding geven aan de openbare zaak dient ook de inbreng van de *wetenschap* in overweging genomen. Men heeft even in een opwelling van vrees of bewondering kunnen spreken over het complot der technocraten en alleenheersers van allerlei pluimage, een soort verlichte despoten, die, uitgaande van een analyse of wetenschappelijke kennis der samenleving, hun gedrag en doelstelling aan deze samenleving wilden opleggen. Als er al sprake is van complot, dan is dit niet nieuw. Reeds in het midden van de 18e eeuw rekenden Montesquieu, Rousseau of Quesnay tot hun wensen niet alleen een deskundig en besluitvaardig openbaar bestuur, maar ook een «*gouvernement de raison*». En het voornaamste instrument van de overheid om haar rationaliteit te bewijzen is het openbaar bestuur zelf. Men behoeft niet te onderstrepen dat de politieke actie niet langer behoort tot het terrein van het irrationele, het emotionele, tot het terrein van de abrupte beslissing, zoals men dit nog veinst te geloven. Meer en meer gebruikt de moderne staat de wetenschappelijke besluitvormingsmethoden. Want, zoals E. Pouillet erop

gewezen heeft, is de vooruitgang in kennis voor de staat het meest geëigende instrument tot oplossing van zijn problemen; bovendien dient deze vooruitgang ook tot het ontdekken van nieuwe problemen, nieuwe oogmerken en nieuwe politieke vraagstukken waaraan de staat het hoofd zal moeten bieden. In zekere zin roept het moderne openbaar bestuur evenveel politieke problemen op als het oplost en, paradoxaal genoeg, deze politieke problemen vinden in de moderne staat geen blijvende oplossing, tenzij door een analyse van wetenschappelijke aard die de neiging vertoont aan deze problemen hun aanvankelijke politieke kracht te ontnemen.

Het besef van *doelmatigheid* mag bij het behandelen der publieke zaak niet worden verwaarloosd. Dit is de wezenlijke bekommernis van het openbaar bestuur: omdat het de openbare dienst bij uitnemendheid is, is het onderworpen aan de wet van doelmatigheid die het zowel zijn doelstellingen als zijn actiemiddelen voorschrijft.

Maar ook de politieke overheid ondervindt elke dag dat een doelmatige actie de voorwaarde is voor haar rechtmatig bestaan. De kwaliteit van de dienst die zij verleent, de heldere kijk waarvan zij blijk geeft bij de voorbereiding van de toekomst, de geschiktheid die zij toont in het beheersen van haar functies, kwalificeren de overheid in de ogen van de burger heel wat beter dan haar oorsprong of de modaliteiten van haar aanstelling; en het gedrag dat zij kan aannemen — dit van de luie, onhandige en zelfs oneerlijke zaakwaarnemer — diskwalificeert haar sterker dan het aanwenden van electorale procédés ter beteugeling van een dergelijke houding.

In een maatschappij waarin de burger zijn vrijheid affirmeert als evenzovele schuldvorderingen op de staat: heb ik geen recht op arbeid, op progressie van de economische groei, op familiale en sociale zekerheid, op schoonheid en zuiverheid van het landschap, op veiligheid op de weg, op kwaliteit van de televisie..., in één woord op de toewijzing van het Schone, het Goede en het Ware? — wordt de wanbetaler zonder deernis uitgebannen.

In die omstandigheden en bij een dergelijke inzet is het niet te verwonderen dat de politieke overheid de neiging bezit om te besturen en om doelmatig te besturen.

Vandaar de oprichting, buiten het eigenlijke administratieve milieu, van organen waaraan de staat niet aarzelt grote sectoren van het economische, sociale en culturele leven toe te kennen. Vandaar ook de oprichting van nieuwe departementen of staatssecretariaten met de niet geveinsde bekommernis om te tonen dat bepaalde belangen de overheid bijzonder ter harte gaan.

De publieke opinie ziet dat goed. Als de regering een staatssecretariaat voor volkshuisvesting opricht, dan betekent deze institutionalisering dat het probleem voor haar een meer nadrukkelijke politieke dimensie heeft gekregen. Schaft men een secretariaat af, dan interpreteren de burgers dit als proef op de som van een gebrek aan belangstelling voor een zaak die van fundamenteel belang scheen.

De uitgedrukte reacties houden overigens geen rekening met de eeuwigdurendheid der administratieve diensten die deze taken uitvoeren.

Al deze elementen — feiten, tijd, wetenschap, doelmatigheidsbesef — rechtvaardigen de tendens van de politieke overheid om te besturen. Dat wil niet zeggen dat men besluit tot de depolitisering van deze overheid op middellange termijn. De technocratische illusie is op een sissert uitgelopen. De zuiver politieke problemen bestaan immers nog en hierop hebben de beschouwingen, die worden afgeleid uit de eisen van een goed beheer der openbare zaak, geen vat. Zonder te vergeten dat de zuiver politieke beslissingen nog bestaan, kan men stellen dat de politieke overheid, zelfs indien zij haar gehechtheid verkondigt aan de elementaire regels van het openbaar management, zelf niet steeds nauwlettend de lessen ervan toepast.

2. De politiek in het hart van het openbaar bestuur.

Indien de politieke functie wordt genomen in haar traditionele betekenis, die van Aristoteles en Cicero, en zich bijgevolg vereenzelvigd met de actie die op lange termijn en op beslissende wijze het leven van de staat aangaat, hoe is het dan mogelijk om niet aan te nemen dat het openbaar bestuur aan politiek doet?

Dat men de betekenis der woorden niet verkeerd versta! Het gaat hier over de « politica ». Om in dit geval de handiger en minder dubbelzinnige Angelsaksische terminologie te gebruiken waarin het onderscheid wordt gemaakt tussen « policy » en « politics »: het openbaar bestuur moet zich het eerste tot taak rekenen zonder noodzakelijkerwijze op het tweede als actiemethode beroep te doen.

Ook hier vergist de burger zich niet. Voor hem is het openbaar bestuur wellicht niet de motor maar zeker de hefboom der politieke actie. De « innerlijke keuken » van de overheid, de hiërarchische relaties tussen diensten, vervagen in zijn ogen bij één feit: de monolitische verschijningsvorm van de staat. Waarom zou hij anders aan de postmeester, de controleur der belastingen, en zelfs aan de ambtenaar van de regie der elektriciteit het vaderschap of in ieder geval de medeverantwoordelijkheid toeschrijven voor de besluiten waarvan hij weet dat ze aan de top van het regeringsapparaat genomen zijn? De solidariteit van

de publieke autoriteiten in de actie die zij voeren, is geen ijdel woord. Het gezond verstand van de burger is niet bezijden de werkelijkheid.

Eerst en vooral wortelt het openbaar bestuur in de politieke samenleving. Webers analyse van een bureaucratie die onverschillig is voor de belangen en waarden die door de politieke samenleving worden verdedigd, schijnt in dit opzicht niet te vertrouwen. Ongetwijfeld voegt de staatsbureaucratie zich in feite naar verschillende regimes en filosofieën; ongetwijfeld heeft zij ook de gewoonte om alle stormen te trotseren, zodat een eenvoudige regeringscrisis of de civiele of militaire staat van beleg haar niet diepgaand schijnt te raken. Maar wat bewijzen deze ervaringsgegevens, tenzij dat het openbaar bestuur geen parasiet is van de staat en dat iedere politieke samenleving, met welke structuren of functioneringswijzen zij ook is uitgerust, op de diensten van dit bestuur is aangewezen.

Het openbaar bestuur dat blijft, terwijl regeringen gaan, is grondig doordringbaar door het omringend politiek milieu of, om een modeuitdrukking te gebruiken: *het leven van het openbaar bestuur wordt geconditioneerd door de politieke omgeving.*

Er is meer. Het openbaar bestuur is verplicht aan politiek te doen. « Doelen kiezen op grond van de middelen, middelen toewijzen voor doelen, kosten en baten berekenen, behoeften selecteren en er op die wijze aan beantwoorden dat de huidige bevrediging ze niet dramatischer maakt op langere termijn, wat is dat anders dan stof voor een politiek ? », schreef Georges Burdeau en hij voegde eraan toe: « in al deze zaken kunnen de politieke organen slechts intenties formuleren, het werk wordt door het openbaar bestuur gedaan ».

Voor het beeld van het openbaar bestuur dat geen problemen kent, omdat het zich tevreden stelt met de getroffen besluiten die voor deze problemen een oplossing willen zijn, komt stilaan het beeld in de plaats van een dienst die de problemen opspoorde, deze ontdekt en ze oplost voor ze uiteenspatten. « Ook besturen is voorzien » zoals Marcel Waline heeft gezegd...

Het openbaar bestuur dat « geen gedachten » heeft, omdat het slechts de arm is van het politiek gezag, maakt geleidelijk aan plaats voor een geheel van diensten dat denkt, concipieert, hypothesen, thesen en synthesen uitwerkt.

Bij de voorstelling van een openbaar bestuur dat « zonder contacten » leeft omdat het de gewoonte heeft aangenomen zich enkel de bewegen op het terrein van de ambtelijke uitvoering, voegt zich een ander beeld: een openbaar bestuur dat beraadslaagt, argumenteert, verklaart en overtuigt.

Men geeft toe dat de actie van zo'n prospectief, creatief en democratisch openbaar bestuur de meest wezenlijke verwante trekken vertoont met die van de politieke actie.

Wellicht is er in dit schema geen plaats voor een openbaar bestuur dat « beslist ». Waar wat is beslist? Indien dit het op militaire wijze nemen, formuleren en meedelen van besluiten is, dan beslist het openbaar bestuur ongetwijfeld niet. Maar indien het integendeel deelnemen is aan het grootste deel van het besluitvormingsproces, indien het is maatregelen nemen om de beslissing uitvoerbaar te maken, rationaliteit en opportuniteit ervan expliciet aantonen, doelmatigheid en rendement nagaan, dan heeft het openbaar bestuur een belangrijk aandeel in de politieke besluitvorming.

Hoewel er geen politiek bestaat zonder punctuele beslissing — op een gegeven moment op een gegeven plaats door een welbepaalde persoon — zou deze zich er ook niet kunnen toe beperken. Het is eerder een actie die men voert, ontwikkelt en voortzet. Kunnen alle kunstmatige hinderpalen die men opricht tussen beslissing en uitvoering stand houden tegen de zo gerechtvaardigde opmerking van Henri Buch: de uitvoering is de toetssteen van de beslissing? Het is m.a.w. het openbaar bestuur dat achteraf en door een dagelijks uitgevoerde actie de eertijds door de politieke overheid genomen beslissing rechtvaardigt. Het is ook dit bestuur dat de beslissing ontkracht en in diskrediet brengt door in contact met de werkelijkheid het bewijs te leveren dat deze onuitvoerbaar, verkwistend en inopportuun was. Gaat het dan om een instelling die zich hult in een houding van slimme neutraliteit?

II. DE VERANTWOORDELIJKE POLITIEKE OVERHEID.

In de actie zijn politiek en openbaar bestuur met elkaar verbonden. Deze gelijkenis in functie mag nochtans niet leiden tot een verzwinden van de verantwoordelijkheid: het past dus in herinnering te brengen welke aan ieder van beide eigen is.

1. *Een verantwoordelijke politieke overheid.*

De regeringsoverheid ontleent haar gezag aan een investituur die zij gekregen heeft van de publieke opinie; deze laatste ontnemt haar dit ook hetzij rechtstreeks door de uitslag der verkiezingen, hetzij, hetgeen minder zelden voorkomt, door tussenkomst van de wetgevende kamers.

Zij wordt dus fundamenteel van het openbaar bestuur onderscheiden door haar statuut; dit laatste ontleent zijn voorrechten slechts aan de regering van de staat: het feit dat dit bestuur blijft, vindt blijkbaar slechts zijn weerga in het feit dat het niet verantwoordelijk is voor

de publieke opinie ; de uitvoerende macht dient verantwoording af te leggen voor het optreden der administratieve diensten.

Niettegenstaande het dooreen lopen der functies dient de politieke verantwoordelijkheid der regering met kracht te worden bevestigd.

In aansluiting op dit dooreenlopen der politieke en administratieve functies kan er geen sprake zijn de verantwoordelijkheid van de politieke overheid op één lijn te stellen met die van het openbaar bestuur. Dit zou het niet verantwoordelijk zijn van de regering wettingen, terwijl de uitvoerende macht de verantwoordelijkheid van alle politieke en administratieve taken op de rug schuift van het openbaar bestuur en zich verschuilt achter een voorzichtig anonymaat.

De praktijk wijst uit dat deze bewering juist is voor wat betreft de autoritaire regimes. Deze huldigen dergelijke beginselen : de zwakke neigingen tot autonomie waarvan het openbaar bestuur blijk geeft, worden in de kiem gesmoord en op hetzelfde ogenblik worden ook de getroffen beslissingen onder de dekmantel van de administratieve techniek geschoven.

Deze houding is niet aanvaardbaar in een politiek en administratief bestel dat op de democratie gebaseerd is. In een samenleving van vrije mensen met culturele, economische en sociale rechten moet de op de toekomst gerichte actie gepaard gaan met een politieke controle van de publieke opinie.

De modaliteiten van de controle op de actie van de regering kunnen verschillen. Maar het beginsel kan niet worden aangevochten : de regering is voor de publieke opinie verantwoordelijk voor alle politieke en administratieve taken die onder haar leiding worden vervuld.

2. Een verantwoordelijk openbaar bestuur.

Moet de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur op dezelfde wijze geaffirméerd worden ? Positief-rechterlijk is het antwoord kort en eenvoudig. De politieke verantwoordelijkheid (2) van het openbaar bestuur kan erbij betrokken zijn, maar deze onderscheidt zich ongetwijfeld in procedures, voorwerp en resultaten.

Het openbaar bestuur legt niet rechtstreeks verantwoording af tegenover de publieke opinie, maar het is wel langs de regering om verantwoordelijk voor zijn daden tegenover het parlement en zijn collaterale organen.

De bevoegde minister interpelléren of hem een parlementaire vraag stellen over het voeren of nalaten van een actie door het openbaar bestuur zal wellicht een eigenaardige omweg en ondoelmatige werkwijze

(2) Vermeld moet ook worden de jurisdictionele verantwoordelijkheid waaraan het openbaar bestuur zich blootstelt. De onvolmaaktheden op dit gebied als traagheid, foutieve uitvoering, wettelijke regeling, zijn maar al te bekend.

schijnen : het debat wordt gevoerd in afwezigheid van de voornaamste betrokkene en wordt afgehandeld in de gebruikelijke context van de betrekkingen tussen meerderheid en oppositie.

Maar elk systeem dat ertoe leidt om rechtstreeks en fundamenteel de politieke verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur erbij de betrekken, vervalst in feite de regels zelf van het institutionele spel. Dat is iemand in het geding brengen die zich niet kan verdedigen, iemand straffen die geen veroordeling verdient ; het betekent ook onherroepelijk nemen van ernstige maatregelen die de eer raken van openbaar bestuur en ambtenaren. De regering die door het parlement wordt afgekeurd ingevolge een discussie door beide partijen, bezit de mogelijkheid het debat op straat te voeren en aan de publieke opinie te vragen de knoop door te hakken. Zij vertrekt, als zij wordt verslagen en zet haar taak voort, als zij wint. Dit is geenszins het geval met het openbaar bestuur ! Zelfs de in de politiek toch traditionele perspolemieken worden het op deontologische gronden ontraden. Het is duidelijk dat het niet met gelijke wapenen strijdt en dat in dit systeem er enkel sprake kan zijn van een *indirecte politieke verantwoordelijkheid*.

De verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur is zonder enige twijfel van politieke aard, vermits zijn activiteit het ook is. De controle die op zijn daden wordt uitgeoefend, zou dus niet beperkt moeten blijven tot een zuiver juridische controle van overeenkomst en gelijkvormigheid. De opportuniteit van een maatregel zou rechtstreeks in het geding gebracht moeten kunnen worden ; ook de resultaten zou men moeten kunnen beoordelen : dat men de procedures respecteert, wil nog niet zeggen dat de maatregel doelmatig is. Waar het openbaar bestuur verantwoordelijk is, is ook de regering erbij betrokken. Een openbaar bestuur dat gehouden is aan de eisen van de continuïteit kan zich niet aanpassen aan het eertijds geldende spoils system in de V.S., noch aan de dubbelzinnige situatie van de franse ambtenaar-afgevaardigde in de julimonarchie. Is de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur ernstig bij de zaak betrokken ? Het is de uitvoerende macht, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de publieke opinie, die maatregelen moet nemen voor een betere discipline bij de mensen en een betere organisatie van de diensten. In een dergelijke administratie vinden daarentegen geen collectieve aanstellingen of ontslagen plaats.

Op het terrein van de wetenschap der politiek kan het antwoord wellicht iets anders klinken. Is het inderdaad nog mogelijk zonder blikken of blozen het dogma, om niet te zeggen de mythe te aanvaarden van de quasi-onverantwoordelijkheid van het openbaar bestuur ? Kan het « administratief gezag », zoals H. Chardon het in 1902 meende, zich nog

bewegen op het terrein van de onverantwoordelijkheid, als het beladen is met politieke functies ?

Het antwoord is eenvoudig. Het openbaar bestuur dat geen macht is in de juridische zin van het woord, is het toch sociologisch gezien : het heeft een greep op individuen en gemeenschappen. Zijn verantwoordelijkheid zal dan ook niet van juridische aard zijn — tegenover de kamers noch tegenover de rechtbanken — maar het is eerst en vooral een morele (ieder ogenblik zal het voor zichzelf de balans opmaken) en vervolgens een sociale verantwoordelijkheid (het zal verantwoording afleggen tegenover de publieke opinie over het goed gebruik van mensen en middelen die het zijn toevertrouwd).

Is het een vrome wens over een dergelijke verantwoordelijkheid te spreken, terwijl het ontbreken van verplichte procedures en sancties in het oog springt ? Of is het eerder een dwingende eis, zonder weerga noch voorbehoud, althans voor die ambtenaren die gevoelig zijn voor morele veroordelingen van parasitisme, immobilisme, nalatigheid of verspilling en die goed weten dat het oordeel van de goed ingelichte publieke opinie vaak snel, waar en bijna onuitwisbaar is ?

Om het maar bij de zwaarste sancties te houden, volstaat het vast te stellen dat de verdwijning van een openbare dienst slechts zelden het resultaat is van een rechtsbesluit, veeleer is dit de vrucht van een politieke maatregel die het soms vage, soms levendig uitgesproken oordeel van de publieke opinie over die dienst bekrachtigt. De sanctie is wel niet juridisch, maar toch niet minder krachtig. Moet men overigens niet wensen dat het openbaar bestuur geregeld een inventaris van zijn diensten opmaakt ? Dan zou het concreet getuigen van zijn verantwoordelijkheidszin door, niettegenstaande druk van alle aard, over te gaan tot het afschaffen van nodeloze instellingen, uitwassen en structuren, die omwille van een wijziging der oogmerken niet meer aangepast zijn.

3. Een versnipperd openbaar bestuur dat verantwoordelijk is.

De verantwoordelijkheid der parastatale instellingen dient bijzonder benadrukt te worden. Sociologisch gesproken is de eenheid van het openbaar bestuur een mythe. Het beeld van het verdeelde rijk schijnt hier beter te passen. Zonder die onmogelijke en ondoelmatige eenheid te willen nastreven, is het toch tijd institutionele formules uit te denken die, met respect van de bestaande autonomie, toch zullen zorgen voor de samenhang van het geheel en de correcte dienstverlening aan de gemeenschap.

Hier doen zich twee soorten problemen voor.

De eerste soort. Bepaalde openbare diensten schijnen te ontsnappen zowel aan de direct politieke controle als aan de controle die wordt

uitgeoefend via de actie en de begroting van de verantwoordelijke ministers. De voorgedijmechanismen die zijn ingesteld om de controle te verzekeren over de organen van openbaar nut, blijken gebrekkig: de aard der gebruikte nasporingsprocédés, de zwakheid of vreesachtigheid van bepaalde controleurs, de in deze instellingen aanvaarde werk- en discussie-methoden, de politieke dekmantel ook van gebreken en overtredingen, dit alles moet eens grondig worden nagegaan. Het occasioneel gebruik van uitzonderlijke controlemethoden zoals de parlementaire enquête, versterkt de mening dat de overheid in de meeste gevallen ervan afziet om op te treden.

Men zal stellen dat de politieke verantwoordelijkheid niet geheel verdwenen is, omdat de raden van beheer der parastatale instellingen gedeeltelijk zijn samengesteld uit vertegenwoordigers der politieke en syndicale krachten. Waar de beheerders vandaan komen is van weinig belang. Het gaat om de vraag tegenover wie ze verantwoordelijk zijn. Het antwoord op deze vraag is niet moeilijk: in de praktijk tegenover niemand.

De voorbereiding van de toekomst vergt dat de mechanismen van toezicht over de parastatale instellingen grondig worden herzien. Hun autonomie is gerechtvaardigd. Hun algehele vrijstelling van politieke controle is het niet.

Het tweede probleem kan als volgt worden uitgedrukt. Openbare dienst en particuliere onderneming waren aanvankelijk niet gemaakt om met elkaar overeen te komen. Vandaag de dag zijn niettemin steeds meer aan elkaar gebonden. Ofwel is de particuliere onderneming niet meer in staat te blijven bestaan zonder de hulp, de aansporing of de deelname van de staat; ofwel schuift het openbaar bestuur een deel van zijn taken af op de particuliere belangen; ofwel, meer in het algemeen, houden particuliere en publieke instellingen rekening met de economische en sociale interpenetratie van hun activiteiten: de index ondervindt evenzeer de weerslag van een verhoging van de telefoontarieven dan van de stijgende prijs van groente en fruit.

Zet de toenadering die ontstaat tussen hun oogmerken, methoden, bronnen en activiteiten, er niet toe aan naar een grotere identiteit van hun structuren streven? En wie structuren zegt, denkt niet alleen aan de vorm der beleidsorganen, maar ook aan de modaliteiten van de controle, aan de vorm van begrotingen en rekeningen opmaken, aan de systemen van participatie in het beheer.

Men moet een nieuwe bepaling vinden voor de wetten van de publieke dienstverlening, die in het begin van de eeuw de bestuursdeskundigen zo dierbaar waren en ook zo praktisch vooral door hun algemeenheid en hun toepassing op alle overheidsdiensten. Zij dragen wellicht niet

meer de naam van continuïteit en belangeloosheid, maar veeleer van verandering, rendement, democratische controle, medezeggenschap der bestuurden. Deze nieuwe wetten zouden het elementair juridische kader moeten vormen waarin iedere dienst zou worden opgenomen die door de overheid of door haar tussenkomst wordt opgericht, gecontroleerd, gesubsidieerd of geholpen wordt.

1985 hangt af van het vinden en toepassen van deze nieuwe wetten van de openbare dienstverlening.

4. Een verantwoordelijk openbaar ambt.

Politiek en administratief verantwoordelijke instellingen hebben mensen nodig die politiek en administratief verantwoordelijk zijn. Deze bewering doen schijnbaar afbreuk aan alle tradities van een openbaar ambt dat, naar het voorbeeld van het Franse en Engelse model, met veel genoegen zijn neutraliteit bevestigt. Daar is niets van aan.

De ambtenaren die tot taak hebben plannen voor de toekomst uit te werken, daarbij rekening houdend met de heersende sociale waarden, moeten mensen zijn die hun politieke verantwoordelijkheid beseffen. Zowel overheid als publieke opinie zouden hun een rechtmatig verwijt mogen maken over hun intellectuele houding van neutraliteit die zou grenzen aan een ontoelaatbare onverschilligheid, luidheid en passiviteit.

De staat kan niets doen met conformistische technocraten of brave bureaucraten.

Ongetwijfeld behoort het tot de deontologie en de discipline grenzen af te bakenen voor de politieke actie der ambtenaren. Maar men moet zich met Robert Catherine verheugen over het feit dat de Staat mensen in dienst heeft die in hun beroep een supplementaire reden vinden bij te dragen tot de verjonging der openbare instellingen.

Dat betekent niet de deur openzetten voor een gepolitiseerd openbaar bestuur d.w.z. een dienst waar de politieke groeperingen de baantjes en gunsten onder elkaar verdelen. Het is integendeel de weg naar een openbaar bestuur dat bewust is van zijn taak en zijn politieke verantwoordelijkheid.

De onderlinge afhankelijkheid der politieke en administratieve functies evenals de aard van hun respectieve verantwoordelijkheden beletten een analyse van hun betrekkingen in termen van competitie. Nu dient men zich toe te leggen op de bepaling der instellingen die zullen bijdragen tot het voortzetten van de samenwerking tussen overheid en openbaar bestuur.

B. De politieke en administratieve instellingen.

Functies moeten worden veilig gesteld in solidariteit. Maar de samenwerking kan van functioneel ook organisch worden ; zij doet zich dan gelden in een institutioneel systeem dat de interdependentie van politiek en administratie in de hand werkt.

Instellingen worden opgericht. Aan de ene kant willen deze instellingen het isolement bestrijden van overheid en openbaar bestuur en daarom breken zij de kunstmatige hekken af die men tussen beide poogt op te richten. Aan de andere kant doen zij alles om te strijden tegen de inlijving van de ene gesprekspartner door de andere en wijzen ieder systeem af dat de gemakkelijke maar verarmende monoloog in de plaats stelt van de dialoog.

Dan is er sprake van samenwerking, wederzijdse aanvulling, verbondenheid in het uitoefenen van gezamenlijke verantwoordelijkheden en geenszins van wantrouwen, schokken en conflicten.

I. HET SYSTEEM.

1. De alternatieve mogelijkheden.

De alternatieve mogelijkheden voor de overheid zijn eenvoudig ; samenwerking of scheiding der machten, autonomie of centralisatie, economische en sociale democratie of politieke democratie.

Een eerste alternatief doet zich voor. Behoort het openbaar bestuur tot een samenleving die opteert voor een samenwerking der politieke machten ?

Met een wordt dan de solidariteit tussen regering en openbaar bestuur bevorderd. In het aldus opgerichte systeem hebben de wetgevende kamers inderdaad geen actie uit te oefenen via impulsen op het openbaar bestuur. Het parlement schuift grotendeels zijn taak van toezicht op de regering af ; de controle over het openbaar bestuur ontsnapt het parlement in ruime mate. Bovendien is de regering geneigd om systematisch haar diensten te dekken. De minister richt, in plaats van de onontbeerlijke schakel te zijn voor de parlementaire controle op het openbaar bestuur, in werkelijkheid een scherm voor een dergelijk toezicht op. Omdat hij met de leidinggevende taak bekleed is, is hij dan ook niet solidair verantwoordelijk voor de slechte uitvoering ?

De politieke en administratieve realiteit is heel anders in een systeem van scheiding der machten, waarvan het presidentieel regime in de V.S. een voorbeeld is. Het openbaar bestuur is niet alleen ondergeschikt aan de richtlijnen van de regering maar ook aan de vooral budgettaire besluiten van het Congres, waartegen het niet beschermd wordt door

het « politieke beschuttende scherm » van de regering ; m.a.w. het openbaar bestuur is een terrein van botsing tussen twee politieke machten en geen bevoorrechte partner van een van beide.

De werkelijkheid zou geheel anders zijn in een systeem van vermenging der politieke machten, zoals dat van de socialistische landen. De autonomie van het openbaar bestuur is er tot nihil herleid ; zoals M. Puget opmerkt, is het hele openbaar bestuur onderworpen aan de partij en moet haar doelstellingen dienen. Men is het erover eens dat hier geen sprake meer is van een onderlinge afhankelijkheid tussen regering en openbaar bestuur, maar veeleer van een wijze van inlijving der administratieve diensten door de overheid, die op haar beurt onder de suprematie staat van de ene en enige partij.

Ziehier de schets van een tweede alternatief. Behoort het openbaar bestuur tot een maatschappij die een ruime autonomie toekent aan de politieke basisgemeenschappen ? Dan wordt hierdoor meteen op het niveau van deze eenheden de vermenging van de administratieve en politieke taken aangemoedigd.

Het ijdele van debatten over de vraag of de gemeenten of agglomeraties van gemeenten politieke gemeenschappen vormen of slechts technische, zogenaamde administratieve bevoegdheden bezitten, is reeds menigmaal aan de kaak gesteld : het zijn tegelijkertijd politieke en administratieve organen. Wat een verschil met de situatie in een gecentraliseerde staat ! Deze laatste vervult alle politieke leidinggevende taken ; de lokale besturen, al behouden die ook een ruime autonomie, zijn slechts in staat deze uit te oefenen op het terrein van de technische uitvoering van richtlijnen die van boven komen : afgezonderd in de rol van eenvoudige administratieve arrondissementen, verliezen zij ditmaal elke politieke functie.

Een derde alternatief kan zich voordoen : indien aan de bestaansvoorwaarden is voldaan van een politiek regime dat verwantschap vertoont met de economische en sociale democratie, wordt terzelfdertijd aan het openbaar bestuur een specifieke plaats toegewezen. De autonomie komt in het gedrang : voor sociale groepen gespecialiseerde diensten rijzen op en beconcurreren zijn actie ; de vertegenwoordigers van professionele groepen worden als doorgewinterde ambtenaren verbonden aan de leiding en zelfs het beheer van deze diensten ; de voorkeur voor de mechanismen van collectieve onderhandeling en de procedures van een consultatief openbaar bestuur versterkt nog de neiging der politieke, economische en sociale krachten om hun stem te laten horen en hun wil op te leggen. Deze interferenties hebben hun weerslag op op de werkgewoonten van een openbaar bestuur dat meestal is opgericht in een democratie van vrije meningsuiting. Deze wordt eerder opgevat

als een systeem waarin het toekomt aan de publieke opinie, in haar algemeenheid genomen en zich uitdrukkend via eigenlijke politieke groeperingen, niet om de wil van tegenstrijdige groepen op te leggen, maar om een keuze te maken uit de meest algemene opties van de regering. Aan de ene kant een openbaar bestuur dat betrokken is bij de discussie en de actie in samenwerking met de politieke en sociale krachten ; aan de andere kant een onpartijdige, geïsoleerde scheidsrechter die van de samenleving slechts niet-georganiseerde individuen of de algemene opinie kent.

Zoals men ziet modelleren de antwoorden op deze vragen a priori een type van openbaar bestuur en vooral een type van betrekkingen tussen openbaar bestuur en politieke overheid. Afhankelijkheid en samenwerking der machten zijn van deze keuzen afhankelijk.

2. De dwingende eisen.

Dergelijke keuzen dienen te worden gemaakt, rekening houdend met de mensen en instellingen in het België van 1973 en zo mogelijk van 1985. Aldus doen zich eisen voor die beletten te redeneren vanaf een tabula rasa, zonder zich te bekommeren over wat historisch gegroeid is.

Men moet aannemen dat de Belgische staatsinrichting niet het procédé kent van de strenge scheiding der machten, een ruime autonomie verleent aan gemeenten en gewesten, een belangrijk actieterrein openlaat voor provincies, gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten en evolueert in de richting van een economische en sociale democratie.

De elementen voor een nieuwe samenwerking tussen politieke en administratieve functies en instellingen zijn aldus samengebracht. De voorname onbekende die blijft, is de vraag in welke mate de inrichting van de gewestelijke autonomie zal worden voortgezet.

Men weet inderdaad dat in een bestel dat, in welke vorm dan ook, verwant is aan het federale model, besturen ontstaan op het niveau der samengevoegde gemeenschappen maar vooral op dat van de centrale staat ; gewoonlijk behouden deze besturen een grote onafhankelijkheid tegenover het politiek gezag.

De instelling van cultuurraden is in dit opzicht verhelderend. Ziedaar wetgevende vergaderingen der culturele gemeenschappen die ieder voor zich en met uitsluiting van de nationale wetgever, normen gaan uitwerken voor de culturele actie. Nochtans niet beschikkend over een eigen uitvoerend orgaan, zullen zij voor de verwezenlijking van hun respectief beleid een beroep moeten doen op de eventueel ontdebeldde nationale overheidsdiensten ; het is ook het nationaal parlement dat de verantwoordelijkheid zal moeten nagaan van de ministers bij de uitvoering van de aanvankelijk door de cultuurraden uitgewerkte normen. Zal het

openbaar bestuur, tegenover een aldus verdeeld politiek gezag, niet geneigd zijn blijk te geven van zijn autonomie? Is de dienaar van twee meesters dikwijls niet het meest onafhankelijk?

Vraagtekens blijven dus bestaan over de juiste aard der dwingende eisen van het institutioneel systeem; zij houden reeds een zekere tijd de aandacht der verschillende regeringen gaande.

Toch tekent zich niettemin een vrij duidelijke conclusie af. Het openbaar bestuur doet aan politiek zonder het te weten, eerst functioneel en vervolgens organisch. En het Belgisch politiek en administratief systeem bevordert de actie van een openbaar bestuur dat geheel geconditioneerd wordt door het politieke milieu waarin het leeft en handelt.

II. DE WERKING.

De voorwaarden voor een harmonieuze samenwerking tussen politieke overheid en openbaar bestuur zijn zowel op functioneel als organisch vlak aanwezig. Wil dit zeggen dat een dergelijke samenwerking zonder moeilijkheden verloopt? Het schijnt van niet. Zonder de werkelijkheid al te zwart af te schilderen, moet men blijkbaar de balans opmaken van de problemen die rijzen uit de wederzijdse aanvulling der politieke en administratieve functies; ook dienen de mechanismen te worden opgesomd die voor een betere samenwerking tussen politieke overheid en openbaar bestuur zouden kunnen zorgen.

1. *De spanningen.*

Het aanblijven van de regering kan op -ieder ogenblik opnieuw bekeken worden; het bestaan van bestuur en ambtenaren lijkt integendeel eens en voorgoed verzekerd. De samenwerking tussen deze machten, zo verschillend van statuut en zo gelijkend in functie, kan niet anders dan reële moeilijkheden met zich meebrengen. Eerst doen zich spanningen voor. Zelfs indien deze een stukje dagelijks leven in de instellingen zijn, dan vertonen zij in dit geval toch een bijzondere scherpte. Staat hierbij niet terzelfdertijd op het spel: mensen en structuren, denkgewoonten en werkmethoden, krachten die inherent zijn aan het openbaar bestuur en belangen die erbuiten vallen...?

Deze spanningen uiten zich hoofdzakelijk in termen van concurrentie; men zal bv. vaststellen dat departementen, kabinetten, lokale besturen, parastatale instellingen, raadgevende organen, om niet te spreken van politieke partijen en beroepsverenigingen, allemaal dezelfde dossiers aanleggen over dezelfde problemen. Ieder benadert waarschijnlijk het probleem onder zijn eigen gezichtshoek en terecht, maar wat een verlies aan tijd en energie voor het gelijktijdig uitwerken van objectieve gegevens als basis voor stellingnamen en beslissingen!

Deze concurrentie komt vooral voort uit een ontoereikende evaluatie van de officiële informatie. Moet men denken dat de informatica morgen een oplossing brengt voor al deze problemen en nogmaals de welbekende formule herhalen : informatie is macht ? Verdienen institutionele oplossingen de voorkeur, die het openbaar bestuur in staat stellen zijn « dossier te openen » voor hen die tot taak hebben het te leiden, te controleren, te beïnvloeden of aan diens actie onderworpen te zijn en dit alles zonder overdreven wantrouwen van weerskanten ? De spanningen moeten op dit niveau worden opgelost. Anders monden ze van het terrein van de concurrentie waar ze ontstaan zijn, uit op dat van de rivaliteit. Het komt er niet meer op aan hetzelfde te doen als de ander maar het te doen in zijn plaats. Vandaar het ontstaan van informele groepen zonder enig juridisch houvast, maar met reële verantwoordelijkheid op politiek en bestuursmatig vlak.

Vandaar ook een « neutralisering » van het openbaar bestuur en van de krachten waarmee het in competitie treedt ! Zo plaatst het achterhouden van informatie door het gedecentraliseerd bestuur de voogdij-administratie in de onmogelijkheid om correct haar rol te vervullen.

2. De weerstanden.

Ook weerstanden ontstaan. Het gespan regering-openbaar bestuur loopt niet steeds gelijk is. Impulsen, van waar ook afkomstig, hebben niet steeds een onmiddellijk effect ; de initiatieven van de een worden door de ander niet begrepen ; de instellingen die zijn opgericht om voor samenwerking te zorgen, sorteren niet in alle gevallen het verwachte weldadig effect.

Aan de toekomst der interministeriële coördinatie-organen kan niet stilzwijgend worden voorbijgegaan. Hun taak is duidelijk : voor eenheid van actie zorgen en voor harmonisatie van beleidslijnen en beheerstaken die door de verschillende ministeries zijn aanvaard. Hun middelen zijn veelvoudig : die gaan van de persoonlijke rol die de eerste minister en zijn diensten spelen tot de dialoog van de minister met de hem toegevoegde staatssecretaris en via de oprichting van interministeriële comités.

Maar hebben de analyses van Roland Drago niet aangetoond dat deze vergaderingen in bepaalde gevallen getuigen van een enigszins pathologische polysynodie ? Zonder dan nog met de veronderstelling rekening te houden dat de coördinator eenvoudig in actor verandert en alle initiatieven in de grond boort van hen wier daden hij aanvankelijk alleen maar wilde harmoniseren. Alle comités van overleg hebben met deze verzoeking af te rekenen.

Dat de beslissing collegiaal ten doop wordt gehouden is nog geen teken van haar kwaliteit, zoals Catherine en Thuillier zeggen. Collegialiteit

is geen synoniem voor samenhang, maar vaak een bron van immobilisme. Twee verschijnselen doen zich voor. De coördinatie doodt aan de ene kant de coördinatie, d.w.z. verstikt zichzelf door de ontwikkeling van haar diensten; aan de andere kant verliezen een aantal diensten of ambtenaren de gewoonte om alleen en zelfstandig te handelen. In beide gevallen mondt coördinatie uit op neutralisering.

3. *De schokken.*

Ook schokken doen zich tenslotte voor. Discussie maakt plaats voor een samenspraak van doven, samenwerking voor wantrouwen, samenhang voor distanciëring.

De conflicten tussen het kabinet van de minister en het personeel van het departement komen bv. voort uit een geestesgesteldheid waarvan de grote lijnen welbekend zijn. Waarom het ontkennen? Over het algemeen voelen de politici — de uitzonderingen bevestigen de regel — een zeker wantrouwen t.a.v. de ambtenaren, hetzij omdat zij vermoeden dat dezen hun richtlijnen niet correct uitvoeren, hetzij omdat zij hen ervan verdenken een aantal beslissingen te willen doordrukken onder het mom van het technisch karakter van het dossier, hetzij ook omdat zij er niet gerust in zijn in de administratieve diensten een bepaald aantal partijgangsters aan te treffen die geneigd zijn om zonder aarzeling hun actie te steunen, hetzij omdat zij hen ervan beschuldigen niet gevoelig te zijn voor de aspiraties van de levende krachten van het volk.

De ambtenaren van hun kant sturen privé de politici bepaalde verwijten toe; de formule van Montesquieu herhalend voor wie « de meeste ministers wel vol goede wil zijn maar niet weten hoe ze de zaak moeten aanpakken », staan sommigen, niet nodig te zeggen ten onrechte, erover verwonderd dat de politici niet steeds specialisten zijn; anderen kijken met enige wrevel naar de agitatie rond het kabinet en allen maken zich ongerust over de buitenmate grote groei van privé-diensten, politiek kabinet, technisch kabinet, particulier secretariaat...; meer fundamenteel vermelden zij het demoraliserend karakter van het politieke vacuum waarvoor zij zich geplaatst zien; zij hebben uiteindelijk het gevoel helemaal alleen in te staan voor het algemeen belang.

De fundamenten van een met overleg gevoerde actie zijn nog lang niet gelegd.

Het aldus geschapen en volgehouden klimaat heeft inderdaad een verlamdend effect op de actie. Nu eens negeert de minister weloverwogen hetgeen L. Armand « de administratieve hersenen » noemde, behalve voor het beheer der lopende zaken: het openbaar bestuur wordt buiten spel gezet voor de belangrijke problemen en zorgt voor de uitvoering der besluiten. Dan weer wil de minister, samen met zijn kabinet, de dagelijkse

problemen van het administratieve leven behandelen en laat de vrije hand aan zijn deskundigen voor het beleid van zijn departement ; op en al behoudt hij een gereserveerd terrein van enkele problemen die het bestaan van de regering kunnen compromitteren. Ook tussensituaties doen zich voor, waarbij de minister zich tevreden stelt met kortsluiting te veroorzaken in de omloop van bepaalde dossiers door ze naar het kabinet te verwijzen of ze, omgekeerd, toe te vertrouwen aan enkele ambtenaren van wie hij « zeker » kan zijn. Het probleem is dan de coëxistentie, strategie en actie van twee cellen die beide met administratieve aangelegenheden bezig zijn.

Deze conflictsituaties die zich eertijds ontwikkelden in de binnenkamer van het politiek en administratief milieu, barsten nu uit op straat. Het overleg dat de overheid voert met haar economische en sociale gesprekspartners maakt de zwakheid van het mengsel minister-kabinet-openbare dienst bijzonder duidelijk : al naar het geval onderhandelt de minister alleen of met de leden van zijn kabinet of met de ambtenaren van zijn departement of ook soms met ambtenaren van andere departementen in wie hij vertrouwen stelt, ofwel zorgen alleen de ambtenaren voor het discussiewerk.

Vragen deze globale situaties, nu zij algemeen bekend geworden zijn, niet om een dringende oplossing ?

4. *De scharnieren.*

Er kan blijkbaar geen schoktherapie worden toegepast die absoluut zeker voor een onmiddellijke genezing zou zorgen zonder mogelijkheid om te hervallen. Een hele waaier van verschillende remedies moet worden voorgesteld en afgewogen om deze moeilijkheden op te lossen.

Een eerste remedie schuilt in de toepassing der beginselen van management bij de behandeling der politieke en administratieve aangelegenheden. De dialoog kan inderdaad niet plaats vinden zonder een zekere organisatie van de samenwerkende partijen. Het is dus wenselijk dat de politieke gesprekspartner zich op de meest coherente en doelmatige wijze met structuren omringt. De opeenvolgende decoupages die de politieke overheid zo nodig bij elke regeringscrisis in de administratieve werkelijkheid meent te moeten uitvoeren, zijn verbijsterend. Zowel de openbare mening als de diensten begrijpen niet goed aan welke plotse leidende gedachte de in alle haast opgerichte nieuwe afdelingen beantwoorden, evenals de toewijzing van « grote » portefeuilles zoals die van voorzitterschap van een comité. Een rationele structuur van de grote lijnen van regering en haar diensten zou ongetwijfeld moeten worden opgelegd.

Er moet ook aan toegevoegd worden dat ook de administratieve gesprekspartner zich moet organiseren om een waardevolle partij te spelen in de dialoog : op het vlak van de structurering der administratieve diensten moet in ieder departement de samenstelling worden voorgesteld van een werkelijk secretariaat-generaal, dat een prospectieve cel vormt alle studie- en begrotingsdiensten, alsook de buitenlandse betrekkingen en wellicht ook de personeelsdienst verenigd zijn.

In het Belgische bestel is de secretaris-generaal dikwijls een geïsoleerd man. Sommigen gaan zo ver dat ze zeggen dat er slechts secretarissen-generaal zijn en geen secretariaten-generaal. Hoewel deze formulering in een aantal gevallen overdreven is, biedt zij toch het voordeel dat de secretaris-generaal in België ertoe gebracht wordt veeleer de rol te spelen van bufferstaat dan van scharnier tussen minister en openbaar bestuur. Waarom deze houding, tenzij omdat hij niet steeds de nodige instrumenten in handen heeft voor de uitvoering van het prospectief beleid van een departement en hij zich dan tevreden stelt met de coördinatie van de actie ?

Een tweede remedie bestaat erin te pogen verbetering aan te brengen in de werkmethode en in de dialoog tussen politieke overheid en openbaar bestuur. Aldus zou het wellicht niet meer nodig zijn dat de minister elke veertien dagen een directieraad voorziet om met zijn leidinggevende ambtenaren toekomstplannen en werkprogramma's uit te werken, de middelen daartoe nauwkeurig te bepalen en het goed verloop van de uitvoering na te gaan ? Het beeld van een minister die afgesneden is van zijn administratie en van een bestuur dat afgesneden is van zijn politieke chef zou dan wellicht niet meer gangbaar zijn.

Misschien moet men nog verder gaan in het aanwenden van remedies ? Moet men er zich met name door beschikkingen met statutair karakter niet op toeleggen de respectieve rol te bepalen van ministeriële kabinetten en ambtenaren-generaal ?

Sommigen aarzelen in dit opzicht niet de toepassing te eisen van de reglementaire beschikkingen die de beginselen bepalen van de samenstelling en werking der ministeriële kabinetten : een team van zeven leden zou geen inbreuk kunnen maken op de bevoegdheden van het openbaar bestuur, als het alleen bezig is met het behandelen « van de zaken die het algemeen beleid van de regering of de parlementaire werkzaamheden zouden kunnen beïnvloeden » en om « onderzoeken te doen en studies te verrichten die het werk van de minister vergemakkelijken ». Alle enquêtes tonen aan dat alle in die zin verzonden omzendbrieven en uitgevaardigde reglementen in het verleden zonder uitwerking zijn gebleven. Maar is het niet mogelijk terug te keren tot een grotere

orthodoxie en een juistere opvatting van de deontologie? Indien dat nodig is zou de zaak volgens sommigen geregeld kunnen worden langs wettelijke weg; om iedere verwarring te vermijden tussen uitgeoefende functies in een kabinet en in de diensten van het openbaar bestuur, zou zelfs een verbod kunnen gelden voor ambtenaren van hogere rang van het eerste niveau om dienst te nemen in een ministerieel kabinet.

Maar wellicht ontnemen de op dit terrein heersende gewoonten van de politieke overheid en de krachten die haar onderspannen eens te meer aan dergelijke voorstellen en beschikkingen alle doeltreffendheid. Men mag zich dus afvragen of het niet eenvoudiger is de moeilijkheid van uit een andere hoek aan te pakken en over te stappen op een statuut voor ambtenaar-generaal. Het schijnt een logische zaak specifieke rechten en plichten op te leggen aan hen die rechtstreeks tot taak hebben de politieke overheid van advies te dienen. De taak van de ambtenaar-generaal, die instaat voor de politieke stabiliteit van de administratieve opdracht door iedere minister te overtuigen van zijn loyaliteit, objectiviteit en staatsgevoel, zou op slag gerevaloriseerd worden. In dit perspectief moet prioriteit verleend worden aan het vinden van een statuut dat aan de hogere ambtenaren terzelfdertijd de waarborg zou geven van een veilige baan, van mogelijkheden om carrière te maken, van voldoende materiële voordelen en interessante vooruitzichten tot actie. Voorzag het politiek akkoord dat tot de meest recente regeringsvorming heeft geleid, overigens niet in het ter studie voorleggen van dit « statuut van de hogere administratie »?

Zonder gedetailleerd in discussie te treden over de modaliteiten van dergelijk statuut, is het toch relevant om de oogmerken die het zou kunnen nastreven, te vermelden.

Zonder enige twijfel is één gedachte overheersend: de hogere administratie zal haar rol niet behouden, indien zij er genoeg mee neemt haar beroepservaring en technische bevoegdheid ten dienste te stellen van de politieke overheid: deze zou zich overigens ten onrechte tevreden stellen met de diensten van een « tolk » van de administratieve jurisprudentie van het departement.

De hogere administratie zal integendeel haar functie behouden indien zij in staat is de wetenschappelijke directiemethoden der zowel politieke als administratieve openbare aangelegenheden te volgen, indien zij de rol heeft aangeleerd van scheidsrechter en die ook speelt tussen zowel politiek als administratief openbaar nut en particuliere belangen, indien zij een proeve levert van haar geschiktheid om zowel politieke als administratieve belangen van het staatsleven te beheersen, indien zij begrijpt dat zij tot taak heeft zowel aan de ene kant over te gaan tot de noodzakelijke opsporingswerkzaamheden voor het bepalen van een

politiek op lange termijn, als aan de andere kant het nodige dagelijkse analysewerk te verrichten voor de goede gang van zaken in een administratieve dienst.

Fundamenteel dient men uiteindelijk eerder de taakbepaling in overweging te nemen dan de voordelen van de carrière en de kenmerken van de promotie.

Ongetwijfeld zullen ook technische formules moeten worden voorgesteld. Men kan denken aan het organiseren van een grotere mobiliteit tussen hogere ambtenaren, aan het onttrekken van deze personen aan de toepassing van een syndicaal statuut, aan het regelen van het cumulatiesysteem, aan het zorgen voor bijzondere aanstellingsmodaliteiten. Maar is dat niet bijkomstig of liever aanvullend bij de hoofdzaak van een juiste opvatting van de taken die aan de hogere ambtenarij worden toegewezen ?

De formule van een statuut voor hogere ambtenaren zal sommigen wellicht te reformistisch voorkomen. Is het denkbaar dat, naar het voorbeeld van hetgeen in verschillende nabuurlanden gebeurt en a fortiori in de internationale organisaties, met een meer fundamentele herziening van het statuut begonnen wordt ?

Moeten er geen schakelinstellingen in het leven geroepen worden om voor de geleding te zorgen van regering en openbaar bestuur om te voorkomen dat deze krachten, in plaats van elkaar in hun activiteiten aan te vullen, elkaar zouden neutraliseren of zelfs bevechten.

Zo zou de suggestie kunnen worden naar voor geschoven om aan de politieke overheid de mogelijkheid te bieden uit de ambtenaren generaal een team te vormen dat haar zo goed mogelijk zou bijstaan. Er kan een aanstellingsformule voor hogere ambtenaren worden gevonden die aan de overheid niet meer het alibi verschaft van een bestuur « dat een beletsel vormt om deugdelijk werk te leveren, dat stokken in de wielen steekt, dat politieke initiatieven saboteert, dat wordt opgedrongen... ». Om met dergelijke beschuldigingen af te rekenen kan de formule worden gesuggereerd alle verantwoordelijkheid voor de keuze aan de politieke overheid te laten. Komt de verantwoordelijkheid aldus niet te liggen waar ze thuishoort ?

De formule zou als eerste voordeel hebben : de verantwoordelijke politicus van het departement met een stel mensen omringen, wier rekrutering, vorming en beroepservaring van bestuurlijke aard zijn.

Een tweede voordeel is : radicale opruiming van een bron van spanningen tussen politieke overheid en openbaar bestuur door het ministerieel kabinet te herleiden tot particulier secretariaat en door de minister een ploeg van directe medewerkers te geven met een bijzondere geschiktheid voor het leiding geven aan mensen en dingen in de besturen.

Ongetwijfeld dient ook een derde voordeel te worden vermeld : aan de politieke overheid de mogelijkheid bieden mensen als onmiddellijke gesprekspartners te kiezen die getoond hebben geschikt te zijn om de grote problemen van het staatsleven te beheersen en om bij de leiding der openbare aangelegenheden impuls, richtlijn en coördinatie als methode, te gebruiken.

Als tegengewicht zou een dergelijke benoeming gecompenseerd kunnen worden door de aan de ministerraad geboden mogelijkheid verandering te brengen in de aanstelling van ambtenaren-generaal die het vertrouwen van het hoofd van het departement zouden verloren hebben, ofwel omdat hun actie niet doelmatig of rendabel is gebleken, ofwel omdat de regeringsploeg van richting en doelstellingen is veranderd. Het is inderdaad een band van vertrouwen die dan de politieke verantwoordelijke zou binden aan de voornaamste verantwoordelijke ambtenaren : dan zou een dialoog worden aangegaan tussen gesprekspartners die zonder nevenbedoelingen kunnen praten over doelstellingen, projecten en dagelijkse bezigheden.

Heeft de administratieve jurisprudentie niet reeds de noodzaak erkend van een dergelijke band van vertrouwen tussen de minister en bepaalde ambtenaren en wel in de mate dat het verbreken van zo'n band in bepaalde gevallen een maatregel van ontslag rechtvaardigt ?

Men moet eraan toevoegen dat waarborgen voor de carrière dergelijke maatregelen moeten corrigeren door voor de ambtenaar-generaal het voordeel te behouden van een overeenkomstige administratieve functie.

Men zal wellicht opwerpen : « De mensen moeten veranderd worden, niet de werkwijzen, structuren en instellingen... ». Het is waar dat de best uitgewerkte juridische en administratieve technieken niet opwegen tegen de slechte wil van de mensen die ermee werken, het is ook juist dat conflicten niet worden opgelost door institutionele hervormingsstoten ; deze zullen hoogstens de juridische inkleding zijn van een reeds te voren ontstane oplossing.

De opwerping kan nochtans op twee punten worden weergelegd.

Eerst en vooral zijn de administratieve rechts- en managementtechnieken niet neutraal. Zij hebben maar zin d.w.z. zij zijn maar nuttig indien men bij de formulering ervan rekening houdt met de mensen die ze zullen gebruiken en met de omstandigheden waarin zij zullen worden toegepast. Men kent het wijze antwoord van Soloon aan zijn leerlingen die hem vroegen welke de beste instellingen waren : « Zeg mij eerst over welk land, over welke mensen en over welke tijd het gaat ? » Dit betekent dat de geformuleerde suggesties overeenstemmen met de analyse die gemaakt is van de dwingende eisen van het politiek en administratief systeem. Om slechts één voorbeeld te noemen : een gemakkelijke oplossing

om tussen politieke overheid en openbaar bestuur ontstane conflicten op te lossen zou bestaan in het afschaffen van de ministeriële kabinetten zoals in Nederland. Wie ziet nochtans niet in dat een dergelijke techniek, hoewel ze niet ondenkbaar is in het kader van ons institutioneel systeem, nochtans breekt met zoveel politieke zeden en gewoonten dat ze onuitvoerbaar wordt.

Het kan ten tweede verleidelijk schijnen Tabler te horen spreken over de goede wil van de mensen om de conflicten op te lossen die onherroepelijk tussen hen ontstaan. Maar stort een dergelijke Rousseau-achtige redenering niet in elkaar tegenover de beschouwingen van de socioloog of de historicus van het openbaar bestuur? Herinnerde A. Molitor er onlangs niet aan dat het probleem van de plaats der ambtenaren t.a.v. de politieke activiteit in België vrijwel gesteld wordt sinds de onafhankelijkheid?

Alleen rekenen op de welwillendheid van de mensen voor de goede werking van het politiek en administratief systeem kan volstaan in instellingen zonder geschiedenis, maar zou niet toereikend zijn om deugdelijk en op langere termijn de meer belangrijke problemen op te lossen.

C. De politieke en administratieve oriëntaties.

Het openbaar bestuur is geplaatst in zijn eigen politieke omgeving, vandaag en in de nabije toekomst. Aldus tekenen zich bepaalde oriëntaties af; zij nemen de vorm aan van door de politieke samenleving uitgedrukte verwachtingen ten aanzien van het openbaar bestuur en omgekeerd.

Waarom politieke oriëntatie? Heel eenvoudig omdat de administratie der dingen natuurlijk tot de bezigheden der politieke samenleving behoort. Het gaat niet alleen om de voortdurende hervorming der statuten of het peil van de herwaardering der wedden, ongetwijfeld belangrijke problemen die wellicht moeten voorafgaan aan elke meer diepgaande ombuiging van structuren, methoden en gewoonten. Toch zijn het slechts partiële problemen. Meer globaal dient de politieke samenleving opnieuw na te denken over plaats en rol van het openbaar bestuur (3). Maar de politieke samenleving is afwisselend samengesteld. De belangen van de geregeerden gaan niet altijd samen met die van de regeerders. Vandaar verschillende oriëntaties naargelang zij worden uitgedrukt door de poli-

(3) Waarom zou de staat, om van een dergelijk besef te getuigen, de naam van het departement niet wijzigen dat speciaal belast is met het uitstippelen van een beleid t.a.v. het openbaar bestuur? Geeft de benaming « openbaar ambt » geen stof aan de gedachte dat de staat alleen bekommerd is om de lotsverbetering van zijn personeel, terwijl er fundamenteel sprake is van de zaak van alle burgers?

tieke overheid of door die onmisbare actor van het politiek spel die de burger is.

Waarom administratieve oriëntaties ? Ongetwijfeld omdat het openbaar bestuur niet eenvoudig het werktuig is van een macht die zich tegenover dit bestuur zou manifesteren via d:ingende beschikkingen ; het openbaar bestuur bevindt zich eerder in een dialectische verhouding tot de politieke samenleving, van wie het de wensen kent en de impulsen ontvangt, maar die het op zijn beurt interpelleert door haar te dwingen na te denken over doelstellingen en actiemethoden.

I. HETGEEN DE POLITIEKE OVERHEID VERWACHT VAN HET OPENBAAR BESTUUR.

1. *De verbeelding.*

De verbeelding aan de macht ! De kreet van de opstandige beweging van mei 1968 heeft niet alleen waarde als slogan van de anarchie. Het zou zeer nuttig als leitmotiv kunnen dienen voor het denken en handelen van alle ambtenaren.

Al te dikwijls schijnt het openbaar bestuur niet gewapend tegenover de nieuwe eisen en behoeften van onze samenleving. Nochtans is het goed ingelicht : zijn ambtenaren hebben op een bepaald aantal terreinen een echt « monopolie van technische bekwaamheid » verworven ; niemand denkt eraan hun toewijding voor het algemeen welzijn in twijfel te trekken ; de aan het administratief systeem opgedrongen metamorfose van bovenmatige taakuitbreiding, aangroei van personeel en afwisseling in de wijze van optreden, veroorzaken slechts veranderingen in de dimensie die door de organisatiemethoden moeten kunnen opgevangen worden.

De verwarring in het openbaar bestuur is een teken van tekort aan verbeelding zowel voor vandaag als voor morgen.

Voor vandaag ? De explosie van het administratief fenomeen verplicht dit openbaar bestuur ertoe, niet alleen in meer behoeften te voorzien maar vooral te improviseren om ruimte te scheppen voor nieuwe behoeften : ervaring en empirisme volstaan niet om aan deze behoeften te voldoen. Het consulteren van het Belgisch Staatsblad is van weinig nut : men moet dikwijls juist een gebrekkige situatie verhelpen die door de wet of door bepaalde reglementen in het leven is geroepen.

Voor morgen ? Besturen gaat niet vanzelf. De eerste taak van het openbaar bestuur bestaat in het nauwkeurig bepalen van hetgeen het moet en van hetgeen het wil doen. De rationaliseringsprocessen der budgettaire keuzen hebben het aangetoond : bepaling en analyse van « oogmerken » en « programma's » is een onontbeerlijk werk dat aan een doelmatige beslissing voorafgaat.

Deze oogmerken mogen niet de allure aannemen van algemene eisen zoals juiste besluitvorming of loyale uitvoering van principiële maatregelen of van een algemene dissertatie over doel van de mens, sociale wijsbegeerte of planeetomvattende syntheses. Zij mogen evenmin geformuleerd worden in termen van politieke doelen waarvan de inhoud zo vaag en algemeen is, dat het niet steeds mogelijk is er regels voor de actie uit af te leiden : welke regering, welke politieke partij zal verkondigen dat het in de bedoeling ligt inbreuk te maken op de rechten van de mens, de sociale vooruitgang te bestrijden en de algemene middelen te verspillen ? Het is van belang de vragen te stellen in termen van echte technische keuzen van doelen en middelen. Iedere keuze moet bekeken worden qua kosten, voordelen, collectieve voorzieningen, concrete voorwaarden van uitvoering, tijdsduur, controletijden (4).

Dan kunnen de onontbeerlijke vergelijkingen worden gemaakt zonder na te laten ook de moeilijk in cijfers uit te drukken gegevens in overweging te nemen en de meest betekenisvolle weerslagen van de te nemen beslissing eruit te halen.

Wat er dan aan oogmerken uit de bus komt, zal wellicht niet fundamenteel verschillen van hetgeen de politieke samenleving, zo goed en zo kwaad als het ging, zich ten doel heeft gesteld zonder een systematische poging tot uitwerking der finaliteiten. Er kunnen zich echter twee ombuigingen voordoen : aan de ene kant lopen illusoire oogmerken, door bijzondere belangengroepen vooropgesteld, gevaar te verdwijnen bij gebrek aan overeenstemming om ze aan te houden ; aan de andere kant zullen wellicht belangrijke oogmerken worden ontdekt die door geen enkele georganiseerde groep systematisch verdedigd worden.

Deze veranderingen van zienswijze zijn belangrijk. Want als het bestuur verbeelding nodig heeft, dan is dat niet voor zichzelf, maar om die in te spuiten in het politiek beslissingsproces.

Zal de beslissing zich van zelf opdringen met de kracht van de evidentie en de rationaliteit ? In het geheel niet. Het antwoord op deze vraag hangt niet af van eenvoudige administratieve beschouwingen. Ook de sociale waarden zowel als de lopende realisaties bv, dienen daarbij overwogen te worden. Het is echter de taak van het openbaar bestuur om de gegevens voor de keuze uit te denken alsook de bewoordingen van de uiteindelijke optie. Moet overigens nog onderstreept worden dat

(4) De objectieven zullen worden bepaald op voldoende lange termijn. Moet de door de overheid uitgesproken voldoening in drie jaar tijd alle programmapunten te hebben uitgevoerd met vreugde worden begroet als teken van doelmatig werk of aangeklaagd als bewijs van onvermogen om een meer verwijderde toekomst te voorzien ? Het openbaar bestuur mag zich niet tevreden stellen met « het hoofd te bieden » aan de eisen van de dag.

het selecteren van mogelijke vragen en antwoorden reeds politieke arbeid is ?

2. *De soepelheid.*

De staat treedt binnen in een tijdperk waarin, zoals de sociologen van de verandering vaststellen, de crisis bestemd is om permanent te worden. De kwaliteiten die men dus van iedere instellingsstructuur terecht kan eisen, zijn bijgevolg het vermogen tot ontwikkeling in het open staan voor verandering.

In het bijzonder verwacht de politieke overheid van het openbaar bestuur dat het in structuren en methoden het bewijs levert van de nodige soepelheid om zich aan te passen aan de nieuwe eisen van de samenleving. De veranderingen die de politieke samenleving zelf aantasten en die gekenmerkt worden door een herverdeling van de rollen tussen de politieke krachten mogen door het openbaar bestuur niet worden onderschat.

Zo dienen nieuwe relaties te worden uitgebouwd tussen wetgevende macht en openbaar bestuur.

Alles gebeurt soms alsof de liberale en parlementaire democratie nog op haar hoogtepunt is. En men denkt met genoegen aan vergaderingen van notabelen die bijgestaan door enkele technici die zij bij stemming hebben gecoöpteerd, de allerbelangrijkste taak vervullen die de grondwet hen opdraagt : het maken van de wet. Een deel van hun activiteit gaat ook naar de politieke controle van een macht die gekenmerkt wordt als die van de uitvoering van de wet : in deze taak worden zij bijgestaan door twee collaterale raden als Rekenhof en Raad van State. In dit perspectief zijn besprekingen en stemming van de begroting belangrijke handelingen tijdens de parlementaire zitting.

Nochtans bestaat deze politieke situatie niet meer. Het parlement heeft afstand moeten doen van zijn wetgevende functie via procedures van gedelegeerde wetgeving en van steeds meer ondernemend regerings-initiatief ; de formule van de gecoöpteerde parlementariërs is een mislukking, althans in de optiek van deskundige bijstand ; de formule van een technische kamer heeft nooit succes gehad : als het erom ging de actie van een vergadering te specialiseren op cultureel terrein, rezen er van alle kanten protesten ; blijven zeer zeker de parlementaire commissie : zoals M. Waline zegt : « men is steeds de technicus van iemand... ».

Is het nodig ook nadruk te leggen op de gesloten overeenkomst van vertrouwen, op basis van een regeringsverklaring, tussen regering en meerderheid, die in de loop van de legislatuur de draagkracht van de politieke controle afknaagt ?

Zou de controle de actie van de controleur in de toekomst niet kunnen revaloriseren (5)? Aan de ene kant kan men de zin van de controle nieuw leven inblazen, aan de andere kant kan men de uitvoering ervan vergemakkelijken.

De zin van de controle?

Het debat tussen de partijgangers van een versterkte controle — groter aantal controleurs, voorkeur voor het preventief toezicht, sterkere greep op de parastatale instellingen — en de voorstanders van een lichtere controle — bekommernis om geen initiatieven de kop in te drukken, voorkeur voor de controle achteraf, toevlucht tot vereenvoudigingstechnieken van de boekhouding... — schijnt wel voorbijgestreefd, hoewel er nog een zeker belang aan wordt gehecht. Het schijnt vooral dat er slecht gecontroleerd wordt.

Controleren dat is fouten en onvolmaaktheden ontdekken, verantwoordelijkheden vaststellen en alle elementen verzamelen om een meer doelmatige actie voor te bereiden. Het is dus essentieel dat men duidelijk weet wat men wil controleren, welke standaardmaatregel men wil gebruiken en vooral welke les men uit de hele operatie denkt te halen voor de actie.

Zullen het parlement, zijn collaterale raden als Rekenhof en Raad van State en zijn raadgevende instellingen als Nationale Arbeidsraad bv. er in de toekomst niet toe gebracht worden zich periodiek af te vragen of het getroffen besluit wel opportuun is, het gevolgde procédé wel rendabel en of de aanvaarde reglementering wel uitvoerbaar is? Een intellectuele houding van overdreven vertrouwen of gemis aan belangstelling zal voortaan ontoelaatbaar zijn. De staat, die dringend verzocht wordt om tussenbeide te komen op een steeds uitgebreider terrein van activiteiten en die met de particuliere sector concurreert op een aantal andere, kan niet meer buiten doelmatigheidsstudies.

(5) Andere oplossingen worden regelmatig voorgesteld die alle gekenmerkt worden door het feit dat ze vallen binnen de spanwijdte van de wetgevende kamers; met name wordt de oprichting voorgesteld van een nieuwe studiedienst: deze zou tot taak hebben met de meest daartoe geëigende middelen een geheel van informatie op te doen en dit voor de parlementariërs te analyseren; de dienst zou ook dezelfde analyse van objectieven verrichten als regering en openbaar bestuur; zo nodig zou de actie van deze dienst zich beperken tot steekproeven om de voorgestelde projecten te beoordelen. In dezelfde gedachtengang wordt regelmatig de instelling voor gesteld van een dienst van ombudsman op zijn Zweeds of van parlementaire commissaris op zijn Engels. Het gaat er hier niet om bepaalde van deze formules te veroordelen of andere te verdedigen: indien de geringste kans bestaat op verbetering van het parlementaire werk door toedoen van een van deze technieken, dan moet deze worden gegrepen. Maar de controlemiddelen bestaan reeds, zij worden alleen niet goed gebruikt. Zal een instelling, meer, met dezelfde middelen uitgerust, een betere oplossing aanbrengen voor de problematiek in verband met informatie en controle van het parlement?

De politieke en administratieve actie die bepaald wordt als de kunst van de doelmatigheid, kan zich aan een dergelijke controle niet onttrekken.

Hieraan kunnen minder belangrijke hulpmiddelen worden toegevoegd. Zo schijnt het aangewezen dat adviezen en evaluatiestudies van controle- en consultatie-instellingen gepubliceerd worden. Ook uitstekende controle-verslagen zoals die van het Rekenhof worden regelmatig door de politieke overheid « begraven ». De procedure berust « op de vóóronderstelling dat de publieke uitstalling van het schandaal de overheidsdiensten tot inkeer moet stemmen ». Dit is wellicht een terrein waar de onmacht van het parlement, de medeplichtigheid van regering en openbaar bestuur, de afkeer van de publieke opinie voor de dorheid van het dossier op de meest flagrante wijze aan het licht komen.

De modaliteiten van de controle ?

Ook hier kan het openbaar bestuur de ondankbare taak van het parlement bij het uitoefenen van deze functie verlichten.

Eerst en vooral door systematisch informatie te verspreiden over de al of niet beëindigde studies. Hoeveel documenten blijven zelfs binnen het openbaar bestuur onbekend of worden opnieuw gemaakt, omdat ze in het diepste geheim opgeborgen bleven bij een bepaalde administratieve dienst ? Vervolgens door verduidelijking van doelstellingen, bepaling van programma's, vaststelling van taak en verantwoordelijkheden van organen en diensten en nauwkeurige omschrijving van de verwachte resultaten. Tenslotte door publicatie en verspreiding van leesbare documenten die een expliciteatie zijn van feiten, gegevens, cijfers en gebruikte technieken : uiteindelijk komt de voorstelling van bepaalde officiële documenten voort uit miskennis van de rechten van het parlement en speciaal van de oppositie. Wordt het geen tijd eraan te herinneren dat democratie het regime zou moeten zijn waarin men de minderheden respecteert ?

De vierjaarlijkse regeringsverklaringen zijn zowat de enige officiële stukken waarin de bedoelingen van de regering worden uitgedrukt. Mag het parlement zich daarmee tevreden stellen of maakt het aanspraak op het recht op geregelde tijden en per sector prospectieve verslagen over de politieke en administratieve actie te vernemen ? Hebben de parlementaire commissies niet dezelfde bevoegdheden of verhindert « het voorrecht van de uitvoerende macht » dat het openbaar bestuur deze commissies op de hoogte houdt van de belangrijke verrichtingen van hun dienst ?

Er zijn voorzeker budgettaire controlestukken en die zijn van bijzonder belang. Maar hoeveel parlementariërs begrijpen er vandaag de dag de gegevens van ? Wie zou er overigens aan denken op hen de eerste

steen te werpen ? Het is wenselijk dat ontmoetingsmogelijkheden tussen parlementariërs en hogere ambtenaren worden geschapen om deze gegevens te verduidelijken. Dit volstaat niet. In de toekomst zal waarschijnlijk politieke kleur worden gegeven aan de taak en de verantwoordelijkheden van hogere ambtenaren. Moet men enkel op hen rekenen om de zaak op te knappen ? Dan moet men beroep doen op een college van onafhankelijke deskundigen om de leden van het parlement de begroting te leren lezen en hen in staat te stellen een van hun essentiële functies uit te oefenen.

Zoals men ziet, ligt het voortbestaan van het parlement grotendeels in handen van regering en openbaar bestuur. Het lot der wetgevende kamers en meer in het algemeen dat van de democratie der vrije meningsuiting hangt af van het gemak dat deze kamers ondervinden bij de aanpassing aan een veranderende samenleving en bij de herbepaling van zin en taken van de parlementaire controle.

3. *De dialoog.*

De politieke overheid verwacht van het openbaar bestuur dat het in staat is de dialoog aan te gaan met het geheel van politieke en sociale krachten en dat het hun tegenstrijdige belangen met elkaar kan verzoenen.

Wie ziet niet de politieke weerslag van een dergelijke eis ? Om scheidsrechter te spelen in de geschillen tussen particuliere belangen wordt het openbaar bestuur ertoe gebracht om de intermediaire lichamen terug te ontdekken. Welke moeten echter toegelaten worden tot de inspraakprocedure ?

Hoe waarborgen dat zij wel handelen onder controle van de « basis » ? Hoe hun bureaucratie afremmen ? Wat baat het immers een geneesmiddel te vinden voor de ziekte van het openbaar bestuur, indien dit gebeurt om de particuliere belangengroepen met deze virus in te enten ? Hoe de informatie van deze organisaties veilig stellen om ze te beletten zich achter hun ontwetendheid te verschuilen en om te vermijden dat ze zich naar hun zin handig zouden terugtrekken ?

Al deze vragen zijn op de achtergrond kunnen blijven omdat men te doen had met belangengroepen die zich tevreden stellen met een actie die op inwilliging van grieven gericht was. Maar de antwoorden hierop hebben fundamenteel betrekking op de toekomst. Het openbaar bestuur heeft deze dialoog met de intermediaire lichamen broodnodig. Dit zijn taken van eerste noodzaak ; de plicht tot informatie die het daartoe vervult mag zich niet beperken tot een inzameling van verkregen inlichtingen uit antwoorden op vragenlijsten, zoals Burdeau heeft gesteld. Het onderzoek is vruchtbaar, indien het gevoed wordt door vragen, hypothesen en confrontaties. De informatie wordt niet door het be-

stuur uitgevonden, maar het zijn de burgers die het deze via hun groeperingen verstrekken.

Er is meer. Het toewijzen van functies die verwant zijn met het beheer van collectieve diensten verandert het gezicht van het openbaar bestuur. Dit doet zich minder als een beheersinstelling voor dan als een instelling van arbitrage en coördinatie tussen autonome beheersorganen; de vermenigvuldiging van autonome beslissingscentra, de conflicten tussen particuliere of openbare belangen maken bevordering van de verzoenings-taak van het openbaar bestuur onontbeerlijk.

Het openbaar bestuur is op deze taak van dialoog niet voldoende voorbereid. Hoewel de regering inderdaad de intermediaire lichamen niet negeert — althans sommige niet waarvan zij de traditionele gesprekspartner is — dan schijnt deze bewuste poging van de overheid in de schoot van de consultatieve raden bv. dikwijls gepaard te gaan met een nederige positie of zelfs uitsluiting van de ambtenaren. Ook bekijken sommige ambtenaren met wantrouwen allen die medezeggenschap eisen in de uitwerking van recht en de besluitvorming, overtuigd als zij zijn dat « de macht ondeelbaar is ». Dit gebrek aan betrokkenheid van het openbaar bestuur bereidt het evenmin voor om buiten de interventie der intermediaire lichamen te kunnen in de mate dat deze eerder schermen dan drijfriemen zijn, in de mate ook dat bepaalde belangen nog niet voldoende bevestigd worden om door een representatieve groep te worden overgenomen. Grote wilde acties en beperkte acties op zijn Nader komen steeds meer voor. Het openbaar bestuur zal nochtans met de omzichtigheid die voor ieder geval is aangewezen, hier rekening mee moeten houden. Want verzoening is geen gebrek aan betrokkenheid. Zij mist haar doel als ze niet tot actie leidt. Zij mislukt vooral als ze niet leidt tot het nemen van positieve en uitvoerbare maatregelen die voor de grootst mogelijke groep mensen voordeel opleveren.

4. *De wil om te handelen.*

De intelligentie van het openbaar bestuur heeft voor de overheid slechts zin als ze uitmondt in de actie; de verbeelding moet plaats maken voor de verwezenlijking, anders is ze steriel.

De scheppende kracht van het openbaar bestuur manifesteert zich vandaag nochtans op originele wijze: voorwerp, methoden, actiekader, het verandert allemaal.

De administratieve actie verandert van voorwerp. Indien het belangrijk is naar de werkelijkheid structuren te modeleren, gedragingen te wijzigen, acties te richten, dan is dat niet om een koloniale actie de voeren of om de defensie te organiseren; andere punten zijn aan de orde: ruimte-

lijke ordening, economische vooruitgang, herverdeling der inkomens, gezondheidsbeleid...

De administratieve actie vernieuwt ook haar methoden. Gewend om zich uit te spreken via bevel, gebod of verbod, leert zij vandaag adhesie te bekomen van bestuuren, particuliere bedrijven, consumentengroepen, lokale bestuuren... Het welbewust gebruik van subsidies, economische prikkels, contractuele of quasi-contractuele procédés dienen dit doel.

De administratieve actie treedt vooral buiten haar traditioneel kader. Tot ontwikkeling gekomen in een samenleving die gekenmerkt wordt door de pluraliteit der beslissingscentra, staat zij inderdaad voor het probleem van de onontbeerlijke harmonisatie van nationaal en lokaal beleid en voor dat van de onontkoombare herverdeling van macht ten voordele van Europese en zelfs internationale instellingen.

De burger maakt zich over deze dubbele ontwikkeling bijzonder ongerust. Hij onderkent slechts de actie die het openbaar bestuur kan voeren in het aldus ontstane institutioneel complex. Wie is verantwoordelijk voor het peil van tewerkstelling in die bepaalde gemeente: de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, de Nationale Dienst voor Arbeidsvoorziening, de werkgevers van de streek, de maatschappij voor streekontwikkeling, de economische raad van het gewest, de lokale instellingen van gemeente, agglomeratie en provincie... — de intercommunale voor ontwikkeling, de gewestelijke organen, de leiders der multinationale ondernemingen, de Europese organisaties...? De voorbeelden zouden nog vermeerderd kunnen worden op het terrein van de monetaire politiek, de economische groei of het landbouwbeleid. Behoudt het openbaar bestuur nog enkele restanten van macht te midden van deze menigte van lieden die potentieel de beslissing nemen?

Nieuwe formules moeten worden uitgedacht om het hoofd te bieden aan de dreiging van verlies aan substantie van het openbaar bestuur.

De lijst van bedachte middelen om de Europese landen te beschermen tegen de actie van multinationale maatschappijen, die gaan van gedwongen « naturalisatie » der economische reuzen tot het uitstippelen in gezamenlijk overleg van een controlebeleid en de lijst van onlangs uitgedachte procédés om de samenwerking te verzekeren tussen de gemeentebesturen, die gaan van de « zuivere » intercommunale tot de gemengde economische maatschappij, tonen beide aan dat er nog geen reden is om te wanhopen.

Deze voorbeelden tonen bovendien aan dat de bewuste inspanning van het openbaar bestuur tot verbeeldingskracht om nieuwe actieproblemen het hoofd te bieden, uiteindelijk wordt omgezet in institutionele hervormingen. Dit is zo waar dat een socioloog als M. Crozier niet aarzelt om te onderstrepen dat « het vermogen tot actie van een maatschappij, de mogelijkheid om problemen te formuleren, oplossingen te

vinden en deze toe te passen, de geschiktheid om te innoveren essentieel afhangen van haar institutionele rijkdom ».

De institutionele oplossing weigeren d.w.z. die van structuren en werkwijzen die het de onderscheiden machten mogelijk maken hun actie in overleg te voeren, betekent het gevaar lopen een verlies aan beslissingskracht op nationaal vlak mee te maken die niet gecompenseerd zou worden door de uitstippeling van een beleid op internationaal of regionaal vlak; dat is ook het gevaar op de koop toe nemen dat weldra een dialoog wordt aangegaan tussen internationaal en regionaal bestuur over het hoofd en de verantwoordelijkheid van de staat heen.

Nodigt de administratieve actie uit tot vermenigvuldiging van internationale of regionale instellingen? Ongetwijfeld geenszins: de bureaucratie van Europa en die van de gewesten zijn evenmin verre van benijdenswaardig als die van de staat. Maar men moet erkennen dat samenhang en harmonisatie van nationaal, internationaal en regionaal beleid door dit institutioneel spel passeren. Het is de bevoorrechte wijze van samenwerking tussen mensen en groepen.

Op voorwaarde dat het hiertoe zijn toevlucht neemt, zal het openbaar bestuur de essentie van zijn scheppend werk bewaren.

II. HETGEEN DE BURGER VERWACHT VAN HET OPENBAAR BESTUUR.

De burger wordt door de politieke overheid in het zonnetje gezet, hij is immers drager van een stukje nationale soevereiniteit, maar voelt zich in de schaduw gedrongen door het administratief gezag waarvoor hij slechts een onderdaan of bestuurder is.

Dit gevoel is wellicht wat overtrokken. Het houdt met name geen rekening met alle nieuwe modaliteiten waardoor de burger, alleen of in groep, institutioneel of informeel, met beslissende of adviserende stem, betrokken is bij het beheer van de openbare zaak. Maar de ontevredenheid die het verraadt, onderstreept dat de burger deel wil hebben in de uitwerking van zijn toekomst met inbegrip van zijn administratieve toekomst.

De aspiraties van de burger gooien geen structuren omver; nochtans zijn zij nauwkeurig, veeleisend, vast omlijnd en in staat om een klimaat en een geestesgesteldheid te wijzigen.

1. *De informatie.*

De burger verlangt van het openbaar bestuur dat hij wordt ingelicht over projecten, doelstellingen, besluiten en evaluaties.

In een op nieuws beluste wereld, kan het openbaar bestuur zich niet verschansen achter de stilte van zijn bureaus. « Hij die het weet » en « hij die het doorgeeft » bezit een prestige dat slechts

gecompenseerd wordt door het mysterie waarmee het gezag soms zijn werkzaamheden meent te moeten omgeven.

In een wereld vol rationaliteit kan het openbaar bestuur dat informatie verstrekt, degene die van zijn diensten gebruik maakt, leren leven in een verklaarbaar heelal dat gebouwd is op goed doordachte beslissingen.

De burger verwacht inderdaad van het openbaar bestuur dat het zijn besluiten verklaart en uiteraard op een andere manier dan door verwijzing naar een reglementaire beschikking of ministeriële omzendbrief. Het moet een aantal feitelijke en juridische motieven geven. Op die voorwaarde zal de burger het besef krijgen als volwaardige gesprekspartner erkend te worden, d.w.z. als iemand met verstand, intelligentie, vrije wil, iemand met wie men kan praten en dialogeren, naar wie men kan schrijven. Een bepaalde opvatting over de mens staat in dit debat centraal, heeft J. Rivero geschreven: het procédé van de verklaring geeft een bepaalde gedachte weer over de waardigheid van de persoon, die eist dat ieder handelt volgens een bewuste en vrije determinatie.

In een wereld vol publiciteit kan het openbaar bestuur dat informatie verschaft, de burger leren objectief een administratief probleem te vatten met alle gegevens en dimensies. Het moet geen dossier verdedigen, wat snel op propaganda lijkt; het gaat er evenmin om de burger op zijn gemak te stellen in een onbekend milieu, hetgeen meer behoort tot een dienst voor public relations. Zoals Debbasch zegt: de glimlach van hostessen en luxueuze brochures volstaan niet.

In een wereld die bestookt wordt met technocratisch jargon, kan het openbaar bestuur dat informatie verstrekt, de taak van de burger vergemakkelijken door zich uit te drukken in een duidelijke en voor iedereen bevattelijke taal. Dit is een voorwaarde voor de goede uitwerking van een besluit want het is een voorwaarde voor de doeltreffendheid van de getroffen maatregel. Als deze slecht begrepen wordt, wordt ze ook slecht uitgevoerd en slecht gerespecteerd. Men moet dus de moeite nemen om te zeggen waarom en hoe, en dit op gepaste wijze. Meent men dat aanplakbiljetten met zwarte letters op een witte achtergrond nog aangepast zijn aan een beschaving die zich verplaatst tegen 90 km per uur? Meent men dat het reglementaire jargon waarmee de ambtenaren hun besluit gelieven te omhullen, zelfs voor ingewijden verstaanbaar is? Meent men dat de fiscale of sociale wetgeving — en welke teksten raken de burger meer in zijn dagelijks bestaan — eenvoudig leesbaar is voor de betrokkenen?

De poging tot informatie waartoe het openbaar bestuur zich bindt, helpt het orde te brengen in zijn eigen projecten. Het brengt voordeel op voor de ambtenaren die beter beseffen wat ze doen en waaraan ze deelnemen. Het kan wellicht paal en perk stellen aan vooroordelen als : « het openbaar bestuur kost handen vol geld ; het zit vol met nutteloze creaturen ; het werkt niet doeltreffend om, zoals de grote ondernemingen, de grote problemen van het ogenblik aan te kunnen » of van een ander soort als : « het openbaar bestuur is een gevaarlijke superstructuur ; het verlamt de sociale initiatieven ; het compliceert door zijn aarzelend gedrag de afhandeling van zaken ».

Indien het openbaar bestuur gevoelig is voor het diskrediet waarin het aldus wordt gebracht, indien het zich verzet tegen saboteur zowel als pantoffelheld van wie het in ieder geval het slachtoffer is, dan is het gehouden aan een steeds grotere inspanning van informatie over doeleinden, methoden en verwezenlijkingen.

De pessimisten zullen zeggen dat deze inspanning vóór alles een mechanisme van het gezag is om de burger in het spoor te houden en een formule om hem terug te winnen. Om met deze grief af te rekenen volstaat het op te merken dat een bredere, nauwkeuriger en meer aangepaste informatie geen wens van het openbaar bestuur, maar een eis van de burger is. Het is dus een politieke opdracht.

Het openbaar bestuur moet hier absoluut rekening mee houden. —

2. *De dienstverlening.*

De burger verwacht van het openbaar bestuur een dienstverlening die aangepast is aan zijn behoeften ; hij wil meedoen aan het bepalen hiervan ; hij wil in één woord gehoord worden.

Het openbaar bestuur van Tocqueville dat « steeds beter op de hoogte was van de belangen van de burger dan hijzelf » is voorbij. Dit belet niet dat elk gezag, wat het ook is, steeds voor ogen moet houden dat de dialoog geen éénrichtingsverkeer mag zijn, noch teruggebracht mag worden tot een formalistische uitwisseling van standpunten. Het openbaar bestuur vindt grotendeels de bron van zijn actie in de reacties van de openbare opinie ; de goede wil van de burgers, hun vermogen om zich aan te passen aan de getroffen maatregelen, vormen ook de beste waarborgen voor de doeltreffendheid van deze actie.

De mechanismen van het adviserende bestuur zijn bekend. Deze weten zich bij voorkeur te organiseren in de schoot van dienstverlenende instellingen. De centrale overheidsdiensten schijnen zich in de toekomst te moeten beperken tot taken van conceptie en arbitrage. De organen met autonoom beheer zouden daarentegen de eerste moeten zijn om

deze formules van raadpleging aan te nemen en te luisteren naar de mening van de mensen die gebruik maken van televisie, gas, elektriciteit, sociale dienst, ziekenhuis, enz.

De beperkte lokale gemeenschappen zijn eveneens aangewezen om de geëiste diensten te appreciëren. Het komt er dus op aan om de bewoners van een wijk, van een stad, van een agglomeratie rechtstreeks te betrekken bij de bepaling van hun levenskader. Verschillende experimenten vinden plaats, zoals adviezen van bewoners op de televisie en het inrichten van een lokaal referendum. Zij zullen erbij winnen als ze geperfectioneerd en ontwikkeld worden.

Het politiek aspect van deze experimenten valt in het oog. Is de burger, die gevraagd wordt om op het beperkt niveau van een gespecialiseerde dienst en van een beperkte gemeenschap zijn mening uit te drukken, mee te praten, maar ook de controle en de arbitrage van het gezag te aanvaarden, niet beter voorbereid om op het niveau van grotere politieke gemeenschappen zijn rol van actief lid van de samenleving te spelen ?

Is het verboden om te denken dat de actie van het openbaar bestuur zin kan geven aan de medezeggenschap van de burger in de politieke samenleving ?

3. *De menselijke verhoudingen.*

De burger verwacht van het openbaar bestuur dat het een menselijk gezicht laat zien. De politiek van menselijke verhoudingen die aldus wordt geëist, kan zich in twee richtingen ontwikkelen : de eerste is die van een openbaar bestuur dat zich doet gelden, de tweede die van een openbaar bestuur dat zichzelf opnieuw tot onderwerp van bespreking maakt.

De burger wil dat het openbaar bestuur zich doet gelden. De anonieme beslissing staat hem tegen. Wie heeft dat besluit getroffen dat mijn vrijheid raakt, mij dat voordeel onthoudt, mijn bezit aantast, mij hindert in mijn plannen of initiatieven : de minister, de directeur, de adviseur, de opsteller, de bode... ?

Staan de tegenover het openbaar bestuur, en vooral tegenover de diensten moet de burger referentiepunten vinden. Als hij niet weet waar hij terecht kan, moet hij zich kunnen wenden tot een polyvalente en regionale kern van administratieve informatie : nationale, lokale op parastatale aangelegenheden zowel als politieke, economische en sociale zaken vormen kunstmatige hinderpalen die wellicht gerieflijk zijn maar waarvan het openbaar bestuur de incoherentie en complexiteit niet hoeft te dulden.

Alle specialisten in menselijke verhoudingen bevestigen het : zelfs de meest onpopulaire besluiten moeten een persoonlijk karakter krijgen. Aan de zijde van een politieke overheid die van haar kant elke actie een persoonlijk karakter geeft, kan het openbaar bestuur deze voorschriften niet negeren.

De burger wil ook dat het openbaar bestuur zich tot onderwerp van bespreking maakt en zo nodig zijn grenzen, zwakheden en tekortkomingen erkent.

Het openbaar bestuur moet op de hoogte zijn, maar zijn informatie is onzeker ; zij dient de sociale waarden te kennen, maar deze kennis is relatief ; het dient handelend op te treden, maar zijn actie is ondergeschikt en is afhankelijk van de richtlijnen van de politieke overheid ; het moet verantwoording afleggen, maar het voorgenomen programma heeft niet de verwachte resultaten opgeleverd ; het moet advies inwinnen, maar de actie is dringend ; het moet zich duidelijk uitdrukken, maar de materie is zwaar...

Het openbaar bestuur moet, zonder ijdele zelfkritiek, regelmatig activiteiten en methoden opnieuw onderzoeken. Iedere onderneming is feilbaar, toevallig en zeer nauw gebonden aan de mensen die haar op touw zetten.

Het openbaar bestuur zou menselijker schijnen, indien het al zijn dossiers zou openen en er alle elementen, gunstige en ongunstige, van zou verklaren en indien het zijn pasklare zekerheden, zijn foutloze bevelen en zijn voldoening het zo goed gedaan te hebben, zou vaarwel zeggen.

Het politiek aspect van dit alles is duidelijk. Vandaag de dag wordt het openbaar bestuur veroordeeld tot onfeilbaarheid ; het is gehouden alles goed te doen ; de ontdekking van fouten of gebreken gaat door als majesteitsschennis. De onberispelijkheid die het openbaar bestuur in die zin kenmerkt, mishaaft de politieke overheid niet. De regering die de leiding van de openbare aangelegenheden op zich neemt, is geneigd tot tevredenheid over een openbaar bestuur « zonder problemen ». En dit te meer, daar de controle van de publieke opinie, indien goed uitgeoefend, wellicht in bepaalde gevallen ontdekt dat de maatregel die het openbaar bestuur verweten wordt, in feite genomen is onder druk of als correcte uitvoering van een richtlijn van de politieke overheid.

De mythe van een onberispelijk openbaar bestuur is uit de tijd. Is meewerken om deze mythe zowel van binnen- als van buiten uit te verstoren niet de noodzakelijke herleving bevorderen van een controle die over de gehele uitvoerende macht moet uitgeoefend worden ?

4. *De democratie.*

De burger verwacht van het openbaar bestuur dat het een school voor democratie is. Bekleed met functies die ineenlopen met die van de politieke overheid, wordt het openbaar bestuur ertoe gebracht van deze overheid bepaalde institutionele methoden over te nemen. Zo kan de democratische gedachte waardoor de politieke overheid geïnspireerd wordt, door het openbaar bestuur niet worden genegeerd. Hoe krijgt die gedachte concreet gestalte ?

De democratie is maar een povere zaak, als ze niet anders is dan een aanwijzing van regeerders door regeerden ; zij moet ook worden verstaan als een poging tot integratie van de vrijheidsgedachte in alle wijzen van machtsuitoefening.

Maar welke macht ? Zonder enige twijfel de rechterlijke macht : dit is zó waar dat de specialisten niet aarzelen om de democratie te bepalen als het regime dat gekenmerkt wordt door onafhankelijke rechtbanken ; ook de wetgevende macht : vrije verkiezingen, die de vrije meningsuiting mogelijk maken, schijnen een elementaire voorwaarde voor democratie ; tenslotte ook de regeringsmacht (of uitvoerende macht) : de regering schijnt de politieke vrijheden te bedreigen en biedt blijkbaar ook ruimte voor economische, sociale en culturele vrijheden.

Ook de « administratieve macht » moet in overweging genomen worden.

Een eenvoudige statistische waarneming wijst uit dat de burger het meest in contact komt met het openbaar bestuur in al zijn vertakkingen ; ook weet het openbaar bestuur de burger te vinden in al zijn dimensies, behoeften en gedragingen.

De beperkte democratie kan niet meer gerechtvaardigd worden. Binnen de staat begint een onbeperkte democratie te gloriëren ; het is geen zaak meer van enkele specialisten, maar het voorrecht van alle mensen, d.w.z. ook van de burgers. Deze overrompeling van de democratische methode uit zich in methoden als discussie, spreken op dezelfde golflengte, en mogelijkheid tot verklaring en herroeping der besluiten.

Dat is echte democratie en de burger wacht erop dat het openbaar bestuur hiertoe bijdraagt.

III. HETGEEN HET OPENBAAR BESTUUR VAN DE POLITIEKE OVERHEID VERWACHT.

Aldus gesteld kan de vraag alleen al verwondering wekken. Wat kan het openbaar bestuur anders verwachten dan orders ? Overwegingen om meer te bekomen zullen in de optatief gesteld worden en schijnen daarom geen vat op de politieke overheid te hebben.

Een dergelijke redenering was ongetwijfeld denkbaar voor een openbaar bestuur als dienaar van de overheid die op besloten terrein de uitvoeringstaken vervulde die deze laatste het opdroeg. Ze is onhoudbaar in een samenleving die gebaseerd is op samenwerking tussen politieke overheid en openbaar bestuur, want de door het openbaar bestuur gevoerde actie laat niet na van haar kant de politieke functie en organisatie te bepalen. Deze samenwerking verplicht tot een nieuwe bepaling van functies.

1. *De nieuwe grenzen.*

De administratie verwacht vooreerst van de politieke overheid dat deze beseft dat de grenzen die vandaag de dag de actie der openbare besturen bepalen, mobiel geworden zijn.

De gegevens van de nationale boekhouding vormen voor de politieke overheid een eerste bron tot nadenken. Een derde van het B.N.P. in 1971 en, indien men de huidige tendenzen doortrekt, de helft in 1985 gaat naar publieke zaken. Bij een zo gigantische ontwikkeling kan de overheid niet onverschillig blijven en zich onthouden de consequenties te trekken uit het feit dat de gegevens van het probleem op een dergelijke wijze zijn dooreengesmeten.

Mag het openbaar bestuur, dat de machtigste vertegenwoordiger is van het economisch leven en de grootste werkgever, zich tevreden stellen met te leven in een wereld waarvan de voortdurend mobiele wanden zich uitsluitend verplaatsen naar de zin van zijn wil?

Omdat de publieke ondernemingen geconfronteerd worden met dezelfde economische problemen en technische moeilijkheden als de particuliere bedrijven, heeft het openbaar bestuur de neiging om de hekken rond deze twee sectoren van activiteiten weg te halen en de verschillen die men ertussen handhaaft, te verdoezelen. Omdat de publieke investeringen en de uitgaven voor openbare bestedingen zo'n machtige rol spelen in het economisch spel, tracht het openbaar bestuur banden van solidariteit te weven met de andere economische medespelers. Dit gaat zo ver dat het bestaan van bepaalde ondernemingen nog slechts verantwoord en gehandhaafd kan worden dank zij permanente overeenkomsten voor werkzaamheden en leveringen met de openbare diensten en ook dat het voortzetten van administratieve taken niet meer denkbaar is zonder de medewerking van particuliere firma's die in een aantal technieken gespecialiseerd zijn.

Omdat zijn steun weldadig kan zijn voor het economisch leven der ondernemingen, de volledige tewerkstelling, het ontdekken van nieuwe machten, gaat het openbaar bestuur zelfs zó ver dat het de samenwerking met de particuliere ondernemingen institutionaliseert

door deze, zo nodig, een herstructurering van instellingen, een herziening van produktiekadenzen en zelfs een vaststelling van de kostprijs op te leggen.

De verantwoordelijkheid over de grenzen van deze interventie van het openbaar bestuur in het economisch en sociaal leven ligt fundamenteel bij de politieke overheid. Deze functie overlaten aan een openbaar bestuur dat door zijn eminente positie sterk staat in de dialoog met de economische en sociale vertegenwoordigers, betekent het uitnodigen om de verplichte medewerker te worden van elk privé-initiatief en uiteindelijk de alomtegenwoordige organisator te zijn van al deze diensten, terwijl het zich op zijn hoogst door de economische en sociale krachten laat bijstaan. Deze functie overlaten aan een openbaar bestuur, waarbij van alle kanten wordt aangedrongen, betekent wellicht dat het op korte termijn ertoe gebracht wordt de armen te laten zakken en het af te laten weten tegenover de omvang der taken die het worden gevraagd.

2. *De nieuwe prioriteiten.*

Het openbaar bestuur heeft zich nooit winst tot norm van actie gesteld. Het gemenebest, verstaan in de zin van het nut van de bevolking, heeft de administratie steeds toegestaan voorbij te gaan aan de eisen van het economisch rendement. Voelt het openbaar bestuur zich dan niet bijzonder op zijn gemak in een samenleving die niet alles meer wil opofferen aan de wetten van de maximale groei, maar die ook het welzijn wil verwerkelijken alsmede zo optimaal mogelijke bestaansvoorwaarden?

Behoort het echter tot de taak van het openbaar bestuur, eventueel tegen zijn zin, voor het geluk van de mens te zorgen en moet het ideale portret van de gelukkige mens niet door de politieke overheid worden geschetst?

Indien iedereen vandaag akkoord gaat om te erkennen dat de administratieve diensten iets moeten doen aan de door de publieke opinie uitgesproken behoeften op het terrein van het milieu, of het nu gaat om de bescherming van het drinkwater, de lucht, de voedingswaren of meer in het algemeen om de verdediging van het levenskader, dat de socio-culturele eisen vanuit de gezichtshoek der collectieve functies niet langer onderschat mogen worden, dat het vraagstuk van de betrekkingen tussen de industrieel ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden om een dringende oplossing vraagt, al was het maar om de ontwikkelingslanden om een dringende oplossing vraagt, al was het maar om de internationale orde te handhaven door aan de landen van de derde wereld een meer geëigende hulp te bieden die beter in staat is om de technologische achterstand van hun produktiemiddelen op te

vullen, welke prioriteiten dienen dan tussen al deze behoeften te worden veilig gesteld?

Met andere woorden, het openbaar bestuur kan een geheel van nieuwe prioriteiten uitwerken, die zich onbetwistbaar aan de actie der openbare besturen opdringen en die binnen deze besturen belangrijke verschuivingen gaan veroorzaken wat betreft het relatief belang der verschillende sectoren. Maar wie ziet niet in dat binnen het terrein van deze nieuwe prioriteiten een voorkeur kan worden uitgesproken, van ideologische aard of ingegeven door de omstandigheden, over middelen, ogenblik, zuiver politieke gegevens van het probleem? De politieke overheid mag het ten aanzien van deze kwesties niet laten afweten.

3. *Europa en de regio's.*

Het openbaar bestuur dat door de politieke overheid van nieuwe actieterreinen is voorzien en van haar nieuwe prioriteiten heeft toegewezen gekregen, ziet zich ook verplicht zijn bevoegdheden en methoden aan te passen aan de institutionele veranderingen waar de politieke rijksoverheid tegen stroom in of van stroom af mee instemt.

Moet men eraan toevoegen dat het openbaar bestuur zich bewust is van de veranderingen die aan de gang zijn? De bekommernis is dus niet zo zeer met een dergelijke overdracht van bevoegdheden in te stemmen dan wel te weten waar juist die punten stroomopwaarts en stroomafwaarts gelegen zijn.

Niemand denkt eraan om te bestrijden dat er bepaalde bevoegdheden worden overgedragen aan instellingen van internationaal publiek recht, speciaal op Europees terrein. Men voegt er echter onmiddellijk aan toe dat het openbaar bestuur niet in staat is om zich passend op zijn taak voor te bereiden, indien het niet weet welke institutionele formule van samenwerking, federatie of integratie het eindpunt van de evolutie zal zijn. Het kan, indien de politieke overheid dat wenst, de verwezenlijking van de ene of andere formule in de hand werken. Wel is nodig dat een duidelijke keuze ter zake is gemaakt.

Iedereen zal gelukkig zijn met het feit dat er overdracht van bevoegdheden plaats vindt ten voordele van de lokale gemeenschappen en het openbaar bestuur kan bij dergelijke mutaties niet onverschillig blijven, want aan de politieke decentralisatie kan ook een administratieve decentralisatie beantwoorden. Waar zijn echter de opties? Moet een dergelijke operatie gebeuren ten voordele van gewesten, gemeenschappen, provincies, agglomeraties of federaties van gemeenten of van samengevoegde gemeenten? Of moet men de voorkeur geven aan de weg van de functionele decentralisatie, die van intercommunales en

federaties bv? Ten prooi aan een structurele beroering zonder voorgaande, is de politieke overheid wellicht slecht in staat om op zulke abrupte vragen onmiddellijk te antwoorden. Zij kan nochtans deze keuzen op middellange termijn niet uit de weg gaan, anders verlamt ze de actie van het openbaar bestuur.

Men moet onderstrepen dat het openbaar bestuur zijn bevoegdheden niet moet beschermen zoals de vrek zijn schat koestert. Het kan echter niet anders dan verontrust zijn over uitspraken van bedoelingen waarvan sommige onderling tegenstrijdig zijn en waarvan andere de onontbeerlijke nauwkeurigheid missen om als leidraad voor de actie te dienen.

4. *Particulier en publiek.*

Zowel de activiteiten als de traditionele actiekaders van het openbaar bestuur breken uiteen. Welke consequenties verbindt de politieke overheid aan dit verschijnsel? Heeft het openbaar bestuur geen recht op een duidelijk antwoord op deze vraag? Deze overrompeling kan immers leiden tot een veralgemeende openbaarmaking van particuliere-aangelegenheden. De bestuursactie overspoelt dan de al te zwakke dijken die rond haar bevoegdheden zijn aangelegd. Maar het kan ook opgeslorpt worden in een versnippering en verstrooiing van activiteiten die concreet zouden uitlopen op een privatisering van bepaalde openbare diensten door particuliere instellingen die het tekort van de overheidsinstellingen zouden opvullen.

Reeds neemt het openbaar bestuur frekwent zijn toevlucht tot particuliere studiebureaus voor de conceptie van bepaalde werken van infrastructuur, voor de inplanting en uitrusting van openbaar vervoer of voor de organisatie van het beheer van diensten.

De met de particuliere ondernemingen over bepaalde werken gesloten contracten kunnen zo talrijk zijn, dat een particulier bureau contractueel de opdracht krijgt om de uitvoering van de verschillende, door de overheid gefinancierde contracten te coördineren. In dat geval beperken de openbare besturen zich meestal tot het formuleren van de beginselen van een richtinggevend plan, het controleren van de uitvoering der studies, het nagaan van de regelmatigheid der aangewende administratieve procedures. Indien men weet dat de technische taak die aan deze particuliere diensten wordt toevertrouwd, in vrij veel gevallen zó ver gaat, dat ze meedoen aan het opstellen van het lastencohier, dat vervolgens moet worden uitgevoerd, wie ziet dan niet in dat deze ontwikkeling veront- rusting kan wekken?

Betekent dit alles een betekenis van technische onbekwaamheid of zelfs een vlucht voor het vervullen van bepaalde taken of is het een

gezonde reactie tegen het overrompelend karakter van het openbaar bestuur of getuigt het van een zoeken naar vormen van harmonieuze inschakeling van het openbaar bestuur in het sociale leven? In de veronderstelling dat dit laatste overweegt, is het ook nog nodig dat de openbare besturen over mensen en middelen beschikken om een dergelijke situatie te beheersen. Met name zal men mensen nodig hebben die in staat zijn een grondige controle uit te oefenen over de prestaties van contractanten en partners van het openbaar bestuur. De openbare besturen moeten in staat zijn om tegenover de particuliere belangen het algemeen belang te verdedigen. Niet omdat aan een bepaald terrein niet mag geraakt worden, maar om te vermijden dat overdracht van bevoegdheden zou plaats vinden onder ongeordende druk van particularistische belangengroepen en omwille van de zwakheden en tekortkomingen van het openbaar bestuur.

Bepaalde taken van algemeen belang aan particuliere diensten toevertrouwen kan te maken hebben met een bepaalde filosofie over het beheer der publieke zaken. Zijn rechten niet oefenen of aan zijn verantwoordelijkheid verzaken betekent integendeel het ontbreken van een geordende en samenhangende opvatting van dit beheer.

Hetgeen het openbaar bestuur in dit geval van de politieke overheid verwacht is de bepaling van dergelijke filosofie en de toewijzing van de middelen die het in staat zullen stellen om deze filosofie in iedere hypothese in feiten om te zetten. J. Ladrière heeft geschreven dat « voortuitlopen op het algemeen welzijn niet afhangt van prognose of prospectie, maar voortkomt uit een ethische visie op de mens ». En hij voegt eraan toe dat politiek de concrete poging is om deze ethische eis te verwezenlijken in de omstandigheden van het collectief samenleven. Daar ligt ongetwijfeld de ondergrond van de politieke fuictie: deze vraagt om een voortdurend nieuwe bepaling door het verantwoordelijk gezag.

IV HETGEEN HET OPENBAAR BESTUUR VERWACHT VAN DE BURGER.

1. *Het bestuur van de samenleving.*

Het bestuur, zegt men soms, rekent op het begrip, de eerbied en het vertrouwen van de burgers. Wat is er natuurlijker? Het verdient over het algemeen dat dergelijke gevoelens haar betuigd worden en is er zeer gevoelig voor. Maar is er geen meer fundamentele verwachting en, om eerlijk te zijn, heeft het openbaar bestuur niets beters te doen dan zich beledigd te voelen over de geringe consideratie van de burgers ten overstaan van de diensten die het verleent?

Wie zal zich bovenmate ergeren aan het feit dat het openbaar bestuur het mikpunt is van pamflettisten en humoristen? Staatsgevoel moet altijd samengaan met gezond verstand: voor een volk dat vervuld is van zijn vrijheid, bestaat burgerzin eveneens in het van tijd tot tijd aan de overheid laten weten dat de burgers niet noodzakelijkerwijze alle verleende diensten als evenzovele schulden van dankbaarheid willen opvatten, maar als de onontbeerlijke concretisering van hun politieke, economische, sociale en culturele rechten. De 19e eeuw was tevreden met de « Etat-gendarme »; de eerste helft van de 20e eeuw dacht haar heil te vinden in een staat als voorzienigheid, maar vraagt 1985 niet eerder om een staat als bevrijder?

Deze staat is geen Léviathan meer dat men het ene moment bezweert en uitbant en het andere temt en uitbuit. Hij is eenvoudig een geheel van instellingen, door vrije mensen opgericht om de beste kansen te waarborgen voor de ontwikkeling van hun vrijheden. De formule doet opgeld: de staat, d.w.z.: politieke macht en openbaar bestuur, dat zijn wij. Maar wordt ze steeds goed begrepen? De staat heeft er dikwijls slechts een pasklare motivering in gezien ter rechtvaardiging van een macht om orders te geven als compensatie voor de voordelen die hij « toekent »; de burgers van hun kant hebben ze geïnterpreteerd als de expliciete bevestiging van een recht tot algehele contestatie van het beheer der publieke aangelegenheden.

Mag het openbaar bestuur van de openbare mening terecht niet een meer volwassen houding verwachten? Het openbaar bestuur is geen super-structuur tot overheersing, reglementering en onderdrukking van de samenleving; het staat niet buiten deze samenleving en is eenvoudig één van haar instellingen. Het verleent diensten en is er niet op uit om bedankt te worden. Maar het verwacht wel dat deze diensten verleend worden niet aan een « ons » van anonieme en onwetende burgers, maar aan een « ons » van bewuste burgers die op de hoogte zijn en die meepraten en handelen in het kader van instellingen die de openbare besturen hebben opgericht om een dergelijke dialoog te organiseren.

In één woord: het openbaar bestuur verwacht van de burger dat hij meewerkt aan zijn eigen bevrijding.

2. *Het openbaar bestuur in de samenleving.*

Wellicht verwacht het openbaar bestuur ook van de burger dat hij inziet hoezeer de ontwikkeling die het vandaag de dag ondergaat niet alleen het bestaan der openbare diensten, maar het gehele sociale leven beïnvloedt. Het openbaar bestuur is geen vreemd lichaam; maar deel van een geheel dat door de vitaliteit van dit deel geconditioneerd en zelfs gedetermineerd wordt.

Er bestaat een overvloed aan voorbeelden.

Het zou banaal zijn om nog eens aan te tonen hoe de rechtsontwikkeling in het openbaar ambt op bepaalde terreinen niets anders geweest is dan een eerste vormgeving van een meer geëvolueerd sociaal recht, zodat een beginsel als vaste benoeming dat traditioneel is in het openbaar bestuur, een van de dwingende eisen wordt die zich opdringen aan de wetgever van gesalarieerde arbeid. Of moet men onderstrepen hoe de openbare dienst, die nochtans gehouden is aan de wetten van de continuïteit, reeds verleden eeuw iets heeft uitgewerkt dat de administratiedeskundigen de wet van de verandering noemen en dat de sociologen eerst vijftig jaar later zullen ontdekken: de wetten van de groei, het besef van de mutaties, de noodzaak van de mobiliteit.

Op het vlak van de beheers- en controletechnieken zou men ook kunnen aantonen hoe de in de overheidsdiensten opgestelde contracten, bv. inzake administratieve contracten, zijn afgekeken door een aantal particuliere instellingen die qua omvang en financiële middelen het openbaar bestuur benaderen.

Besturen is niet de taak van een zaakwaarnemer. Het moet ook de taak zijn van een voorloper.

Casamayor heeft vroeger het openbaar bestuur kunnen verwijten dat het zich graag excellentieprijsen toekende en heeft terecht kritiek geleverd op de « ronkende uitspraken van voldoening » waarmee het gaarne zijn actie gepaard liet gaan. Maar, om eerlijk te zijn, wie zou zich hierover beklagen ten aanzien van de dingen die zojuist aan de orde waren ?

Men heeft met goede bedoelingen de nieuwe stijl van het openbaar bestuur beschreven: « houten plafond, ramen die uitgeven op kleine gazons, petroleumkleurige vloerbedekking, zachte oranje en gele stoelen in ultra-moderne stijl » (R. Blum). Waarom zouden bestuurders en bestuurden de nieuwigheden in ontwerp en schoonheid van de omgeving misprijzen, zelfs in een semi-noords landschap ?

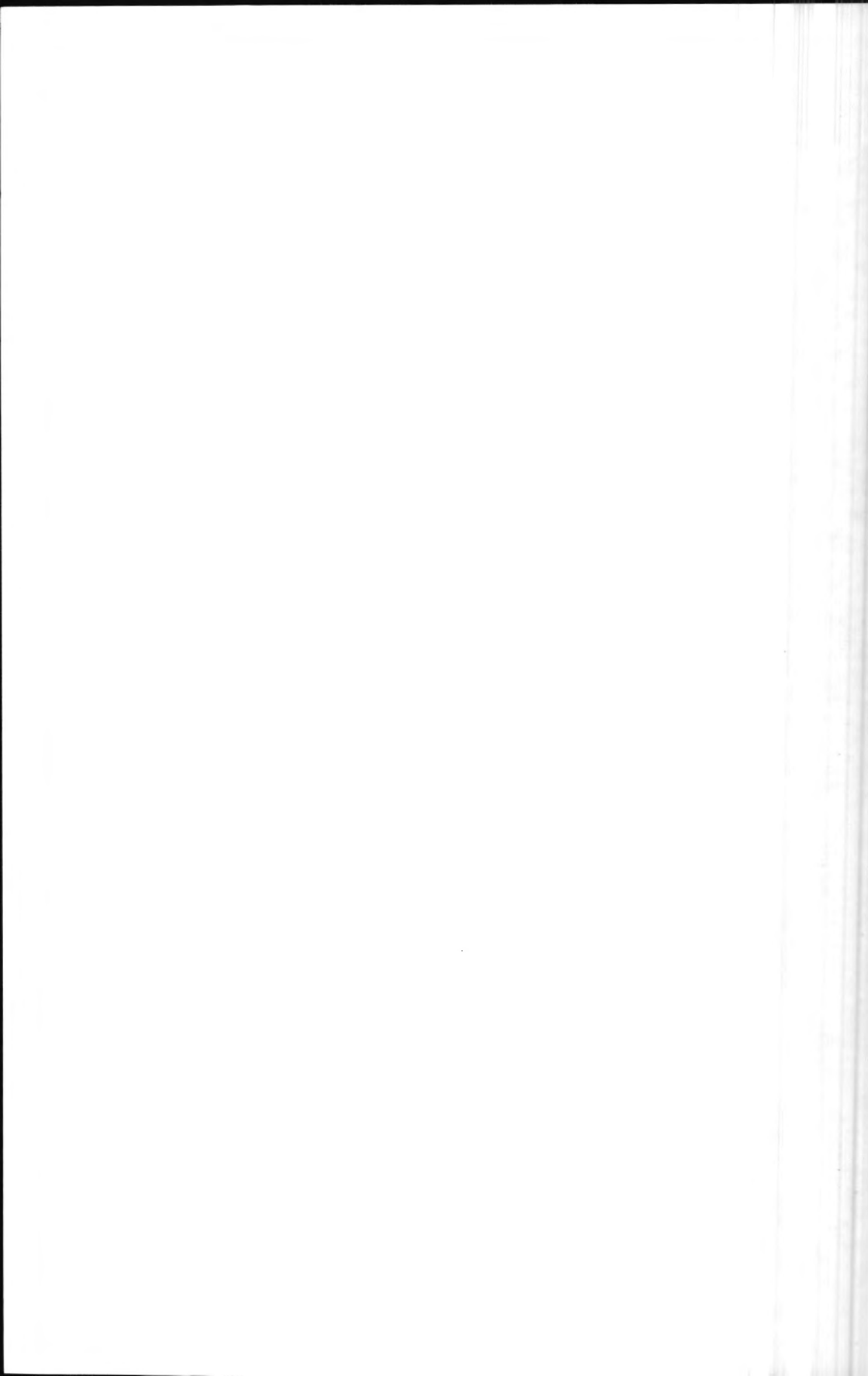
Uiterlijke veranderingen volstaan nochtans niet.

Met het oog op 1985 verwacht de samenleving andere wijzigingen. Door steeds meer te investeren in mensen en diensten die bekwaam zijn tot analyse, prospectie en krachtig optreden en door eerder te willen zijn degene die bevrijdt dan degene die verdrukt, zal het openbaar bestuur beantwoorden aan de verwachtingen van samenleving en burgers.

Gisteren nog beschuldigd van het feit dat het de geblokkeerde samenleving heeft toegelaten of georganiseerd, moet het openbaar bestuur morgen in staat zijn om bij te dragen tot de komst van een samenleving die bevrijd is.

(uit het frans)





Bestuursstructuren voor 1985

door H. VAN HASSEL

Lector, Faculteit Sociale Wetenschappen
Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie.
Katholieke Universiteit Leuven



Het is de socioloog moeilijk lukrake voorspellingen te doen in verband met de maatschappij-ontwikkeling en het bestuursapparaat dat geacht is de maatschappij te sturen, zoals adepten van andere disciplines als Recht of Psychologie dat wel kunnen zonder engagement voor hun wetenschappelijke benadering. De bespiegelingen die deze laatsten dan maken liggen aan de rand van hun wetenschapsbeoefening en zijn vaak normatief gekruid: op de weg naar een ander *prospectief* maatschappijbeeld dat ze graag wensen voor de toekomst.

Toekomstprojecties liggen op een ander vlak. Ze gaan uit van observaties van indicatoren en trachten op grond van deze met behulp van prognosetechnieken het waarschijnlijk beeld van de evolutie uit te tekenen. Hier is de econoom actief wat betreft het economische krachtenveld.

Nauw is hiermee de socioloog verwant die precies tracht wetmatigheid te onderkennen in het maatschappelijk verkeer, getoetst aan de feiten, om zo te kunnen komen tot voorspellingen. Deze voorspellingen in verband met de toekomstige organisatie van de maatschappij engageren hem dus beroepsmatig, net zoals de econoom op economisch vlak. Slechts dat wat reeds vatbaar was voor verificatie en getoetst, kan hij met zekere waarschijnlijkheid naar voor schuiven en inpassen in een theoretisch geheel. Geen sprake dat het hier zover komt in dit kort bestek. Toch dan ook weer niet algemene losse bespiegelingen ten beste geven, maar wel probleemformulerend in het heden treden met aanduiding van de mogelijkheden voor oplossing op grond van hetgeen vandaag de dag wat betreft organisatie en beleid bekend is.

In de eerste plaats moet er worden opgemerkt dat 1985 amper een dozijn jaar verder in het verschiet ligt. Dit is dus reeds morgen, laat staan vandaag. En slechts even ver van ons verwijderd als 1961

in het verleden, het jaar waarin de regering Lefèvre-Spaak aan het bewind kwam. Amper gisteren dus. Men kan dus stellen dat wat in 1985 zal zijn reeds nu in zijn krachtlijnen leeft en dat de hogere ambtenaren van dan nu reeds aanwezig zijn. Kwade tongen zouden zeggen dat ze thans in de kabinetten zitten.

In een tijdspanne van een dozijn jaar kan er inderdaad wel een heel stuk veranderen en dan mag er nog abstractie worden gemaakt van het internationale gebeuren.

In deze korte tijdspanne werd de schoolproblematiek verder gepacificeerd, in die mate zelfs, dat het de traditionele Belgische partijvorming in beweging ging brengen en dat er sprake was van nieuwe fronten door deze partijen heen. In de besturen was er een nieuwe aanpak van de hervormings- en personeelspolitiek die evenwel weinig implementatie kreeg. Het communautaire ging zich derwijze uitbouwen in de decentralisatie en het unitarisme aftakelen dat het vandaag de dag een probleem wordt of men nog wel werk gaat maken van de aanpassing van de centrale functies van de overheid, nl. wat men elders het « federale » niveau zou noemen in federalistisch uitgebouwde staten. Bij ons zal men het uiteraard anders noemen, maar de functie moet alleszins worden uitgebouwd. Het communautaire was in staat de oudste universiteit tot in haar grondvesten te doen barsten en ook te splijten. Niet alleen het communautaire doch ook een fundamentele contestatie van de gevestigde beleidsstructuren, vooruit op de Parijse mei van 1968, droeg deze drang naar zelfbeschikking, welke zich liet voeren op de hete stroom van de taalproblematiek (1).

Het aanvechten van de autoritaire, oligarchische beleidsstructuren groeide uit dezelfde sociaal-psychologische gedachtenstroom, welke door de « human-relations » ideologie precies deze gevestigde structuren in de bedrijven en besturen aannemelijk moest maken voor de mens. Van groepstherapie voor diegenen die door de structuren toch trauma's opliepen, de moeilijk aanpasbaren dus, kwam men tot de groepsdynamische aanpak. Men kwam tot de bevinding dat de mens bleef te pletter vliegen tegen de structuren aan. Men moest iets aan de structuren zelf gaan doen. De sociaal-psycholoog binnen zijn logica, bouwde zijn veranderingsstrategie t.a.v. de structuren op de kleine groepsbeleving en vanuit de interpersoonlijke authenticiteit binnen de organisaties zelf. De structuren bewogen amper. Met het goede gevolg dat men tot anarchiserende uitbarstingen kwam die ongeordend als ze

(1) CRETEUR M., De universitaire beroering in België, in *Belgische Politiek 1968*, Brussel, Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek, 435 blz., blz. 194-214.

waren moeilijk konden komen tot institutionalisering, afkoelden en terugvielen in de tredmolen van de oude of slechts lichtjes aangepaste structuren. Merkwaardig genoeg werd de schuld van alle kanten uit de socioloog en niet de psycholoog toegeschreven en is deze laatste er weer bij om wat uit de band liep nu weer te integreren.

De eerste kwam nooit aan de gelegenheid toe om het concept van de veranderde structuur operationeel uit te testen, laat staan planmatig te begeleiden, te fel benomen met zijn kritische analyses en theoretische hoogvliegers.

De in vraagstelling van de organisatie- en beslissingstructuren opende evenwel ook nieuwe perspectieven inzake de finaliteit van de beslissingen. Welke offers worden er gebracht om wat te bereiken?

Kan men tot het oneindige toe roofofbouw plegen op het *milieu* (2) ten bate van een maatschappij, welke zich haast volledig in bourgeoisfrak heeft gestoken en daarenboven ten aanzien van de *ontwikkelingslanden* de rol speelt van negentiende-eeuwse kapitalist t.a.v. de arbeider toen. Er werd tevens de vraag gesteld of de sociale zekerheden van het systeem niet precies de onaangepasten, de afgeschreven en gehandicapten, m.a.w. het nieuwe *welvaartsproletariaat* voorbijgaan? (3) Is deze maatschappij niet als een familie die het problemenkind, de achterblijver minder zou verzorgen en voeden dan de gezonde telgen die hun energie niet opkunnen?

Deze laatste twaalf jaren waren getuige van de « boom » der *behoefden* die zich stuk voor stuk affirmeerden via het ganse gamma der belangencoalities welke zo goed en zo kwaad als ze maar konden de overheidsbeslissingen trachten te beïnvloeden. En in de meeste gevallen slaagden ze er in deze beslissingen af te buigen naar hun respectievelijke behoeften toe. Deze naar *anarchie zwemende periode van behoeftenbevrediging* kende ook de ontzuivering. Her en der moesten de politieke beslissers inpikken volgens de gangbare en doorslaggevende machtsargumenten tot op het moment dat naast de cruciale vraag: « Wat willen we? », even prangend werd gesteld: « Met wat kunnen we het nog doen? ». De tijd van de politieke regeringsverantwoordelijke die kon zeggen dat wat de regering allemaal uitgaf op een gegeven moment, hij niet zo precies weten kon, is voorbij.

De eerste reflex was er een in de richting van rationalisering van de besluitvorming, een overslaan naar het technocratische in het beleid

(2) Cf. ook Overheid en nieuwe schaarste in *De Overheid in de Gemengde Economie*, Leuven, Universitaire Pers, 1975, 602 blz., blz. 225-255.

(3) DELEECK H., Maatschappelijke Zekerheid en Inkomstenverdeling in België, Antwerpen, Standaard, 1966, 345 blz. en *De Sociale zekerheid en de herverdeling, in De Overheid in de Gemengde Economie, op. cit.*, blz. 361-378.

en het scherp stellen van de *rationeel-economische keuzecriteria*. Het ganse alaam werd ingeschakeld: van lineaire programmering, plannings-technieken, tot en met het planning-programming en budgetteringssysteem. Doch niet de herwaardering van het beleid in zijn meest fundamentele keuzemoment! De illusie dat de te verdelen koek hierdoor zou groeien verzwond zeer vlug. Men merkt alras dat besparingen vlug weer worden verzwolgen in de inflatoire golfstroom en dat er geen nieuwe middelen uit worden geboren. Men merkt dat de problemen eerder een beleidsmatige en planmatige aanpak vergen, voerend naar een stel kieskeurig uitgekozen doeleinden, volgens onderling verweven prioriteitslijnen. Men kan stellen dat men thans, met de eerste stappen naar 1985 toe, schroomvallig terug gaat denken dat het overheidsbeleid niet in de eerste plaats het laten draaien van een stel ordinateuren alleen is, noch het vooruitzien met gesofisticeerde prognosetechnieken, noch het uitbouwen van een technocratisch beslissingssysteem alleen, maar wel, en met behulp van deze beleidstechnologieën, politieke besluitvorming in de zin van fundamentele keuze afgewogen aan een *waardenbepaald politiek project*. En dat dan als norm en verdeelsleutel voor offers en baten bij het welvaarts- en welzijnsbetrachten gebruiken!

Voor 1985 zal het politieke als waardengeoriënteerd beleid en niet als een mechanistische deus-ex-machina opnieuw cruciaal komen te staan. En natuurlijk zal er dienen economisch-rationeel naar doelmatigheid gestreefd te worden, doch de keuze van de doelen zelf en de deeloogmerken zal niet volgens diezelfde techno-rationaliteit alleen gebeuren. De keuze zal opnieuw gewogen worden ten aanzien van de waarden die men tracht te realiseren met en in de maatschappij. En dit met behulp van een beleidsvoering die nu ook gericht is op doeleinden die niet alleen economisch verantwoord zijn, maar ook gewoon menselijk en sociaal. Het politieke in zijn waarderingsmoment komt opnieuw in het daglicht, waar men in de euforie van de ongeplande behoeftenbevrediging even de indruk kreeg dat het nu allemaal kon en mocht in het consumptieparadijs, en dat er alle ideologie verschrompelde tot *pacifiërende evenwichtsoefeningen tussen belangengroepen*: een geven en nemen tussen de sterksten. (4)

De terugkeer naar het politieke waardemoment bij de beslissingen heeft nog andere implicaties. De decentralisatie van de besluitvorming, de beslissingsboom zelf met zijn veelheid aan verstrengelde subsystemen van doel-middel relaties, brengen met zich dat dit politieke waar-

(4) HUYSE L., *Passiviteit, pacificatie en de verzuijing in de Belgische politiek*, Antwerpen, Standaard, 1970, 267 blz.

demoment er alom zal moeten vertegenwoordigd zijn om op elk niveau van de organisatie, de politieke doelgerichtheid en koers te kunnen blijven aanhouden en tevens om het technisch proces van de besluitvorming opnieuw te kunnen domineren.

In het vrij ongecompliceerde ordenende overheidsleven van de liberale staat kon men best van bovenuit met een *bureaucratie* die bij benadering *weberiaans - rationeel* was en *horig aan de leidende elite*, heersen in de lijn van de boven uitgetekende politiek die in een stel juridische regels was gevat en uitgezaaid in de hiërarchisch uitgebouwde departementen. Voor dergelijk van bovenuit gestuurd complex geheel is het beleid te breed uitgediend en te ingewikkeld geworden. Ook kan men onmogelijk nog van bovenuit dergelijke gezagspyramide rechtlijnig naar haar politieke doeleinden menen. Het eigen leven, de eigen dynamiek van dergelijk apparaat gaat het van het politieke gezag doen vervreemden.

De huidige noodzaak om te komen tot de revalorisatie van het politieke moment in het beslissingsproces zal uiteraard de relatie bestuur-politiek beïnvloeden zoals in een ander hoofdstuk uitvoerig wordt gesteld. (5)

Elders ook in deze beschouwingen over de bestuursfunctie in 1985 komt naar voor dat er tegengestelde krachten, de vervreemding beklemtonen tussen het politieke en het bestuursmatige, waardoor de machtsverschuiving in de richting van het administratief-technische zich verder doorzet zelfs onder het mom van politiek.

De onafwendbaarheid van de informatica en de machtsverschuiving die ze teweegbrengt, de institutionalisering van de wetenschappelijke ambtenaar, nodig voor een beleidsvoering, kunnen deze machtsverschuiving slechts accentueren. (6)

Twee andere factoren in deze vervreemding tussen politiek en bestuur zijn van intern-organisatorische aard. Inderdaad, zal zich binnen de eerstkomende jaren de tendens verder uittekenen naar een grotere actiebeheersing vanwege de ambtenaren en beambten ten aanzien van het algemene beleid door hun administratie gevoerd en aanvankelijk vooral deelaspecten van dit beleid die hen in de eerste plaats rechtstreeks aanbelangen. Voornamelijk dan kan hier worden gedacht aan het personeelsbeleid, de benoemings- en bevorderingspolitiek, aan de organisatie van de taken zelf, aan het loon- en premiebeleid en dit dan vergeleken bij andere overheidsinstellingen. Gedeel-

(5) DELPEREE F., *Politique et Administration*, *ibid.*

(6) PHILIPPART A., *Pour un fonctionnaire scientifique*, *ibid.*

telijk wordt deze hang naar *zelfdeterminatie* gekanaliseerd langs de traditionele, nationale vakbonden om, met het goede gevolg dat de doeleinden met andere worden vermengd en men van de eigen werksituatie eerder wordt afgeleid naar bredere belangenferen toe. Daarnaast leeft er evenwel een traditie van bestuursgebonden syndicale actie die directer inspeelt op deze werksituatie en er veel inniger en exclusiever op reageren kan. De hang naar meer rechtstreeks *interne democratie bij het organisatiebeleid*, zoals deze zich in de huidige Zweedse besturen en in onze particuliere sector uittekent en waarvan de kiemen in onze besturen reeds aangeschoten zijn, zal zich scherper aflijnen niet alleen t.a.v. de nationale overkoepelende vakbonden, maar ook tegen de politieke bewindvoerder zelf als werkgever. (7)

In de grond komen hier twee volwaardige politieke systemen met elkaar in conflict, het eerste namelijk vindt zijn legitimatie op het traditionele, politieke vlak en verloopt via de normale verkiezingen, het andere tendeeft naar de legitimering van een democratisch proces dat groeit uit de werkgemeenschap zelf. De traditionele gezagspyramide komt hier eens te meer in het gedrang.

De tweede vervreemdingsfactor tussen politiek en bestuur van intern-organisatorische aard is deze die veroorzaakt wordt door de *verschuiving van doelstellingen* in de schoot van de administratie en het ontstaan van *parallele doeleinden* groeiend uit deskundigengroepen.

De basismechanismen hiervan werden reeds vroeger waargenomen door Selznick, Gouldner en Crozier. (8) Ambtenaren gegroepeerd volgens bepaalde deskundigheid in de administratieve structuur gaan de ambtelijke gedragingen ombuigen in de zin van de gedragsnormen eigen aan het extern gesteld professionele waardenpatroon van de eigen discipline, de eigen globale en specifieke beroepssfeer en deontologie. Dit kan zowel gelden voor de ingenieur, de socioloog, geneesheer, econoom of psycholoog in overheidsdienst en zelfs voor de universitair als dusdanig, dit in sommige besturen met een hoofdzakelijk van onderuit gegroeid leidersbestand. Meer conflicten gaan hier ontstaan op grond van uiteenlopende oogmerken, een machtsspel gaat ontbranden tussen specifieke interne groepsbelangen welke hun uitweg zoeken via het

(7) Cf. ook in dat verband VAN HASSEL H., Het politiek-administratief bestel als beleidssysteem, in *Belgische Politiek 1968*, op. cit. blz. 332-333.

(8) MERTON R.K., The unanticipated consequences of purposive social action, in *American Sociological Review*, 1936, blz. 894-904; SELZNICK Ph., A Theory of Organizational Commitments, in MERTON R.K. (ed.) *Reader in Bureaucracy*, Glencoe III, Free Press, 1952, blz. 194-202; GOULDNER A.W., Patterns of Industrial Bureaucracy, A case study of modern factory administration, Glencoe III, Free Press, 1954, 282 blz.; CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964, 413 blz.

nastreven van eigen doelstellingen. Dit kan zover gaan dat de bestuurlijke oogmerken er worden door omgebogen en zich gaan wederstreven ten aanzien van de politieke doelstellingen die aan de top werden bepaald volgens de democratische spelregels. Deze tendens zal des te sterker optreden in die besturen waar de techniciteit van het beleidsproces steeds meer wetenschappelijke ambtenaren vergt en deze in steeds groter getale door deze besturen zullen worden aangetrokken, eventueel met een specifiek statuut zoals elders in dit gissen naar 1985 wordt verduidelijkt. (9) Bij dezen moeten ook de deskundigen worden gerekend rond de ordinateuren als machtselementen in de organisatie, (10) Probleem is dat zij de exclusieve uitbouwers van de politiek worden op grond van een monopolie niet alleen over de beleidsinformatie, maar ook over de technische know-how en kennis in vergelijking met de politici. Zoals Weber het reeds duidelijk voorzag, zit men hier op de drempel van een bureaucratie, welke met integratie van de wetenschappelijke deskundigheid, geïncarneerd in deze nieuwe ambtenaar-homopoliticus, de verkozene en de volkswil in de kou en zelfs schaakmat zet. (11) In feite wordt hier de politieke functie immers in de bureaucratie geïntegreerd. Hiertegenover zal de burger sprake-loos en weerloos staan, samen met een parlement of welke andere raad verkozenen ook, die verstoken blijven van mogelijkheden om de informatie die doorkomt kritisch te evalueren en verwerken voor een controle naar de doelmatigheid en politieke zin van de gevoerde acties.

Indien ze ingepast worden in de huidige traditionele gezagspyramide zouden de wetenschappelijke ambtenaren als nieuwe « homines politici » voor de uitbouw van het overheidsbeleid verantwoordelijk zijn en toch de politiek maken op grond van een feitelijk monopolie van deskundigheid en informatie.

Het kernprobleem dat hier gesteld is, luidt : een nieuwe synthese te bewerkstelligen tussen de uiteenlopende beslissingscriteria bij het overheidsbeleid. Ieder van ze hebben ze een eigen deskundig karakter. De communicatie tussen hen die de dragers zijn van de respectievelijke deskundigheid is moeizaam en kan aanleiding geven tot machtsmisbruik.

Het keuzemoment dient inderdaad te beantwoorden aan de criteria die wortelen in drie logische systemen.

(9) PHILIPPART A., *ibid.*

(10) DETHIER R., *Informatique et Pouvoir, ibid.*

(11) WEBER M. *Staatssoziologie*, herausgegeben von WINCKELMANN J., Berlin, Duncker und Humboldt, 1966, 140 blz., blz. 32 e.v.

1. In de eerste plaats het *politieke project*, te realiseren in de maatschappij en dat verband houdt met de cultuur, de normen en verwachtingen die in deze maatschappij worden gekoesterd als nastreefbaar. Dit project wordt slechts gevalideerd door democratisch verkregen consensus.

2. In de tweede plaats de koele *nutsberekening* in heden en toekomst van de *offers en de baten* van de geplande actie. De validatie hiervan ligt in de empirie en vergt de inzet van specifieke deskundigheid.

3. In de derde plaats is er de *politieke haalbaarheid* die wortelt in de eigen dynamiek van de macht. Het omsluit het begaan zijn met het zich steeds opnieuw stellen van het probleem van machtsverwerving en machtsconsolidatie. Dit heeft niet alleen betrekking op de relaties met het volk, met het oog op de verkiezingen welke steeds weer voor de boeg staan, maar ook op de mobilisatie van het mensenpotentieel intern-organisatorisch met het oog op de realisatie der politiek bepaalde oogmerken. Tenslotte sluit dit niets anders in dan de Parsonsiaanse functies eigen aan elke organisatie, nl.

- a) de actualisatie van doelstellingen ;
- b) de adaptatie aan het veld ;
- c) de integratie van de subsystemen, mensen en middelen ;
- d) het immanent waardebeleven. (12)

Om deze krachtlijnen die elk stuk voor stuk een eigen inzet en deskundigheid vergen, te integreren in functie van de democratisch bepaalde finaliteit en het gemenebest, werden tal van oplossingen geopperd. De ene ziet het in het inrichten van een *pool topambtenaren* waaruit de politieke bewinddragere deze kunnen uitpikken waarvan ze weten dat ze hetzelfde waardesysteem aankleven en waar de kans voor afwijkende en verschoven doeleinden minder groot wordt. Tevens is er een tendens naar de erkenning en institutionalisering van de wilde politisering in een *proportionele verdeling van de administratieve posities*. Hierdoor ook zou de integratie politiek en bestuur worden in de administratie zelf. (13)

Men kan het ook zoeken in de versteviging van de *partijstudiecentra*. Het is niet hier de plaats er dieper op in te gaan, doch alleszins gaat deze oplossing eerder in de richting van een opeenstapeling van

(12) PARSONS T., SMELSER N.J. *Economy and Society*, Glencoe III, Free Press, 1957, 346 blz.

(13) HUYSE L., *op. cit.* blz. 222 e.v.

zich overlappende, verzuilde besturen, met een onderzoeks- en ontwikkelingsfunctie (RD).

Ze zullen zich waarschijnlijk vermeien in wederzijdse controle en niets zegt dat ze de nodige informatiestroom voor hun opdracht welgevallig uit de besturen zullen krijgen.

Er is ook de hypothese dat men een heel eind zou opgeschoten zijn eensdeels met de verdere uitbouw van de *ministeriële kabinetten* voor de beleidsconceptie en, anderdeels met het terugdringen van de traditionele administratieve pyramide naar zuivere uitvoeringstaken.

Met enige hoop ziet men aan de andere kant ook uit naar een *wetenschappelijke infrastructuur* voor beleidsdoorlichting ten behoeve van *het parlement*, om deze opnieuw inzicht te geven in de draagwijdte van de optie, en om het al dan niet bereiken door de uitvoerende macht van de doelstellingen te controleren. In die zin poogt men o.m. komaf te maken van een aanpassing van het Rekenhof. De eerste vruchten van deze ombouw zullen waarschijnlijk in 1985 tastbaar zijn. Het teruggeven van een deugdelijk alaam in de handen van het parlement is een zinvolle daad in een parlementaire democratie en het past volledig in de goede werking van het politiek-administratief systeem waarin de politieke beleidsbepaling centraal komt te staan. Het aankoppelen van het ambtelijk, elektronisch systeem van informatieverwerking aan een parlementaire wetenschappelijke infrastructuur zal nieuwe mogelijkheden geven aan de parlementaire functie.

Nochtans kan de oplossing voor een groot stuk ook gezocht worden in de aanpassing van de organisatiestructuur van de besturen zelf. Er is een tendens in de eigentijdse beleidsvoering over te stappen van een pyramidale structuur naar een horizontale, ten dienste van de beleidsconciërende administratie. De zuiver uitvoerende routinetaken zullen trouwens meer en meer door de ordinator worden overgenomen, terwijl de vrijgekomen lijnbeambten de logistieke steun gaan leveren aan beleidscellen die instaan voor het conciërend werk en de relationele taken.

Wat het PPBS in elk geval en in dit verband heeft opgebracht, is een mentaliteit te doen ontluiken, een openheid naar *beleidsvoering volgens gestelde oogmerken* en *projectmanagement* die uiteraard de traditionele structuren doorbreken. In sommige departementen o.m. Arbeid en Tewerkstelling, maakt men nu reeds werk van het beleid volgens vooraf bepaalde doelstellingen. In de personeelssector is er conceptiewerk aan de gang om beleidscellen terzake volgens het projectstelsel in de departementen in te planten. Afremmingen van de hoek uit van de wantrouwige gezagspyramide, zullen zich geleidelijk oplossen onder de druk van de noodzaak om naar een doelgericht en gepland

personeelsbeleid over te schakelen. Bij het projectmanagement ligt de verantwoordelijkheid bij iemand met een zekere deskundigheid met betrekking tot het te bereiken oogmerk. Hij verwezenlijkt deze met behulp van de mensen die hij meent te moeten in het geweer brengen op grond van hun specialisatie of bijzondere vaardigheden of bindingen. In deze context kan de groep volledige creativiteit en initiatief aan de dag leggen om het doel te bereiken. Ze worden op de bereikte resultaten, die afgewogen worden tegen de gestelde doelstellingen aan, geëvalueerd en desgewenst bijgestuurd. Men ziet hier dadelijk dat de elektronische informatieverwerking en de toepassing van P.P.B.-systeembenadering, nl. met het oog op de inschakeling van het project in bredere systemen, instrumenten kunnen zijn voor deze aanpak. Het is ook gemakkelijk op een vlotte wijze de externe *deskundigen*, op korte termijn *gecontracteerd* van buitenuit, in het bestuursstelsel te integreren. Door deze methode van beleidsvoering wordt het ook mogelijk het politieke inniger te integreren in het bestuurlijke, waardoor de wederzijdse vervreemding vermindert. Het is inderdaad mogelijk in deze projecten deskundigen met politieke inzet op te nemen, niet alleen als controle en ter injectie van het politieke waarderingsmoment in de beleidconceptie, maar ook om de dialoog tussen techno-rationaliteit en politiek vlotter te maken. Deze uiteraard wisselende politieke deskundigen kunnen zo in de projectgeoriënteerde beleidscellen met de logistieke functionarissen en de wetenschappelijke ambtenaren de beleidsalternatieven uitwerken volgens multidisciplinaire groepsbesluitvorming.

Iemand met enige ervaring in administratieve structuren zal dadelijk opmerken dat dit beleidssysteem moeilijk kan werken met de strakke hiërarchische organisatiestructuur. En inderdaad zal, het bestuur van 1985, om de talrijke beleidsvragen op deskundige wijze te kunnen aanpakken en er ook een zinvol politiek antwoord op te kunnen geven, moeten bogen op een soepele organisatiestructuur.

De evolutie naar de zogenoemde *matrix-organisatie* is reeds in de buitenlandse, maar ook in de Belgische overheidsdiensten doorgedrongen en op weg. Het is een wijze van organisatie volgens het projectprincipe met een projectverantwoordelijke die logistisch gesteund is door mensen en middelen aangebracht door de functionele verantwoordelijke. *Systeemmanagement* is hier de aangewezen overkoepelende integrator van alle deelprojecten en de functioneel uitgebouwde logistiek. De verschillende mensen kunnen volgens hun competentie terzelve tijd op diverse projecten worden ingezet met wisselende alternerende en gediversifieerde verantwoordelijkheden zonder met een of

andere bureaucratische hiërarchie of rangverschil te moeten afrekenen. De projecten gevoerd binnen deze matrix-organisatie zijn modulair geconstrueerd en worden als module opgeheven na volbrachte oogmerken.

Zoals hoger reeds werd aangestipt zit hier de mogelijkheid om in deze modules naast ambtenaren en deskundigen van allerlei slag ook politieke deskundigen op te nemen, zodat hier de osmose tussen het politieke waarderingsmoment en de techno-rationaliteit van bij de wording van de beleidsbeslissing geëerbiedigd is.

Hier kunnen immers de verschillende deskundigen uitgebalanceerd worden door multidisciplinariteit en door het politieke element er bij te betrekken als uitlijner en hoeder van de uitgetekende politiek.

In de matrix-organisatie is de projectmanager de deskundige die het project leidt en zegt wat er moet gedaan worden; doch de functionele chef zal beslissen over de logistieke steun en er verantwoordelijkheid over blijven dragen. Tenslotte is dit een gangbaar compromis tussen de punitieve competentie die in de traditionele organisatie steeds het laatste woord heeft gehad ten aanzien van de deskundigheidsstructuur, hoewel niet technisch onderlegd om uitspraak te doen over de grond van de zaak. Gouldner's dysfunctie van bureaucratie wordt hier mogelijk uitgehold. (14)

Misschien is het ietwat macaber een instelling die politiek ten grave is gelegd, nl. de Belgische Dienst Opvoering Productiviteit (BDOP), als prototype in de Belgische overheidsfeer van matrix-organisatie te vermelden, ware het niet dat het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking in het kader van het Ministerie van Buitenlandse Zaken terdege werkt volgens het stramien van de matrix-organisatie.

Ook in de Franse administratie evolueert men in deze richting. De Franse Minister Guichard van Nationale Opvoeding bouwde zijn departementele structuur in die zin om. Zijn leidraad ligt er niet om : « ... administrer, ce n'est pas d'abord gérer une collection de services, mais d'abord mener un ensemble d'actions ... Pour cela, une seule solution : distinguer les objectifs et les moyens aux objectifs ; garder la mobilité et la disponibilité au niveau des objectifs en confiant la responsabilité à des équipes très légères ; organiser les services autour des divers types de moyens ... (il est) illusoire de chercher à améliorer l'organisation (...) sur la base d'un système purement hiérarchique de caractère pyramidal (mais) de distinguer fondamentale-

(14) GOULDNER A.W., *op. cit.*

ment entre les responsables des objectifs et les responsables des moyens, dans la structure même des services centraux.» (15)

Formeel wordt er onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijken voor de oogmerken en deze voor de middelen, deze laatsten steeds ten dienste van de oogmerken.

Voor de goede werking in 1985 van een doelmatig en democratisch politiek-administratief systeem, zij het Europees, nationaal of regionaal, is het een basisvereiste dat men loskomt van de archaische organisatievormen die zich rond getaande belangen hebben gekristalliseerd en van een beleid dat meer een vegetatieve functie heeft dan wel het binnenhalen van oogmerken waarover men democratisch uitspraak heeft gedaan. De tendensen naar verandering leven heden in de besturen tot barstens toe. Of ze doorbreken is een vraag die in 1985 pas met volle zekerheid zal kunnen worden beantwoord. Alleszins zijn de aanpassingen van deze structuren, gepaard gaande met de verdere doorbraak van de mentaliteitsverandering, de onmisbare voedingsbodem van ons toekomstig welzijn.

(15) AMESTOY G., CONAC C., L'évolution des structures et des superstructures de l'administration centrale du Ministère de l'Education nationale, in SIWEK-POUYDESSEAU J., e.a. *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujàs, 1973, 367 blz., blz. 174 e.v.



Pleidooi voor een wetenschappelijk ambtenaar

door André PHILIPPART*

Navorser aan het Sociologisch Instituut van de U.L.B.



Welke andere samenleving behalve een chaotische zou kunnen voortkomen uit de onmetelijke wetenschappelijke en technologische ontwikkeling zoals die door menig auteur beschreven is en die door Zgbiniw Brzezinski de « technische beschaving » wordt genoemd. Het is een samenleving waarin de invloed van de uitvoerende macht en van de grote beslissingscentra die haar omgeven, zal samenvallen met het domein van een omvattend wetenschappelijk beleid voor allen en omtrent alles. Het tempo van ontdekkingen en uitvindingen versnelt onophoudelijk. De technologische toepassingen hiervan zijn steeds meer verscheiden en complex. En nochtans zal het nodig zijn het systeem te sturen en de controle ervan kwalitatief te verzorgen zonder te spreken over de democratische wegen die daarbij moeten begaan worden. De ernstige problemen die Engelsen en Amerikanen sinds de tweede wereldoorlog moesten oplossen, stelden duidelijk de noodzaak in het licht van een permanente samenwerking tussen politicus en wetenschapsman en zelfs van een samengaan der twee taken in de persoon van een groot aantal individuen.

De « scientific statesman » was geboren, maar het begrip is vrij recent (1). In de geest van zijn uitvinder en ook in feite behoorde de « wetenschappelijke staatsman » tot die categorie van wetenschapsmensen die al tegenspartelend de wereld van de politiek werden ingestoten.

Deze situatie heeft vroeger uitzonderlijke mensen voortgebracht zoals Herman von Helmholtz, befaamd natuurkundige die van 1871 tot zijn

* Adjunct-adviseur bij de « Administration de la Recherche scientifique »

(1) De term is uitgevonden in 1966 door Juergen SCHMANDT, adjunct-directeur van het « Program on Technology and Society », Harvard University. Hij ging daarbij uit van het boek van Jerome B. WIESNER (wetenschappelijk adviseur van President Kennedy) *Where Science and Politics meet*, New York, 1965.

Zie zijn artikel in *Les Etudes philosophiques*, PUF, april-juni 1966, n° 2, blz. 165-186.

dood in 1894, moest vechten tegen de politiek der bureaucraten om een instituut voor natuurkunde en technisch onderzoek opgericht te krijgen (2).

Michael Pupin (leerling van Helmöltz die naar de V.S. emigreerde) was één van de raadgevers van President Wilson die hem in 1916 voorstelden de *National Research Council* op te richten en Jean Perrin richtte in Frankrijk onder de regering van Léon Blum het onderstaatssecretariaat voor wetenschappelijk onderzoek op. Met Vannevar Bush, Karl T. Compton, James B. Conant, Sir Henry Tizard, Lord Cherwell, Cockroft, Bernal et Zuckerman maken de wetenschapslui hun grote entree bij Roosevelt en Churchill en moesten zij strenge wetenschappelijke programma's concipiëren om de verflauwende economie aan te wakkeren en terzelfdertijd de instrumenten voor de gigantische oorlogsinspanning te scheppen.

Vannevar Bush had het twijfelachtige voorrecht om het eerste wetenschappelijke ontwikkelingsplan voor onmiddellijk na de oorlog uit te denken (3). Het resultaat hiervan werkt nog zo sterk door dat ernstige mensen van het MIT en de Club van Rome het onlangs nodig achtten de mensheid te waarschuwen voor de gevaren van de huidige economische groei uit dit plan.

Deze zal wellicht nog lang voortduren. Daarom dient men de methoden van kennis en beheer te verfijnen om de gevolgen van een dergelijk beleid en zijn onvermijdelijke gebreken de baas te blijven. De wetenschap vormt de enige hulpbron ter wereld om daartoe te komen, alhoewel de meesters van het systeem dit niet kunnen begrijpen of niet genegen zijn er het nodige voor te investeren. Zelfs indien op korte termijn de oplossing van een evenwichtige ontwikkeling redelijk, doch rationeel en toepasselijk zou blijken te zijn, dan nog zou het de taak van de wetenschap zijn te zorgen voor methoden, instrumenten, technieken, middelen en geschikte mensen, en dit ook op politiek terrein.

Het politieke omvat voor ons ook het « openbaar ambt » en vandaar ook de besturen en de ambtenaren.

Wij komen er zeer spontaan toe de betekenis van het begrip « Scientific Statesman » uit te breiden tot het openbaar ambt in het algemeen om aldus de stelling te formuleren dat *wetenschap* en *bestuur* meer en meer zullen moeten samenvallen en dat deze symbiose het voorrecht zal zijn van een nieuwe elite : *de wetenschappelijke ambtenaar*.

(2) Verslag van HELMHÖLTZ van 24 februari 1894 : *Wissenschaftliche Abhandlungen der Deutschen Physikalisch-Technischen Reichsanstalt*.

(3) *Science, the Endless Frontier. A report to the President on a Program for Postwar Scientific Research*. National Science Foundation, 1945, NSF, 60-40.

Wij kennen allen talrijke voorbeelden van het omgekeerd verschijnsel dat zeer bekwame en ontwikkelde ambtenaren door de universiteit voor een leeropdracht worden uitgenodigd, zonder dat zij daarom hun administratieve taak opgeven. Het Instituut Administratie-Universiteit is er overigens, zo niet de institutionele uitdrukking, dan toch de embryonale rechtvaardiging van.

Onze stelling, sommigen zullen zeggen onze droom, is het een dubbele beweging op gang te brengen van de administratie naar de universiteit, hetgeen wij reeds kennen, en van de universiteit naar het openbaar bestuur naar het voorbeeld van de V.S. en de Skandinavische landen, waar befaamde academici in openbare ambten terecht komen (Mac Namara, Herbert Spiro, Mc George Bundy, Pertti Joeniemmi, enz...).

Op Belgisch vlak figureren verschillende personaliteiten als de voorafbeelding van de « wetenschappelijke ambtenaar » zoals wij die verstaan. Niet dat wij hen tot model willen nemen, maar omwille van hun professioneel profiel en hun gemengde loopbaan tussen universiteit en staatsbestuur en omwille van hun voortdurend beroep op de wetenschappelijke methode. Deze gevallen zijn te zeldzaam en dan nog aan de top van de administratieve hiërarchie. Er zijn geen jonge ambtenaren die terzelfdertijd assistent of wetenschappelijk medewerker aan de universiteit zijn. Dat zou in de huidige toestand maar slecht worden gezien, zowel in het bestuur als in de universiteit.

Kennis van de problemen zoals die zich in de werkelijkheid voordoen, komt in het academisch midden niet veel voor en het volgens wetenschappelijke maatstaven verrichte onderzoek ontbreekt al te dikwijls in het openbaar bestuur.

Toch is tussen het eerste boek van Henri Janne *L'Antialcibiade ou la Révolution des Faits (les problèmes de l'heure, nouvelles perspectives sur le monde d'après-guerre)*, van 1946 en het laatste van 1968, *Le Système Social - Essai de Théorie générale*, de ontwikkeling van de politieke en administratieve samenleving in België, hoewel bescheiden, positief.

Deze samenleving ondervindt echter steeds meer moeite om haar openbaar ambt aan te passen aan de problemen waarvan de meeste blijven bestaan, hetgeen Henri Janne aankloeg in *l'Antialcibiade* en twee jaar later in zijn artikel: *Administration publique et Progrès technique* (4). Opdat het openbaar bestuur zijn functie adequaat zou vervullen, bestaat het op verre na nog niet uit de technische en morele

(4) Zie : *Revue de l'Institut de Sociologie*, Brussel, oktober-november 1948, 4, blz. 28.
— onvoldoende kaderpersoneel, niet aangepaste vorming, geen prestige, geen beloningen en voordelen in vergelijking met de particuliere sector, enz...

elite die daarvoor nodig is. Iedere in dit opzicht gemaakte opmerking is enkel kritiek op rekrutering en selectie, op vorming, carrière en ontbreken van verantwoordelijkheid, op geringe mobiliteit.

« De Staatsinterventies in het economisch en sociaal leven, de jaarlijkse uitgaven die in de miljarden lopen, zullen doelmatig zijn of ernstige schade berokkenen, naargelang het openbaar bestuur een goed of slecht machtsinstrument blijkt te zijn » (5). Deze bewering is nog altijd even pertinent. Alleen krijgt zij, evenals de gerezen problemen, een kritieke dimensie. Eerst en vooral omwille van het feit dat deze dimensie zo omvangrijk wordt en vervolgens omwille van de wijd verspreide onwetendheid bij het publiek over het belang van de sociale functie van de wetenschap in het overheidsbeheer.

Om in het meest dringende te voorzien, zouden de verantwoordelijken zich op de informatica storten, nieuw wondermiddel tegen alle bekende en onbekende kwalen en ze verwarren aldus werktuig en doel. In werkelijkheid lijdt het openbaar bestuur niet vooral aan een tekort aan middelen, instrumenten en mensen maar in sommige sectoren en op sommige niveaus zijn deze zelfs in overtollige hoeveelheid aanwezig. Waaraan het ontbreekt, wat meteen getuigt van een ernstig gebrek aan burgerzin bij de burgers, is een duidelijke en nieuwe bepaling van taak, functie en doeleinden. Met andere woorden : de vooringenomenheid tegen het openbaar bestuur kan alleen afnemen of zelfs verdwijnen door beroep te doen op de wetenschappelijke vormings- en informatiemethoden. Dit alles om aan de begunstigden van de staat, wat wij allemaal om verschillende redenen zijn, en aan alle ambtenaren die voor de staat werken en dat zijn er velen, te doen verstaan dat het openbaar beheer over het algemeen aan deze wetenschappelijke maatstaven moet beantwoorden net zoals het bestuur van het ruimte-onderzoek of de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen.

Bepaalde Belgische overheidsdiensten, homogeen in object en rekrutering van ambtenaren, werken en handelen sedert lang overeenkomstig deze zienswijze. De magistratuur blijft een voorbeeld van nauwgezetheid, bepaalde ministeries moeten hun buitenlandse tegenhangers in niets benijden wat doelmatigheid en veiligheid betreft. In deze sectoren gaat het meer om aanpassing en hervorming dan om omwentelingen. Nieuwe of technisch slecht uitgeruste diensten hangen evenwel af van toevallige omstandigheden, bestaan bij de gratie van opeenvolgende politieke eisen, functioneren volgens een verdeling van bevoegdheden waarbij het toeval een grote rol speelt.

(5) H. JANNE, *L'Antialcibiade*, blz. 191.

Vooral op dit vlak zouden wij de veertig jaar geleden geformuleerde gedachte van Jean Perrin willen toepassen : « De wetenschap zal aan de politieke actie de nodige middelen verschaffen om de grote economische en sociale problemen van onze dagen op te lossen (6) ».

De wetenschap, terzelfdertijd motor en oogmerk van de politieke actie, vergt dus een tussenschakel tussen hen die de wetenschap beoefenen en hen die haar zullen moeten gebruiken om te beslissen. Dat is de plaats van de homo politicus nieuwe stijl : de wetenschappelijke ambtenaar.

Met ambtenaar bedoelen wij ook de overheidsfunctionaris van provincie, gemeente of parastatale instelling, die tot het eerste niveau behoort. Onder wetenschappelijk verstaan wij, indien de dienst dit zou rechtvaardigen, de gediplomeerde van het hoger onderwijs (ingenieur, architect) die een aanvullende vorming zou krijgen.

Wie zou hij moeten zijn ? Wat voor onderwijs zou hij krijgen ? Hoe hem inschakelen in het openbaar ambt ? Welke mobiliteit zou hij hebben ? Wat zou hij doen ? Evenzovele vragen die, als zij in de komende jaren een samenhangend en realistisch antwoord krijgen, oplossingen zullen aanbrengen aan de personeels- en beheersproblemen van het openbaar bestuur.

Op gevaar afstotend te zijn en verwijten toegestuurd te krijgen, maar sommige dingen zijn zo evident dat ze gezegd moeten worden, verkondigen wij als onze oprechte mening dat er geen heil te vinden is zonder een verplichte universitaire opleiding voor ambtenaren. Wat doet men dan met de loopbaan langs het kader en volgens verdienste van hen die niet de gelegenheid of de middelen hadden of zouden hebben om hoger onderwijs te volgen ?

Dat de overheid dan besluit de kredieturen op hen van toepassing te maken of, indien de opleiding een lange full-time periode vergt, dat zij zich inspireert aan het geldende systeem in het leger en dat zij de beste bureelhoofden en opstellers naar de universiteit stuurt met behoud van wedde. Kan een krachtige democratie verdragen dat kapiteins en majoors deze academische vorming ontvangen, maar dat dit voorrecht niet wordt uitgebreid tot het burgerlijk middenkader ? Het universitair onderwijs brengt een cultuur en een houding bij die men moeilijk elders en met andere middelen kan verkrijgen. Het maakt ook open voor de wetenschappelijke geest die ook buiten de onderzoeksmiddens verspreid zou moeten worden, niet om deze uit te breiden maar eenvoudig omdat

(6) In *La Recherche Scientifique*, Parls, 1933.

het goed is dat de wetenschappelijke instelling doordringt in alle beheersfuncties. In het particuliere bedrijfsleven komt die beweging op gang ; in het openbaar bestuur woekert nog het traditionele empirisme. Overgaan tot timiede vormen van beroepsvorming is, menen wij, een slechte dienst bewijzen aan de bekwame ambtenaren. Zij geloven daar overigens niet in. Bovendien is de vormingsgedachte zelf ontaard. De mens wordt aange trokken door grote bewegingen, hij wendt zich af van op voorhand steriel geachte inspanningen. De kracht van inertie draagt dan verder bij tot zijn onwetendheid. Deze twee tegenstanders, inertie en onwetendheid, van een goed openbaar bestuur bestrijden wil zeggen de overtuiging uitdragen van de noodzaak van een wetenschappelijke vorming.

Onwetendheid en inertie overwinnen, dat is de informatie van binnen en van buiten institutionaliseren, omdat het openbaar bestuur de verbinding vormt tussen twee werelden, die van ambtenaren en burgers.

De ambtenaar moet academisch gevormd zijn of een recyclage volgen als hij uit het hoger onderwijs komt.

Wat voor onderwijs zal deze ambtenaar krijgen ?

Het onderwijs dat in onze faculteiten wordt gegeven, welke ook de discipline is, want de staat moet om dezelfde reden als de grote particuliere sectoren en wellicht nog meer dan zij, kunnen rekenen op deskundigen uit alle disciplines. Zeker juristen waar die nodig zijn en voorts ingenieurs van alle aard, economen, medici, natuur-, wis- en scheikundigen, wijsgeren, psychologen, sociologen en politicologen. Deze zouden in de universiteit een gezamenlijke aanvullende opleiding krijgen over de beginselen, methoden en technieken van het openbaar beheer. Daar kan een model van gemaakt worden. Er zijn studies in overvloed over de groepspsychologie en over individueel gedrag in de kleine en grote overheidsdiensten. Stellingen als die van Gerard Bergeron over « functionering van de Staat », van Bertrand de Jouvenel over de begrippen « soevereiniteit » en « macht », van Herbert Spiro over « verantwoordelijkheid in de regering », van James Burnham over « het tijdperk van de organisatoren » worden buiten de kringen van specialisten maar al te vaak geïgnoreerd, als ze door deze specialisten zelf al niet worden miskend. De geschiedenis van de wetenschappen, onderwijs over de politiek voor, door en van de wetenschap zouden de cultuur van een toekomstige ambtenaar niet schaden, onderwijs in bestuurswetenschappen ontdaan van juridisme nog minder. Deze aanvullende vorming zou alleen gegeven worden aan hen die na hun academische studie in een bepaalde discipline het openbaar ambt als bestemming kiezen.

De essentiële administratieve regels, de ethiek van het openbaar ambt (waarom het verzwijgen) de reden van bestaan ervan zouden vanzelfsprekend niet over het hoofd worden gezien.

Deze vorming zou ten dele gegeven worden in seminaries en stages, onder de Algemene Directie voor Selectie en Vorming op een veel bredere schaal dan nu en vrij frequent.

Deze aanwas van onderwijs, evenmin als de beroepsopleiding van daarjuist, zou niet gratis mogen zijn. Hiermee bedoelen wij dat zij die zich ertoe verplichten, ernstige redenen mogen hebben om een onmiddellijke waardering te verwachten: zoals genormaliseerde en snelle rekrutering, aantrekkelijke beloning, prestige van de functie. Roepingen hebben nooit volstaan om voor de doelmatigheid te zorgen van welke groep of welk systeem dan ook.

Zo stellen wij het probleem van hun inschakeling in het openbaar ambt. Een eerste opmerking met de kracht van een postulaat: het openbaar bestuur moet op middellange termijn weten hoeveel ambtenaren het ieder jaar proportioneel per discipline wenst aan te werven. Het moet met andere woorden een planning maken van zijn eigen structuren. De tweede norm is dat geen enkele dwang van de politieke overheid zelf de realisatie van het plan mag ondergraven. Wat is een project immers waard, als het niet wordt uitgevoerd? Wat is een bestuur die men nieuw wenst waard zonder de bevoegde mensen op de juiste plaats? Dit kan zeer banaal schijnen in een wereld waar de planeconomie overheerst, waar het rationele de neiging vertoont het empirisme te verdringen. Men moet wel vaststellen dat de uitwerking van een eerste vier- of vijfjarenplan van regelmatige rekruteringen, met geplande benoemingen, aanzienlijke werkzaamheden en inspanningen zou vergen, alleen al wat de informatie betreft personeelstekort, beheersvereisten en onverwachte hinderpalen bv.

De planning moet overigens slechts beginnen als het wetenschappelijk substratum is gevormd, te weten: kwantificeerbare en geloofwaardige gegevens en een voldoende doeltreffend kritisch apparaat. In dit opzicht bestaan er ook modellen. De schoen wringt op het vlak van de macht, of liever van het machtsvacuum, en de middelen van het openbaar bestuur.

Wij zijn nochtans van mening dat een verstandige planning beperkt moet blijven tot de beleidsvoerders van het openbaar bestuur, tot de wetenschappelijke ambtenaren. Om onze gedachten te verduidelijken zouden wij op dit ogenblik zeggen: van de bestuurssecretaris tot de directeur-generaal; maar wij zijn ervan overtuigd dat psychologisch gezien de titel van bestuurssecretaris beter vervangen zou worden door die van « bestuursassistent » om een gelijkstelling in carrière tot stand

te brengen met de loopbaan van wetenschappelijk onderzoeker. Voor het technisch en eigenlijk administratief personeel is het een ander probleem dat blijkbaar geregeld moet worden op het vlak van iedere administratieve eenheid of ministerie. Het openbaar ambt roept enkel de verwarring der grote getallen op, indien het het gehele personeelsbeleid wil beheersen.

De wetenschappelijke ambtenaar met de vereiste kwalificatie dient verantwoordelijk te zijn voor zijn beheer.

Bepaling van normen en maatstaven voor een planmatige rekrutering is de zaak van een professioneel polyvalente commissie waarin in gelijk aantal, ambtenarengeneraal, professoren en universitaire navorsers uit alle disciplines, en organisatiedeskundigen met inbegrip van psychologen zitting hebben.

Als de Nationale Commissie voor Wetenschappen erin geslaagd is het wetenschapsbeleid te stimuleren, waarom zou een gelijkaardige commissie er dan niet in slagen een bestuurspolitiek te lanceren. De samenvoeging van deze twee woorden zullen voor bepaalde oren een wanklank vertonen, want men is er nog teveel aan gewend om hierin twee onderscheiden en tegengestelde zaken te zien, terwijl voor ons politiek en openbaar bestuur twee elkaar aanvullende middelen zijn tot hetzelfde doel: het overheidsbeleid. Hierover zijn door Massart en Dethier zeer goede uittreksels gepubliceerd in de lange reeks verslagen voor het Instituut Administratie-Universiteit, zodat wij ons ervan ontslagen achten daar nog iets aan toe te voegen. De hoeksteen van de rekrutering zal, of men het nu wil of niet, het vergelijkend examen blijven, maar het is niet eender welk examen. In de huidige opvatting is het een abstract systeem, dat, ongevoelig voor nuances, ruim baan maakt voor de literaire aspecten van de basisvorming en aldus soms waardevolle elementen elimineert. Hierover is al veel gezegd en hiermee zijn al veel ongelukkige ervaringen opgedaan. De samenvatting van een spreekbeurt zou als proza-oefening zonder voorbehoud moeten worden opgegeven. Gelet op de basisdiscipline van de kandidaten, is de selectieve waarde hiervan te ongelijk. Het biedt geen onfeilbare garantie voor het cultureel peil van hen die deze proef met succes afleggen.

Daarentegen blijft de toets van de theoretische kennis onontbeerlijk. Het is niet overbodig de kandidaten opnieuw aan deze proef te onderwerpen onder voorwendsel dat dit op de universiteit reeds is gebeurd. Iedereen weet dat alles niet volmaakt is in de opleiding en de examens van de universiteit. Daarenboven moet hij die aan selectie van de besten denkt, de kandidaten noodgedwongen klasseren in afdalende orde.

Men kan niet ontkennen dat personen met dezelfde opleiding in dezelfde toets kwaliteitsverschillen vertonen.

Deze toets van theoretische kennis moet nochtans in het vergelijkend examen geen overwegende plaats innemen. Ernstige psychotechnische tests met betrekking tot de geschiktheid voor wetenschappelijk werk zouden hieraan moeten worden toegevoegd. Men kan zich inderdaad moeilijk een wetenschappelijk ambtenaar voorstellen die deze geschiktheid ontbeert.

Zoals voor de assistent aan de universiteit moeten ook behaalde titels en vroegere werkzaamheden bij de rekrutering in aanmerking genomen worden. De besten zijn niet noodzakelijk zij, die reeds een publicatie achter hun naam hebben staan. Daartegenover staat dat publicaties in tijdschriften en collecties van naam serieuze aanwijzingen zijn voor het feit dat de auteur bepaalde kwaliteiten bezit.

Titels en werken moeten overigens tijdens de loopbaan van de wetenschappelijke ambtenaar blijven voortduren als zinvolle tekenen van het behoud van zijn peil, hetgeen in de loopbaan van het wetenschappelijk personeel van universiteiten en wetenschappelijke instellingen het « wetenschappelijk dossier » wordt genoemd.

Hetgeen hier waardevol is, moet het ook in de administratie zijn. De vergelijkende examens zouden ieder jaar op een vaste datum moeten worden ingericht en dienen het voorwerp uit te maken van een brede informatie. Heel wat potentiële kandidaten zijn momenteel het slachtoffer van de grote tekorten op dit terrein. De staat berooft zichzelf wellicht door eigen schuld van waardevolle elementen.

De integratie in het openbaar ambt valt buiten het kader van examen en rekrutering. Zoals Henri Janne het reeds meer dan 25 jaar geleden onderstreepte, handhaaft een bepaalde elite zich door haar « sociaal prestige » (7). Welnu, als men in 1973 de zaak van dichtbij bekijkt, stelt men vast dat de wereld van het wetenschappelijk onderzoek nog wel geen elite vormt maar toch zeer gunstig wordt beoordeeld, zodat de regering sinds 1965 een « wetenschappelijke loopbaan » heeft ingesteld waarvan de hoofdregel de vlakke loopbaan is. De onderzoeker kan zich aan het onderzoek wijden met aangroeiende persoonlijke prestige en remuneratie zonder dat hij daarom de cursus honorum doorloopt.

Dit soort loopbaan dwingt de onderzoeker er bovendien toe zich waar te maken tijdens de eerste twaalf jaren van zijn beroepsactiviteit

(7) *Op. cit.*, blz. 191.

om alle barema's te overschrijden zonder zijn aanvankelijke functie te verlaten.

De huidige ambtenaar dient met succes en met veel politieke en syndicale steun — waarom het ontkennen — achtereenvolgens steeds nauwer wordende filters door te komen en dit duurt vrijwel even lang als bij de onderzoeker. Weinig bestuurssecretarissen halen de rang van adjunct-adviseur. Zeldzaam is de adjunct-adviseur die tot adviseur benoemd wordt en dan nog zeer laat in zijn carrière. Toch ontvangt een adviseur een lager salaris dan een wetenschapsman met doctoraal proefschrift en tien jaar dienst.

Nemen we vier assistenten uit het universitair kader of een wetenschappelijke staatsinstelling en vier bestuurssecretarissen uit de centrale overheidsdiensten. Maken wij een vergelijking van hetgeen in theorie het beroepsprofiel zal zijn van deze acht personen, ervan uitgaande dat zij allen juist hun universitair diploma behaald hebben en allen ongeveer 25 jaar oud zijn.

Ziehier een synoptische tabel :

Wetenschaps- mensen	Aantal jaren	Barema	A B C D	Ambtenaren A B C D	Aantal jaren	Barema	A B C D
	12 jaar	141	op grond van het weten- schappelijk dossier				
Werkleider	10 jaar	132	X X X X ↑ ↑ ↑ ↑	Adviseur	9 jaar	132	X X
1 ^e assistent	6 jaar	116	X X X X ↑ ↑ ↑ ↑	Adj. Adviseur	3 jaar	113	X X X X
Assistent of onderzoeker		103 of 102bis	X X X X	Bestuurs- secretaris		101	X X X X X X X X

De vier wetenschappers A, B, C, D hebben de mogelijkheid, zonder zich om de concurrentie te bekommeren, de etappes van hun loopbaan in de statutair voorgeschreven tijd te doorlopen. Daarentegen bereiken omwille van de piramidale structuur van het openbaar bestuur, slechts twee van de vier bestuurssecretarissen potentieel een hogere rang en één van de vier zal slechts adviseur worden. Indien de carrière van de adviseur of van een van de adjunct-adviseurs niet door een ongeluk, ziekte of ontslag wordt afgebroken, kunnen twee bestuurssecretarissen er vrijwel zeker van zijn dat ze dit hun hele loopbaan zullen blijven.

Welke bekoring, welk prestige kan een administratieve loopbaan in die omstandigheden voor academisch gevormden hebben ?

Wij zullen niets zeggen over het krediet dat men de enen geeft en het sarcasme waaronder men de anderen bedelft, evenmin over de voldaanheid die in de wetenschappelijke wereld vrij veel verspreid is, noch over de complexen van de ambtenaren.

De mobiliteit van de ambtenaar? Die bestaat om zo te zeggen niet. Alleen cumulatie kan hem redden ofwel de uittocht naar andere banen zonder mogelijkheid van terugkeer.

Nauwelijks in dienst getreden en al een beetje vastgeroest, zal de jonge ambtenaar een oude ambtenaar worden in hetzelfde ministerie, dikwijls zelfs in hetzelfde bestuur en soms zelfs in dezelfde dienst.

Indien hij zou willen veranderen van sfeer, zich vormen voor andere taken, zijn professionele bekwaamheden uitbreiden, dan wordt hij dra ontmoedigd door tal van hinderpalen vanwege statuut, kader en politiek.

Indien hij de gelegenheid en de wil zou hebben om een doctoraatsthesis voor te bereiden (dit is ons geval en dat van enkele onverschrokkenen), dan zal hij alle vrije tijd en levenskunst gedurende vele jaren moeten opofferen met voor de meest gelukkigen de hoop op een opdracht van één jaar dank zij een speciale beurs van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek die niet hernieuwbaar is. Eén jaar voor een ambtenaar en statutair zes jaar voor een assistent.

De toestanden zijn voorzeker niet te vergelijken, wij zijn de eersten om dat te erkennen.

De doctoraatsthesis vormt voor de wetenschappelijke medewerker van universiteit of wetenschappelijke instelling een middel tot vooruitgang. Voor de ambtenaar zou het eerder een versiersel, een persoonlijk genoegen zijn. Versierselen en genoegens zijn als roepingen een zaak van temperament en tevens zó zeldzaam dat het openbaar bestuur er niet mee kan volstaan om zijn herstel te organiseren. Tenzij het systeem veralgemeend wordt en dit een statutair recht wordt met regelingen voor een loopbaan en middelen voor een permanente toepassing.

Hierdoor zou het openbaar bestuur mensen ter beschikking krijgen die bekwaam en gemotiveerd zijn om de problemen van aanpassing van binnenuit te bestuderen, problemen die althans in de komende twintig jaar, onophoudelijk in een steeds sneller tempo zullen rijzen.

De oplossingen die het openbaar bestuur hoopt te vinden in de methoden en technieken van het « management » gaan mank aan een gebrek aan specialiteit. Het openbaar bestuur is geen particulier bestuur, noch op het stuk der kleine eenheden, noch voor de grote gehelen. Deskundigen van grote particuliere besturen denken meestal dat het volstaat de resultaten van hun studies op de publieke sector over te dragen. Maar wat ontbreekt is een jarenlang inzicht in het geanalyseerde milieu, in zeden en gewoonten, in doelstellingen en regels.

De door ambtenaren voleinde doctorale studie zou een oplossing van deze moeilijkheid betekenen. En wat een intellectuele valorisatie voor deze doctorandi, waardoor op lange termijn een mentaliteit gekweekt wordt die openstaat voor wetenschappelijk werk in het openbaar bestuur.

Ziedaar voorzeker een middel om de mobiliteit van de ambtenaar te organiseren.

Wij menen dat de openbare besturen, door het verplicht stellen van de academische vorming voor ambtenaren en door het bevorderen van doctorale proefschriften, de overgang van bestuur naar universiteit en omgekeerd zou mogelijk maken en dit zonder nadeel voor personen en instellingen. Door aldus te handelen zou de uitwisseling van specialisten met de particuliere sector eveneens denkbaar zijn, want de concurrentiegeest zou groter worden. Is het nog denkbaar en zal het dit binnen tien jaar nog zijn om een één-richtings-sas te handhaven tussen openbare en particuliere sector? Een zeer jong ambtenaar kan zijn ambt zonder nadeel verlaten voor de particuliere sector, maar ook zonder hoop noch recht op terugkeer in het openbare bestuur; tenzij hij terugkeert via rekrutering en stage indien hij de leeftijdsgrens nog niet heeft bereikt.

Een ambtenaar van 35 of 45 jaar of een die deze fatale leeftijd reeds is gepasseerd, zal praktisch tot immobilisme veroordeeld zijn. Want zijn vertrek uit de administratie zou betekenen dat hij afziet van zijn rechten, met inbegrip van die op pensioen, en dat hij een formeel verbod oploopt om terug te keren. Tenzij hij een officiële missie in bepaalde organen vervult. Voor hem slechts één mogelijkheid tot mobiliteit: de vlucht vooruit dank zij promotie. De kansen daarop zijn nochtans gering omwille van de piramidale structuur in het openbaar bestuur. Ontmoediging en vertrouwenscrisis zijn veel voorkomende verschijnselen bij leidinggevende ambtenaren die geen hogere verantwoordelijkheden krijgen. De uitwisseling van deskundigen tussen de diensten of de interne mobiliteit zou een winst aan belangstelling opleveren voor de publieke zaak, een belangstelling die, onnodig het te zeggen, geleidelijk aan geringer wordt. Dit zou een aanvulling betekenen van de permanente wetenschappelijke vorming.

Wat zou een academisch gevormde ambtenaar met een wetenschappelijke houding en zeker van een vlakke loopbaan, een werkelijke mobiliteit genietend, eigenlijk doen?

Besturen uiteraard.

Dit zeggen met de overweging dat het om een nobele en nuttige taak gaat, zou bijdragen tot het sociaal prestige van het ambt. Teveel sarcasme van buiten af en teveel complexen van binnen uit komen voort uit de ontgoochelde houdingen en gedragingen van de ambtenaren

zelf. Het openbaar bestuur opbouwen door wetenschappelijk optreden, zou het een tegengewicht verschaffen tegen de degradatie van diensten die tot uiting komt in demoralisering van de ambtenaren, onvoldaanheid van de burgers en twijfel aan het hele apparaat.

Wij menen dat het openbaar bestuur vóór alles als een « waarde » moet erkend worden in een samenleving die er niet buiten kan.

Zijn reden van bestaan dient opnieuw te worden bepaald, niet om te verdrukken en te dwingen, maar om bij te dragen tot de verbetering van aard en niveau van het bestaan.

Welke « openbare dienst » kan een bestuur verlenen indien het zijn finaliteit vergeet of negeert ?

Of indien alles als fout wordt beschouwd wat van dit bestuur uitgaat ?

Het vertrouwen in het openbaar bestuur en in wat het doet, heeft deel in deze waarde.

Vermits het openbaar bestuur voortdurend overall is, zal het wetenschappelijk openbaar bestuur in onze pluricentralistische samenleving een van de voorwaarden zijn tot voortbestaan van het « polyarchisch model » (8).

Het taalkundig, wijsgerig, ideologisch en cultureel pluralisme heeft in België een veelheid van boven elkaar geplaatste beslissingscentra doen ontstaan, die een combinatie zijn van de zogenaamde « horizontale » en « verticale » structuren der sociale groepen. De tendens (en terzelfdertijd het kenmerk) daarvan is een toenemende centralisatie van de grote politieke problemen en dit is niet de minste paradox van de regionalisering. Het openbaar bestuur kan de aan de centralisatie inherente gebreken verhelpen, omdat zijn samenstelling zeer homogeen is en het de grote pluralistische oriëntaties vrij goed weerspiegelt.

Omdat het aan het begin van het besluitvormingsproces staat, zou het recht tot initiatief dat het kan of zou kunnen hebben, de beslissende macht — die aan het eind van het proces de verantwoordelijkheid voor de keuze draagt — voor alternatieven plaatsen die rekening houden met de behoeften en verlangens van alle groepen. Omdat het blijvend zijn functie vervult en toch verandert als de ambtenaren mobiel geworden zijn, zou het het nodige evenwicht kunnen handhaven tussen verworven rechten en vernieuwing, zonder in de plaats te treden van de politieke overheid.

Openbaar bestuur en politiek vullen elkaar aan, zoals een van onze collega's het zo juist zegt. Ambtenaren en beheerders zullen meer en

(8) François BOURRICAUD, *Le modèle polyarchique et les conditions de sa survie*, in *Revue française de Science politique*, oktober 1970 (5), blz. 893-925.

meer in de politieke orde de notabelen vervangen aan de zijde van een nieuwe politieke elite waarin geleerden en deskundigen zullen overheersen.

Beide groepen die men soms samenvat in het begrip technocraat waarvan het pejoratief karakter minder uitgesproken is dan dat van bureaucraat, zullen steeds meer zij aan zij optreden in dezelfde commissies om over dezelfde onderwerpen te handelen. Wij zijn het eens met Bertrand de Jouvenel die zegt :

« Het net van internministeriële commissies dat men in ieder modern openbaar bestuur aantreft, is een communicatiesysteem door middel waarvan sterke persoonlijkheden uit het ambtenarencorps in heel de administratie hun invloed kunnen doen gelden. Een hogere ambtenaar die het bevel voert over een rijke dienst en die zijn inzichten door dit communicatienet verspreidt, is vandaag de dag een groot seigneur. Zijn zwakte is dat hij kan verplaatst worden, maar dat komt praktisch nooit voor. Met deze heren moet de moderne Cæsar daadwerkelijk zijn macht delen. Kan men zich een toenemende autonomie van de hogere ambtenaren indenken ? Zeer gemakkelijk kan men zich voorstellen dat de door Cæsar op te lossen vraagstukken door de ambtenaren in een zodanige vorm gegoten worden dat er reeds een bepaald antwoord wordt uitgelokt ? Nog gemakkelijker. Kan men zich tenslotte een ambtenarencorps voorstellen dat aan de overheid een ander maar geenszins minder correctief zou bieden dan weleer door het parlement gebeurde ?

» Dit is geenszins ondenkbaar : het is nog een fictie om te spreken van een ambtenarensenaat », maar die zou ooit wel eens werkelijkheid kunnen worden. Ook schijnt het mij onjuist de termen cesarisme en bureaucratie met elkaar in verband te brengen zoals ik het soms zie doen. De bureaucratie kan een correctief betekenen van het cesarisme veeleer dan een dociel instrument (9) ».

In deze context van voortdurende osmose, zal de intellectuele kwaliteit van de ambtenaar een aanzienlijke rol spelen. De tijd die hij aan deze kwaliteit besteden zal, zal belangrijker en meer rendabel zijn dan de tijd voor het beheer. Alles zal tot deze intellectuele perfectie moeten bijdragen : doctoraatsthesis, lange en korte recyclage, seminaries, stages, studie van vreemde talen, wetenschappelijke missies en mobiliteit zullen er de gewone instrumenten van zijn.

De fundamentele voorwaarde om hem ontvankelijk te maken voor deze wetenschappelijke beweging is hem een streng wetenschappelijke

(9) *Du Principat*, een door Bertrand JOUVENEL te Genève uitgebracht verslag in september 1964 op het 6^e Wereldcongres van de « Association internationale de Science politique. Zie : G/PL/2, *Le leadership politique*, blz. 23.

opleiding te geven, of bijgevolg van hem een wetenschappelijk ambtenaar te maken. Alleen dan, zal de onderlinge aanvulling van politiek en openbaar bestuur volledig vervuld worden.

Want de verbinding tussen de elites zal geen onbegrip en onbekwaamheid meer dulden. Hetgeen beslist zal worden, zal dit worden op rationele grondslag, op grond van dossiers die beantwoorden aan wetenschappelijke normen en methoden. De politieke overheid zal er overigens zeker van kunnen zijn dat haar besluit begrepen wordt en dus alle kans loopt om door een bevoegde administratie streng te worden toegepast.

De wetenschap zal het cement vormen van de pluralistische sociaal-politieke orde. Men ziet niet goed hoe het openbaar bestuur deze wetenschap zou kunnen missen. Het sturen van de wetenschap is een van de functies van het openbaar ambt, die nu nog beperkt is, maar weldra alomtegenwoordig. De bestuurswetenschap moet de publieke sector nog veroveren.

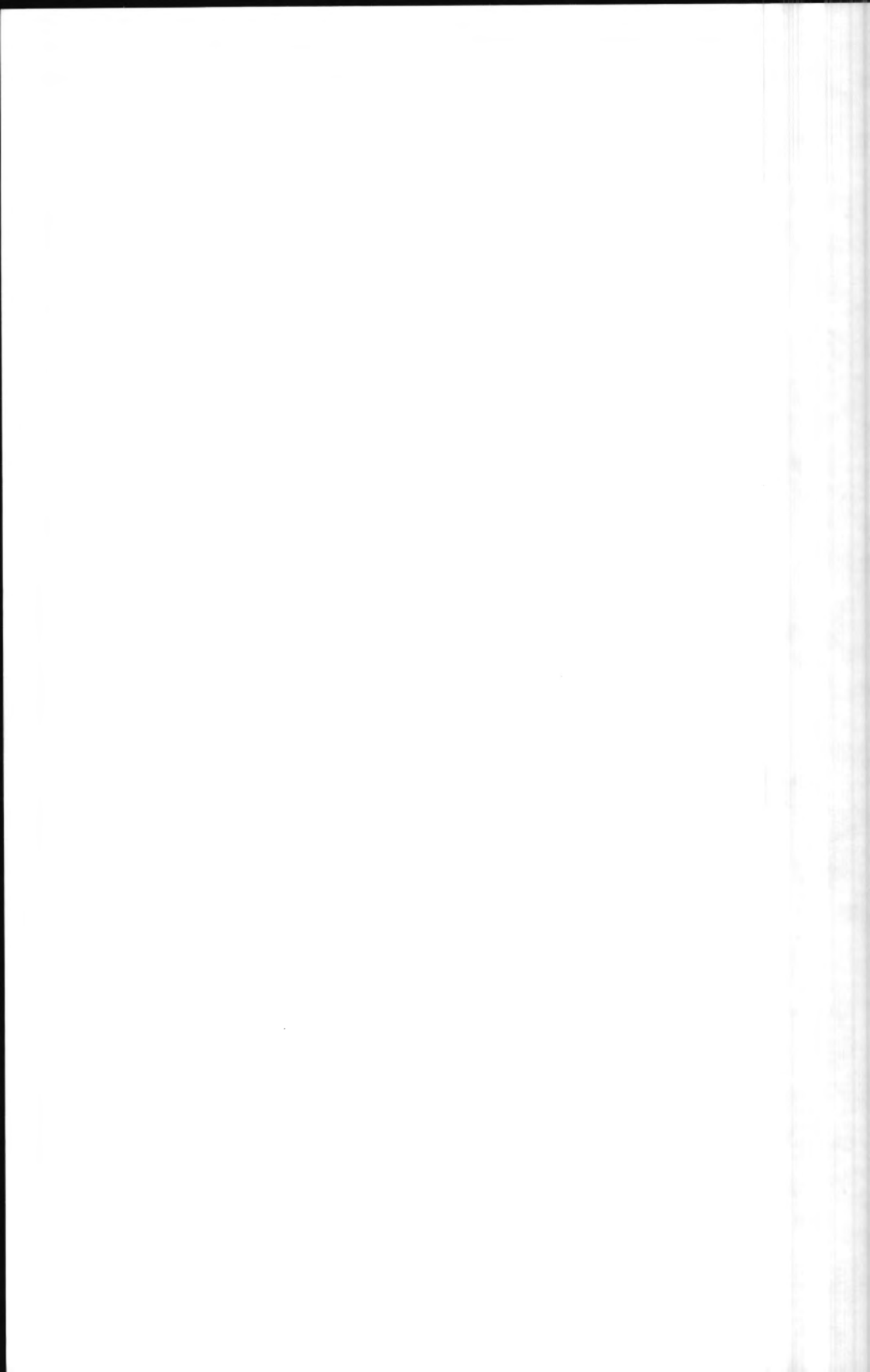
Bestuur door de wetenschap moet het symbool worden van de toekomst. Wetenschap door bestuur is een nog te scheppen wereld.

In het centrum van dat alles : de mens. Zijn cultuur zal meer gespecialiseerd moeten zijn en terzelfdertijd voldoende groot om hem in staat te stellen inzicht te krijgen in de beweegredenen, doeleinden en besluiten van andere specialisten. Op het congres van Washington over de opvoeding in 1961 hebben de daar verzamelde deskundigen overwogen dat opvoeding een investering en een essentieel gegeven van de economische ontwikkeling is.

In 1985 zal de wetenschappelijke vorming van de ambtenaar een zeer banale vaststelling geworden zijn, die men niet meer op congressen zal moeten verkondigen.

(Uit het Frans)





Informatica en macht in 1985

door R. DETHIER,

Institut de Sociologie
Rijksuniversiteit te Luik.



Inleiding.

Onder de grote veranderingen die het centrale openbaar bestuur begint mee te maken, bekleedt de invoering van de informatica een belangrijke plaats. Dit geldt vooreerst wat de feiten betreft, maar meer nog waar het gaat om de bedenkingen van de enen en de verwachtingen van de anderen. Het betreft niet zozeer een technische verandering die weldra als « vooruitgang » wordt bestempeld, zoals het gewoonlijk gebeurt met technische veranderingen in hun beginfase. Veeleer wordt de vraag gesteld naar de actuele of eventuele komende wijziging in structuur en werking van het openbaar bestuur bij het invoeren van de informatica. In het bijzonder vormen de te voorziene en denkbare veranderingen wat betreft de machtssystemen, de spreiding en de uitoefeningswijzen van het gezag het voorwerp van zeer gevarieerde beschouwingen. Omdat deze geenszins steunen op de feiten, op een zo wetenschappelijk mogelijke analyse van de werkelijkheid, worden zij bezwaard door een aanzienlijke affectieve last: sommigen bijten zich met angst vast op dit probleem, anderen met grote verwachtingen. Sommigen negeren het bestaan ervan, anderen blazen het op tot een afschrikwekkende of verheugende ballon. Wij van onze kant zouden even onze gedachten willen laten gaan over de feiten zelf door deze te ontdoen van de verhullende krans waarmee gewoonlijk deze kwestie omgeven wordt.

Dit werk richt zich op de eerste plaats tot hen die vandaag de dag leiding geven in het openbaar bestuur en die stilaan, van dag tot dag en van besluit tot besluit, vorm en gestalte geven aan de « administratie '85 ». In bredere zin richt het zich tot allen die, bekommerd om de dynamiek van de openbare dienst, het oog gericht houden op de toekomst om deze beter te kunnen voorbereiden.

Doelstelling is hulp bieden aan hen die in het veld werken om een steeds doelmatiger actie te voeren, d.w.z. om met een steeds groeiende doelmatigheid te zorgen of te doen zorgen voor de openbare dienstverlening. Meer in het bijzonder is het de bedoeling hun informatie en elementen tot analyse aan te reiken over een specifiek thema, de weerslag in heden en toekomst van de informatica op de macht in het openbaar bestuur.

Voorwerp is geenszins zich te wagen aan voorspellingen. Dat is uiteindelijk een vrijblijvend spel zonder veel belang. Het gaat om een beter begrip van het openbaar bestuur van vandaag en ook van morgen, voor zover dit reeds in de kiem aanwezig is. Derwijze bekijkt men de toekomst om beter het heden te zien en daarboven om beter te weten wat men van nu af aan moet doen.

Aldus is het voorwerp van de studie « Administratie '85 » het bestuur zoals vandaag wordt voorbereid en niet als een mythische constructie in een ver verschiet. Binnen deze administratie gaat de aandacht vooral naar de systemen en uitoefeningswijzen van macht en meer bepaald worden deze geanalyseerd, op het punt van hetgeen de informatica daaraan verandert, zal veranderen, zou kunnen of niet zou kunnen veranderen.

Het ingenomen *standpunt* is dat van de wetenschappelijke studie. Bij een poging tot inzicht van verschijnselen van een dergelijke complexiteit, dient men inderdaad de analyse daarvan aan te vatten door te verzaken aan de toets met een of ander normensysteem en door af te zien van de bedrieglijke schijn van een beroep op een ideologie. Bovendien wil men dat de reflexie van toegepast wetenschappelijke aard is: deze moet uitmonden in de actie en dienst bewijzen aan hem die in het veld werkt. Daartoe moet er over de beschreven feiten een waardeoordeel worden uitgesproken betreffende hetgeen deze feiten bijdragen tot de openbare dienstverlening. Vervolgens worden daaruit eventuele suggesties voor de actie afgeleid: zij vloeien voort uit de beschrijving van de feiten waarover vervolgens op het punt van de doelmatigheid een oordeel wordt uitgesproken.

Het betoeg verloopt volgens het volgende *plan*. In sectie 1 worden de theoretische en praktische grondslagen aangegeven, alsmede de oriëntatie van de studie en het perspectief waarin deze wordt geplaatst. In sectie 2 wordt het probleem gesteld van informatica en macht in de administratie '85, door zich in te denken dat in de komende tien jaar de ontwikkeling van de afgelopen jaren wordt voortgezet (hypothese A). In sectie 3 worden aan dit perspectief belangrijke wijzigingen aangebracht door de inbreng van waarschijnlijke correctieven op de huidige

ontwikkeling (hypothese B). In sectie 4 wordt uitgegaan van de waarschijnlijke problematiek van de « administratie '85 », om zich af te vragen wat daarin het verband is of zou kunnen zijn tussen informatica en macht (hypothese C). In sectie 5 worden uit deze beschouwingen perspectieven afgeleid voor de actie van vandaag; er worden enige suggesties geformuleerd omtrent de doeleinden van een actie die van nu af aan een voorbereiding en begin van uitvoering zou moeten krijgen, opdat de « administratie '85 » — en die van de jaren die daartoe leiden — met een steeds groeiend succes zouden zorgen voor de openbare dienstverlening, bestaansreden van het openbaar bestuur.

Sectie 1. Grondslagen en oriëntatie van de studie.

Prognose en prospectie: het gekozen perspectief dient vooreerst te worden verklaard en gefundeerd (§ 1). Vervolgens moet men de inhoud van de gebruikte sleutelbegrippen nader bepalen en aldus de diepere wetenschappelijke grondslagen in herinnering roepen (§ 2). Dit heeft niet tot doel zich te verdiepen in vage theoretische ontwikkelingen, maar wel de grondslagen van de studie vast te stellen en er de oriëntatie van uiteen te zetten.

I. PROGNOSE EN PROSPECTIE.

De futurologie heeft vandaag de dag een even groot als betwistbaar succes. Het is een mengelmoes van getrokken wissels op de toekomst, van een voortrollen in de tijd, van een soort astrologie in een jargon naar de mode van de dag, van angst voor de dag van morgen, maar ook van bekomernis om de toekomst voor te bereiden en zelfs van wetenschappelijk onderzoek. Het zou wenselijk zijn om hier in de mate van het mogelijke te vermijden hetgeen in deze op de toekomst gerichte onderzoeken eerder als verdacht voorkomt. Daarom dringt zich meteen de noodzaak op van een duidelijke keuze van een perspectief.

Het is iedereen toegestaan zich de toekomst voor te stellen volgens eigen vrees en verwachtingen. Dat is echter een wijze van benadering die geen enkel verband houdt met een wetenschappelijke studie. Nochtans wordt deze wijze dikwijls gevolgd en, wat erger is, gebeurt dit dikwijls onbewust. Wij vermelden dit perspectief enkel pro memoria, hoewel het dikwijls voorkomt; laten wij verder kijken.

Het kan interessant zijn zich de toekomst voor te stellen door de lijnen van de recente ontwikkeling door te trekken. Dit geeft slechts magere aanwijzingen over hetgeen de toekomst zal zijn, want hierbij

wordt geen rekening gehouden met de onvermijdelijke belangrijke nieuwe feiten die zich van nu tot 1985 zullen voordoen. Nader bezien, is een dergelijke werkwijze nochtans niet te vergeefs. Door de recente ontwikkeling door te trekken, trekt men de consequenties uit de aan de gang zijnde veranderingen, in de veronderstelling dat zich geen corrigerende of storende acties zullen voordoen. Aldus ziet men duidelijker waartoe men zal komen, indien de huidige evolutie zich doorzet. Het verband tussen informatica en macht in het openbaar bestuur is niet van praktisch belang ontbloot. Wellicht zal daaruit een reflexie ontstaan of het al of niet opportuun is de huidige tendenzen op bepaalde punten in de hand te werken en op andere te corrigeren. Hypothese A (sectie 2) moet helemaal in dit perspectief gezien worden.

Maar om dichter te komen bij hetgeen in feite een onmogelijke beschrijving van de administratie '85 zou zijn, is het passend daarbij andere gegevens te betrekken, indien men in werkelijke termen van *prognose* wil spreken. Acties ter correctie of versterking van de huidige tendens zijn op bepaalde punten meer voorspelbaar. Sommige houden rechtstreeks verband met informatica, met macht of met beide. Andere feiten gaan de beschrijving onrechtstreeks maar ongetwijfeld zeer diep beïnvloeden. Hier betreden wij het terrein van het zuivere toeval — hetgeen slechts op de tippen van de tenen en met een glimlach op de lippen mag gebeuren. Tussen denkbaar en denkbeeldig bestaat een ruime afstand, dezelfde als tussen schepping en droom. Daarom zullen wij ons hier beperken tot het voorstellen van de mogelijke varianten, hoewel wij niettemin ervan overtuigd zijn, zoals allen die aan de toekomst denken (en die teksten schrijven of lezen als deze), dat wij te zeer aan het heden denken en dat hierdoor zowel de geloofwaardigheid van de auteur als het kritisch vermogen van de lezer wordt beperkt (1). Bij hypothese B (sectie 3) en gedeeltelijk ook bij hypothese C (sectie 4) wordt een dergelijke werkwijze van « previsioneel » type gevolgd.

Hoewel de term versleten is, heeft dit niet veel te maken met de *prospectieve* beschouwing. Overeenkomstig hetgeen Gaston Berger daarover steeds herhaald heeft, bestaat deze prospectieve beschouwing in een totale voorstelling van de toekomstige situatie waarover men nadenkt. Het komt er dus hier op neer zich de administratie '85 voor te stellen in het bijzonder voor wat betreft informatica en machtsuitoefening, deze op te vatten als een geheel, verschillende ernstige

(1) Zie voor deze fundamentele kwestie de artikelen van Norman MACRAE, *L'évolution économique mondiale, Analyse et Prévision*, 1972, 1, blz. 763-802 en 1972, 3, 1087-1115 zijn van uitzonderlijk belang.

problemen die zouden kunnen rijzen, te signaleren en vandaar tot de huidige situatie terug te keren. Een dergelijke manier van doen biedt het voordeel zich sterker los te maken van het heden en verhoogt de kansen om zich de toekomst te kunnen indenken; vervolgens biedt de terugkeer tot de huidige situatie de mogelijkheid tot een meer adequate uitwerking van een eventuele actie, om vanaf vandaag de oplossing voor te bereiden voor de problemen van morgen. De prospectieve benadering is aldus het omgekeerde van de prognose. Zij vullen zich wederzijds aan, daarom worden zij achtereenvolgens gehanteerd. In hypothese C (sectie 4) worden enkele stappen gezet in de richting van een prospectieve benadering.

II. ADMINISTRATIE '85, INFORMATICA EN MACHT.

1. *Administratie '85.*

Door « administratie » bedoelen wij hier het geheel van de centrale overheidsdiensten. Het is bijgevolg de organisatie met als taak de publieke dienstverlening, veeleer dan de daad van deelneming aan het beheer van de staat, waar het hier om gaat.

In onderlinge afspraak sluiten wij van ons onderzoeksterrein uit de discussie over gezagsverdeling en politiek systeem (1). Dit betekent uiteraard nochtans niet dat wij uit ons onderzoek uitsluiten de weerslag die de evolutie van het gehele milieu — het politiek milieu inbegrepen — heeft op het verband tussen informatica en macht in het openbaar bestuur. Kortom, wij zullen op administratief terrein blijven zonder te vergeten dat de politiek bestaat. Anders handelen zou gevaarlijk onrealistisch zijn.

Op die wijze wordt het openbaar bestuur niet gezien als een machine om regels toe te passen, maar als een organisatie die begaan is met de publieke dienstverlening. Het is een organisatie, d.w.z. een geheel van mensen die gezamenlijk overeengekomen en fundamenteel onder elkaar verdeelde doeleinden nastreven, meer speciaal de publieke dienstverlening. Fundamenteel is het dus geen bureaucratie. Evenmin is het een gesloten systeem: levend in een samenleving om aan deze dienst te bewijzen, is het in alle opzichten met deze samenleving in rechtstreeks contact; dat dit soms vergeten wordt is een bewijs van zijn dysfuncties. Openbaar bestuur, dat is beslissingen nemen en daarvoor bepaalde middelen aanwenden in geld, tijd, teksten en mensen om de publieke dienstverlening te verzorgen. Om dit te doen eerbiedigt het

(2) Het verband tussen administratie en politiek systeem wordt inderdaad bestudeerd in andere bijdragen tot de studie « Administratie '85 ». Wij verwijzen de lezer daarheen.

met gevoel voor realisme de dikwijls nauwe beperktheid van deze verschillende middelen, maar het doet vooral een grote inspanning om deze met een zo groot mogelijke doelmatigheid aan te wenden.

Met « administratie '85 » bedoelen wij geen organisatie die opgaat in de mist van een verre toekomst. Vanaf heden bestaan reeds vele gebouwen, de meeste teksten, vele procedures en vooral talrijke mensen van de « administratie '85 ». Zij die aan deze administratie leiding zullen geven, zijn voor het merendeel reeds werkzaam in de administratie van vandaag. De mentale voorstellingen die hun gedrag op dat ogenblik zullen beheersen, zijn reeds in ruime mate gevormd of worden nu voorbereid. De gevolgen van de talrijke beslissingen van de politieke en administratieve autoriteiten van vandaag zijn in 1985 nog lang niet uitgewerkt. Daarom is het niet mogelijk de administratie '85 te beschouwen als een zaak van de toekomst: het is integendeel een uiterst actuele zaak die dienst geanalyseerd te worden als iets waarvan de realisatie reeds begonnen is.

Dit verklaart de keuze van het jaar « 1985 ». Dit jaartal is voldoende verwijderd om zeker een verschil te doen zien met de werkelijkheid van vandaag en voldoende dichtbij, zodat de kiemen van de verwachte situatie reeds bijna alle in de huidige administratie, en dikwijls reeds op een zichtbare wijze, aanwezig zijn. Vandaar tenslotte het actuele ervan.

2. Informatica

Met « informatica » wordt dikwijls een technische verandering bedoeld, gekenmerkt door de intrede van de computer en van hen die deze bedienen, de informatici, met als voorwerp het automatisch opslaan en verwerken van informatie. In de studie van de informatica is het mogelijk zich te richten op de computer, op de uitrusting die in stijgende mate door de administratie gebruikt wordt om beslissingen voor te bereiden en voor de uitvoering daarvan te zorgen. Het is mogelijk zich te richten op de informatica, op het geheel van gebruikte of bruikbare technieken voor een optimale bijdrage van de computer tot het administratief beheer. Het is tenslotte ook mogelijk zich te richten op de administratie zelf, die nieuwe technieken en instrumenten gebruikt om de problemen op te lossen; in deze veronderstelling staat in de studie centraal de administratieve beleidsvoerder, zijn actie, zijn beslissingen, die voortaan beïnvloed worden door het gebruik dat hij van de informatica maakt.

Geen enkel van de hierboven vermelde aspecten mag worden weggelaten en het verband dat ertussen aan het groeien is, verdient alle aandacht. Het schijnt echter aangewezen dat de studie vooral gericht

wordt op de administratie en in het bijzonder op de leidinggevende persoon die er de beslissingen treft. Het gaat inderdaad niet om een studie van de mechanismen van de informatica maar van de invloed van deze instrumenten en technieken op de gezagsuitoefening in het openbaar bestuur.

Uit een dergelijke keuze vloeien verschillende corollaria voort, waaronder het feit zich niet vooral vast te klampen aan de problemen van hardware, noch zelfs van software die zich in de administratie voordoen, maar aan de gezagsvragen die daarmee verband houden.

Zo kan de informatica ook hier niet bestudeerd worden als een technische verandering. Zij is voorzeker een dergelijke verandering, maar kan hier niet uitsluitend toe worden herleid: het nieuwe instrument levert nieuwe prestaties en plaatst daardoor procedure en mentaliteit op de helling. Als technische verandering voert de informatica in het openbaar bestuur een sociale verandering in. Zodoende heeft zij een kapitale invloed op de besluitvorming en hierop dient onze aandacht te worden gespist.

3. Macht

Ook de term « macht » moet nader worden bepaald. Daaronder mag niet, in de zin van het administratief recht, worden verstaan de rechtsmiddelen waarover de fysische of morele persoon publiekrechtelijk beschikt. Het gaat er evenmin om de in de wetenschap der politiek gebruikte betekenis te aanvaarden en bijvoorbeeld melding te maken van de uitvoerende macht of een van deze elementen.

Ons plaatsend op het standpunt van de organisatiesociologie, gaan wij uit van de definitie van R. Dahl, overgenomen door M. Crozier (3): « de macht van een persoon A op een persoon B is het vermogen van A te bekomen dat B iets doet wat hij zonder de tussenkomst van A niet zou hebben gedaan ». Deze definitie biedt het voordeel dat zij verwijst naar geen enkele ideologie, al of niet omgezet in een politiek of juridisch schema. Daarenboven is zij rechtstreeks bruikbaar voor de studie van de actie. Om deze twee redenen wordt zij hier aangenomen.

Waarmee houdt de macht van A verband? Deze kan afhangen van zijn status, van een formele erkenning door het systeem waarin de machtsverhouding wordt beleefd: A beschikt over een hogere graad of rang. Het is echter welbekend dat A er niettegenstaande zijn rang soms niet in slaagt B zijn gedrag voor te schrijven, of nog, dat B,

(3) R. DAHL, *The concept of power*, Behavioral Science, 1957, 2, 201-215. M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Parijs, 1963, blz. 211 e.v.

hoewel geenszins formeel geaccrediteerd, van A een door B gewenst gedrag kan verkrijgen : de reële macht heeft tenslotte niet veel uit te staan met de formalisering ervan.

Deze studie handelt over de reële macht : die van de directeur die van zijn mensen bekomt dat zij aan een bepaald werk voorrang verlenen, die van de administratieve beleidsvoerder welke in vergadering met zijn gelijken hen tot een gezamenlijk standpunt weet over te halen dat met zijn zienswijze overeenstemt, die van de hogere ambtenaar welke bij het ministerieel kabinet en vervolgens bij de minister een gunstig onthaal weet te krijgen voor een voorstel tot actie dat in de administratie ontstaan is. Toegepast op het vraagstuk van de informatica, bestaat de macht van de administratieve beleidsvoerder er bv. in gedaan te krijgen dat de automatische verwerking van de informatie in verband met een bepaalde kwestie éérs gebeurt ; zij bestaat er ook in de geordende kennis, die de informatica hem verschaft, te benutten om een bepaalde beslissing te treffen of te doen treffen ; zij bestaat erin een meer hechte coördinatie te bekomen tussen de studie van verschillende problemen of de actie van verschillende diensten door het gebruik van de computer om de gegevens over deze problemen of de gegevens die deze diensten gebruiken, te verwerken ; zij bestaat er nog in zijn feitelijke macht te vergroten ten overstaan van andere diensten, personen, of groepen van personen, omdat hij een operationele informatica-uitrusting beheerst en hij hierdoor een sleutelpositie inneemt. Het wemelt kortom van de voorbeelden van een verband tussen informatica en macht in het openbaar bestuur.

De ervaring toont voortdurend aan dat werkelijke macht verband houdt met het beheersen van verschillende technieken in het menselijke verkeer en in het bijzonder met het beheersen van de onderhandelings-technieken ; zij toont ook aan dat werkelijke macht op een determinerende wijze berust in het feit dat A over informatie beschikt die B niet bezit, dat hij in staat is deze te ordenen en er zich van te bedienen en dat B omwille van zijn onwetendheid in onzekerheid verkeert en aldus niet in staat is om het gedrag van A te voorzien. Het moge hier volstaan omtrent al deze kwesties te verwijzen naar de klassieke werken (4).

Macht de juri en macht de facto zijn op die manier verscheiden, maar geenszins met elkaar in tegenspraak, noch sluiten zij elkaar uit.

(4) Zie bv. MARCH en SIMON, *Les organisations*, Parijs, Dunod, 1964, en CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Parijs, Seuil, 1963.

Bovendien voorzien de administratieve teksten niet in alle gevallen (5), de stijl van iedere chef geeft kleur aan zijn dienst en de wijze waarop de relatie, zelfs de hiërarchische, tot stand komt, zal een geweldige invloed hebben op de actie van de personen waartussen deze relatie bestaat. Deze en vele andere feiten tonen aan dat de beleidsvoerder in het openbaar bestuur, los van status en rechtsregels, over een potentieel aanzienlijke feitelijke macht beschikt die daarenboven dikwijls reëel belangrijk is. Deze feitelijke macht, in de meeste gevallen overigens uitgeoefend overeenkomstig het recht, maar daarenboven in toepassing van de regels die de machtsverhoudingen tussen mensen beheersen, zal in deze studie « de macht » worden genoemd.

De voorstelling van het aangenomen perspectief, de precisering van de betekenis der sleutelwoorden bieden de gelegenheid de wetenschappelijke grondslagen van het werk te vermelden. Het is hier de plaats niet om daarbij stil te blijven staan. Pro memorie volgen hier enkele opmerkingen :

1. het voorwerp van de studie is niet het openbaar bestuur zoals het voorkomt in de teksten, maar zoals het leeft in de praktijk, in het veld ;
2. het openbaar bestuur wordt niet benaderd vanuit een ideologie, politieke of andere, maar vanuit een geordende beschrijving der feiten ;
3. onder de mogelijke wetenschappelijke benaderingswijzen, staat de organisatiesociologie en haar recente ontwikkelingen centraal ;
4. het gaat hier niet om de verklaring zelf van de beschreven feiten, maar om de verklaring met het oog op voorstellen voor de actie ;
5. de reflexie over de toekomst zet aan tot actie vandaag.

Sectie 2. De huidige ontwikkeling doortrekken : Hypothese A.

Men dient de ontwikkeling te onderscheiden wat betreft de context waarin het verband tussen administratie en informatica zich afspeelt (§ 1), wat betreft de informatica zelf (§ 2) en wat betreft de informatica in verband met de administratie, speciaal in termen van machtsverhoudingen (§ 3). In ieder van deze gevallen worden de karaktere-

(5) Dit is overigens de voorwaarde dat het openbaar bestuur functioneert. Indien alles in de teksten wordt voorzien, bevindt men zich in de verlammeende situatie die o.a. beschreven wordt door M. WEBER. Voor de analyse van het menselijk aspect van deze situatie, leze men bv. KAFKA.

ristieke trekken van de huidige of recente evolutie *eenvoudig doorgetrokken*. Daaruit ontstaat een bepaalde beschrijving van de denkbare situatie tegen de jaren 1985. Aan de beschrijving van de gerezen problemen en aan de denkbare wegen tot oplossing daarvan zal sectie 5 worden gewijd.

I. DE GLOBALE SAMENLEVING EN HET OPENBAAR BESTUUR.

De globale samenleving is veel meer dan een kader waarin het verband tussen informatica en openbaar bestuur zich afspeelt, benaderd in termen van macht. Een dergelijk verband wortelt inderdaad in dit systeem en maakt er zelf deel van uit. Het openbaar bestuur is geen aparte werkelijkheid die zich nestelt in de globale samenleving, maar is hiervan een integrerend element. Daarom is het van belang hier even bij stil te staan.

Op het vlak van de globale samenleving kan men zich de situatie in 1985, gezien als een eenvoudige voortzetting van de huidige tendenzen (hypothese A), als volgt voorstellen, indien men zich althans beperkt tot enkele grote trekken. De verschillende soorten communicatie zullen steeds overvloediger worden en meer en meer verscheiden; de informatie stroomt van alle kanten toe en overweldigt het individu; de kwaliteit van de communicatie wordt niet beter maar wel is de kwantiteit der contacten toegenomen. Het gezag wordt meer aangevochten zonder dat dit gepaard gaat met enig schuldgevoel of steeds met voorzorgen, althans van oratorische aard, wordt omgeven; het machtssysteem wordt uitgeoefend in de onderhandeling tussen krachten die elkaar in evenwicht pogen te houden; dit betekent niet dat de samenleving geblokkeerd wordt, maar dat naast de traditionele ambivalentie van de gezagsrelatie steeds meer een gespannen verhouding optreedt tussen de verschillende krachten die elkaar de uitoefening van macht via onderhandelingen betwisten. De verandering treedt in versneld tempo op, de vernieuwingen komen veelvuldiger voor; de enen worden ongeduldig, omdat ze zien dat deze stroomversnelling wordt afgeremd door hen die de macht in handen hebben, de anderen klampen zich angstvallig vast aan de poging om te behouden wat zij bezitten: het hiaat tussen ambtelijke stukken en feiten wordt scherper, de afstand tussen formele ambtsbekleders en jongeren groter en dit alles in een situatie van voortdurende spanning en van steeds meer voorkomende conflicten. Op sociaal-economisch vlak wordt het groei-cijfer gehandhaafd, duurt de inflatie voort en blijft de werkloosheid aanzienlijk; het snelle verbruik der verkregen goederen is algemene regel.

Op het vlak van het openbaar beheer treden in 1985 drie verschijnselen duidelijk aan het licht. Eerst en vooral is de rol van de publieke sector in het sociaal-economisch leven toegenomen; deze drukt, rechtstreeks of niet, zwaarder op de uitoefening van de economische macht; de burger krijgt hierdoor een groeiend aantal diensten aangeboden. Ook is een zekere Europeanisering voortgeschreden; zonder dat de politieke eenmaking bewerkt is, wordt in feite, door de noodzaak tot vooral sociale en politieke coördinatie, de macht van iedere staat beperkt ten voordele van het geheel. Tenslotte is ook de regionalisering een belangrijk feit geworden: aantal en belang der behandelde kwesties op het vlak van ieder der grote Belgische gewesten is aanzienlijk gegroeid.

Op het vlak van het openbaar bestuur kunnen in 1985 verschillende veranderingen worden waargenomen. De vraagstukken zijn veel talrijker en ingewikkelder geworden, terwijl de uitrusting van het openbaar bestuur en vooral de beschikbaarheid van technisch en menselijk gevormde mensen om deze vraagstukken op te lossen, veel langzamer toeneemt. De besturen waarvan de actie rechtstreeks gericht is op de individueel aan de burger bewezen dienst, hebben zich ontwikkeld (sociale zekerheid); dat geldt ook voor de diensten die de staat de steeds noodzakelijker wordende middelen moeten verschaffen (B.T.W.); ook hebben zich ontwikkeld de kleinere diensten met een sterk technisch karakter (die zeer ingewikkelde en zeer belangrijke zaken behandelen (begroting, planning): andere besturen handhaven zich, sommige blijven eenvoudig bestaan. De interactie tussen openbaar bestuur en politieke overheid wordt steviger: het gewicht der kabinetten wordt zwaarder, de rol die ambtenaren daarin spelen, is aanzienlijker, de politieke invloed inzake benoemingen in het openbaar bestuur is zeer direct.

In hypothese A beïnvloedt deze drievoudige evolutie op determinerende wijze het verband tussen informatica en openbaar bestuur, uitgedrukt in termen van machtsverhoudingen. In werkelijkheid wordt dit verband er op diepgaande wijze door geconditioneerd, zoals wij verder zullen zien.

II. DE INFORMATICA IN HET OPENBAAR BESTUUR.

In de hypothese waarin men eenvoudig de krachtlijnen van de huidige ontwikkeling doortrekt (hypothese A), is het ook mogelijk zich een idee te vormen over de informatica in het openbaar bestuur in 1985.

Materieel gezien, vindt de uitrusting in het openbaar bestuur sneller plaats dan in de particuliere sector en tevens met gemiddeld krachtiger materiaal. De hernieuwing van de contracten heeft de positie van bepaalde constructeurs nog verstevigd en de moeilijkheid om zich tot

andere te wenden, vergroot. De perfectionering van het materiaal bevordert een grotere overeenstemming tussen de computers en vooral een aanzienlijke ontwikkeling van de perifere systemen.

Ook op het vlak van het personeel is de situatie geëvolueerd. In 1985 bestaat er een groot aantal goed opgeleide programmeurs en is de arbeidsmarkt op dit punt wat meer ontspannen; hun stabiele positie in het openbaar bestuur is dus meer beveiligd. De analisten uit de administratie zelf voortgekomen, zijn voldoende talrijk. Wat het hogere personeel betreft, leiden de universiteiten bekwamen theoretici op, die echter geenszins gericht zijn op de toepassing en daarom moeilijk bruikbaar in het openbaar bestuur. Het vraagstuk van het statuut der informatici is nog niet opgelost. Dat van hun permanente vorming is geregeld op het vlak van de technische recyclage, maar niet op dat van de vorming door het doeltreffend contact met de « ambtenaren-generalisten ».

Wat betreft de taken der informatica in het openbaar bestuur dient onderscheid gemaakt. Eerst en vooral verricht de computer veel sneller veel meer uitvoeringsbewerkingen, vooral als het gaat om een lange reeks. Vervolgens heeft ook de coördinatie van de met behulp van de informatica uitgevoerde acties zich ontwikkeld; veel problemen zijn nog niet opgelost, maar stilaan komt deze coördinatie tot stand, opgelegd door de top en georganiseerd volgens centraal vastgestelde procedures; dit geschiedt niettegenstaande ernstige weerstand van bepaalde grote overheidsdiensten. Tenslotte is het gebruik van de informatica voor directe hulp bij de besluitvorming technisch zeer goed mogelijk, maar wordt nog weinig in praktijk gebracht.

III. INFORMATICA, OPENBAAR BESTUUR EN MACHT.

De evolutie van de globale samenleving, het openbaar bestuur en de informatica wijzigt wel te verstaan de banden tussen informatica en openbare besturen betreffende de verdeling en uitoefening van macht. Nog steeds uitgaande van de hypothese van een eenvoudig doorzetten der huidige tendenzen (hypothese A), kan men zich afvragen hoe de situatie ter zake zich zou kunnen voordoen in het openbaar bestuur van 1985.

Eerst en vooral, en dit is van kapitaal belang, zal de informatica iedereen meer en sneller en beter verwerkte informatie ter beschikking stellen. Op die wijze zal iedereen, *ceteris paribus*, over meer kansen beschikken om adequate beslissingen te treffen en zijn macht met succes uit te oefenen.

Op de tweede plaats wordt, steeds in hypothese A, het conflict tussen informatici en ambtenaren-generalisten op generlei wijze geregeld. Het onvermogen van communicatie tussen de kaste der deskundigen en « de rest » van de administratie is volledig. Door de uitbreiding van hun taak controleren de informatici een indrukwekkende voorraad verwerkte gegevens en beschikken zij bijgevolg over een enorme potentiële macht. Maar omdat zij de middelen niet zien om hun kracht te gebruiken, gezien de onwetendheid waarin zij verkeren omtrent de administratieve werkelijkheid — vooral de hoogst geplaatsten onder hen —, staan zij vaker de machtsuitoefening door bepaalde personen in de weg dan dat zij zelf in hun plaats macht uitoefenen. De analisten die uit de administratieve werkelijkheid voortkomen, vormen een breekbare en ontoereikende loopplank tussen informatici van « origine » en generalisten. Deze laatsten worden heen en weer geslingerd tussen de inferioriteitsgevoelens van de niet-deskundige en de agressiviteit van lieden die hun macht zien versmallen, naarmate hun controle over de wijze waarop de informatie circuleert, vermindert. Op dit punt blijft er bijgevolg steeds spanning bestaan, zelfs indien open conflicten vrij weinig voorkomen: een belangrijke verschuiving van macht tussen de twee categorieën is mogelijk, maar komt in de praktijk niet zo volledig voor als dat theoretisch zou kunnen.

Vervolgens komt er wijziging in het respectieve gewicht der diensten. Hier doet zich een duidelijke machtsverschuiving voor. De diensten die in staat zijn tot het succesvol automatisch verwerken van informatie, nemen een sterkere positie in. Zij wegen zwaarder op het beheer van de staat, met inbegrip van de actie der andere diensten.

Bovendien hebben bepaalde diensten bij het invoeren van de informatica een aanzienlijke macht verworven. Het betreft de diensten die met de coördinatie van deze invoering belast zijn, alsmede met de controle over de uitvoering van de contracten en met de keuze van de zeer kostbare noodzakelijke studies en van hen die deze zullen verrichten. In feite verschaft deze coördinerende taak hen in menig belangrijk probleem een dominerende positie. Dit feit wordt bijzonder onprettig ervaren door zeer dynamische en sterk gestructureerde diensten die met ongeduld deze feitelijke voogdij ondergaan. Men is getuige van een feitelijke machtsverschuiving die ver uitstijgt boven de wettelijke beschikkingen en de wil der politieke autoriteiten. Het onontbeerlijk karakter der coördinatie en de noodzaak van organen die hiermee belast zijn, maken het probleem er niet eenvoudiger op, integendeel. Op dit punt is het conflict ernstig en diep geworteld.

Bovendien wijzigt de ontwikkeling van de informatica de machtsystemen in de relatie tussen openbaar bestuur en politieke overheid.

Alleen reeds de hierboven vermelde moeilijkheden, de aanwezigheid van talrijke hogere ambtenaren in de kabinetten en nog enkele andere factoren hebben tot gevolg dat de politieke overheid allerminst verzwakt in haar relatie tot het openbaar bestuur naar voor treedt. Iedereen herhaalt maar steeds dat de politieke overheid voortaan beter geïnformeerd wordt en beter in staat is om in alle vrijheid meer verlichte besluiten te treffen, maar in de praktijk is tot de keuze van de verwerkte informatie, tot de oriëntatie van deze verwerking en tot nog andere elementen niet noodzakelijkerwijze door de politieke overheid van het ogenblik besloten. Bijgevolg is er op dit punt een stukje verschuiving van macht van de politieke overheid naar de administratie, maar deze verschuiving wordt afgeremd door interne moeilijkheden in de administratie en door haar onvermogen alle mogelijk voordeel te halen uit het informatica-instrument.

Tenslotte blijkt in de « administratie '85 » de machtsverschuiving, verbonden aan het bezit van een snellere, vollediger en meer exact verwerkte informatie, met grotere duidelijkheid in de verhouding tussen uitvoerende en wetgevende macht, waarbij deze laatste veel aan gezag inboet. Het blijkt ook in de verhouding tussen meerderheid en oppositie alsook tussen de staat en de verschillende pressiegroepen. De verschuivingen zijn des te minder opvallend, omdat weinig mensen er belang bij hebben ze aan de grote klok te hangen. Zij worden afgezwakt en opgevangen door de talrijke vormen van communicatie en contact die aan de polen van deze verhoudingen bestaan. Niettemin blijven zij duidelijk aanwezig en uiterst belangrijk. Een uitvoerig onderzoek hiernaar valt buiten het kader van dit werk. Het moge hier volstaan er even op te wijzen, omdat door deze verschuivingen, naast andere gevolgen, bepaalde diensten ten nadele van andere worden versterkt.

Indien men zich de administratie '85 voorstelt als een simpele voortzetting van de huidige tendenzen (hypothese A), dan zal op dat ogenblik de informatica iedereen aanvankelijk meer kansen geboden hebben zijn macht volledig uit te oefenen, maar zij zal ook wijziging hebben aangebracht in de verschillende elementen van de verdeling en de uitoefening van macht. In dit opzicht zal de positie van de informaticus verstevigd worden ten nadele van de « generalist ». Maar er staat veel meer op het spel dan de machtsverhouding tussen informatici en generalisten, die slechts één elementair aspect van de zaak is. Zo zal in 1985 een bepaald gebruik van de informatica het respectieve gewicht der overheidsdiensten gewijzigd hebben. De diensten die een sleutelpositie innemen bij het organiseren van de informatica en het circuleren van de informatie worden aldus krachtig versterkt.

Sectie 3. Het maken van een prognose: hypothese B.

Het staat vast dat de « administratie '85 » niet alleen maar de voortzetting zal zijn van de voornaamste kentrekken der huidige evolutie. Voorzeker zal zich in vele opzichten een ontwikkeling voordoen die tot de boven beschreven situaties zal leiden. Maar op verschillende punten zullen correctieven worden aangebracht. Dit zal een weerslag hebben op de machtssystemen zoals die bestaan in de administratie die over informatica beschikt. Zich deze correctieven voorstellen is uiteraard een beetje willekeurig, zelfs indien de verbeelding zich niet de vrijheid aanmeet van de droom. Toch biedt dit niettemin het voordeel om de in sectie 2 aanvaarde lineaire hypothese te verruimen en dit is onontbeerlijk, indien men uit de reflexie over de toekomst mogelijke acties wil afleiden voor het heden. In deze sectie worden dus varianten voorgesteld die zeer goed mogelijk zijn en die op geenszins verrassende wijze de horizon van 1985 zullen verhelderen, zonder dat men zich volledig bindt aan de huidige tendenzen. Daarom is het nuttig gebleken om een overzicht een in deze zin te maken, dat is hypothese 3.

De beschouwingen die correctieven aanbrenge aan hypothese A, handelen over de globale samenleving en het openbaar bestuur (§ 1) over de informatica (§ 2) en over de macht in het openbaar bestuur dat over informatica beschikt.

I. DE GLOBALE SAMENLEVING EN HET OPENBAAR BESTUUR.

Aan de hand van hypothese B kunnen verschillende correctieven worden aangebracht aan de in de vorige sectie gemaakte hypothese. Deze zullen een grote weerslag hebben op de uitoefening van macht in de administratie '85.

Op het vlak van de globale samenleving wordt de contestatie van het gezag afgeremd door haar excessen en negatieve consequenties; indien de macht nog aangewend wordt in de onderhanding, dan ziet men nochtans een ware deelname ontstaan in de uitoefening ervan; er zijn meer gezamenlijk genomen beslissingen en minder afgedwongen concessies. Op sociaal-economisch vlak zullen de groeicijfers verminderen, omdat de mensen meer belang hechten aan de kwaliteit van het leven. Daarentegen blijven de overvloed aan informatie en de stroom van veranderingen bestaan zoals in de vorige hypothese beschreven werd.

Op het vlak van het openbaar beheer zullen twee van de drie in de vorige hypothese vermelde verschijnselen sterker doorzetten. De uitbreiding van de rol van de staat zal doorgaan zoals voorzien. De europeanisering zal echter sneller gebeuren onder de druk van tegen-

gestelde niet-Europese belangen. De regionalisering is een politieke werkelijkheid geworden van kapitaal belang: het land leeft in een federale toestand. De politisering van het openbaar bestuur gaat in stijgende lijn, speciaal inzake personeel.

Op het vlak van het openbaar bestuur worden de in hypothese A vermelde elementen bevestigd: groeiende complexiteit, bevoorrechte ontwikkeling van bepaalde diensten, zwakke groei van de middelen, vooral inzak mankracht. Maar het verschijnsel van de versnelde europeanisering berooft bepaalde diensten grotendeels van hun macht, omdat vele beschikkingen voortaan getroffen worden op Europees vlak, terwijl de diensten in rechtstreeks contact met de supra-nationale autoriteit zwaar gaan doorwegen. De regionalisering van haar kant heeft bepaalde diensten doen springen en vooral verschillende diensten van hun substantie beroofd ten voordele van andere, nieuwe en regionale; de verhouding tussen deze en gene komt moeilijk tot stand, maar wordt noodzakelijk geacht, omdat alleen de oude diensten over bepaalde technieken en inlichtingen beschikken en ook niet steeds bestemd zijn of genegen om uiteen te springen.

De aldus op drievoudig vlak aangebrachte correctieven verstoren het geheel van de hypothese zoals wij verder zullen zien.

II. DE INFORMATICA IN HET OPENBAAR BESTUUR.

Op dit punt dienen verschillende correctieven op de in hypothese A gemaakte beschrijving onder ogen genomen te worden.

Op materieel vlak zal de uitrusting van de administratie '85 gebeuren zoals beschouwd in hypothese A: tendens in de richting van grote computers, ontwikkeling van de perifere systemen, verbetering in onderlinge verenigbaarheid en coördinatie. Maar de europeanisering vindt ook plaats inzake informatica-uitrusting, bijgevolg zullen de contracten worden gewijzigd en niet alleen voordeel opleveren voor de twee huidige constructeurs, maar ook voor hun Franse en een beetje later voor hun Britse collega.

Wat de informatie betreft wordt hypothese A bevestigd qua groei in aantal en technische kwaliteit van hen die zich op de arbeidsmarkt aanbieden; ook wordt deze hypothese bevestigd wat betreft de moeilijkheid om met de generalist in communicatie te treden. De technische basisvorming der informatici behoort tot het terrein van nationale opvoeding, maar hun opleiding voor het openbaar bestuur gebeurt binnen het openbaar ambt door dit bestuur zelf of onder zijn controle. Het probleem van het statuut der informatici wordt opgelost. Deze krijgen een stabiele positie in het openbaar bestuur, hebben een zekere mobiliteit tussen de

diensten en dit biedt goede kansen tot oplossing van het probleem verband met de verhouding tussen informatici en generalisten.

Wat de taken der informatica betreft wordt hypothese A in ruime mate bewaarheid in hypothese B. Men gaat voort met veel te praten over beheersinformatica en deze veel minder in praktijk te brengen. Theoretisch is de coördinatie uitstekend, maar zij wordt bemoeilijkt door de optredende politieke veranderingen.

III. INFORMATICA, OPENBAAR BESTUUR EN MACHT.

In hypothese B zou de macht en de uitoefening ervan in en over het openbaar bestuur dat over informatica beschikt, als volgt beschreven kunnen worden.

Zoals in hypothese A, bevordert het sneller circuleren van meer en betere informatie in beginsel de doelmatige uitoefening van macht. De machtsverschuivingen ten voordele van bepaalde diensten of staatsorganen vinden plaats zoals in de vorige hypothese.

Op twee punten doen zich substantiële verschillen voor.

Eerst en vooral plaatst de europeanisering het nationaal automatiseringsplan op de helling. Sommige basiskennmerken waartoe op Europees vlak besloten wordt, corresponderen niet met de in België gemaakte keuzen. De verenigbaarheid tussen de nationale realisaties en die van andere landen is zeer onvolledig. Kostbare keuzen moeten worden gemaakt of opnieuw worden gemaakt. Dit plaatst een vraagteken achter de hele coördinatie van de informatica in België, terwijl het openbaar bestuur dat hiermee is belast, enige moeite ondervindt om zich op te werpen als verplichte tussenschakel tussen deze of gene Belgische dienst en de supra-nationale autoriteiten. Op die wijze zal de informatica, hoewel ze op bepaalde punten de uitdrukking blijft van een dynamische macht, in de praktijk ertoe komen bepaalde machtsoverdrachten af te remmen, waartoe door de politieke overheid besloten werd.

Tenslotte bemoeilijken de inzake informatica gemaakte keuzen de toepassing van de regionalisering. De informatie komt voorzeker sneller door en eender welk perifeer systeem kan de centrale organen ondervragen. Men beseft echter dat een verbetering in de communicatie tussen computers eveneens de rechtvaardiging zou kunnen zijn van een beleid van uitrusting met kleine computers en niet met machtige eenheden (6).

(6) In dit opzicht heeft Israël juist de tegenovergestelde keuze gemaakt van België. Het vaststellen van de vooruitgang der communicatie tussen computers heeft de Israëli ertoe gebracht dit argument te gebruiken, niet om zich uit te rusten met zwaar materiaal maar om kleine computers aan te schaffen die zorgvuldig met elkaar geïnterconnecteerd waren.

Bovendien wordt het centraliserend karakter van het nationaal automatiseringsplan (7), aanvankelijk met technische motieven in verband gebracht, niet gecompenseerd in de regionale centra, dit gezien worden als praktisch zeer afhankelijk van centrale impulsen. Over het geheel genomen wordt de coördinatie van de informatica, door de politieke ontwikkeling ontzenuwd, door de mensen gezien als een rem, terwijl deze coördinatie overigens des te nuttiger is, naarmate de te behandelen problemen ingewikkelder zijn.

Zo verhoogt volgens hypothese B de informatica in beginsel de kansen tot adequate uitoefening van macht. Hoewel theoretisch onzijdig, beginnen de nationale informaticastructuren een behoudende rol te spelen ten aanzien van europeanisering en regionalisering. Dit laatste punt schijnt van buitengewoon belang.

Sectie 4. Van prognose naar prospectie : hypothese C.

Zoals wij hebben gezien, gaat de prospectieve benadering in tegen-gestelde richting van de benaderingswijzen in de vorige secties. Zij bestaat in een vrije voorstelling van de mogelijke toekomstige situatie, in de vermelding van enkele basisproblemen in zake macht, in het zoeken van oplossingen die de informatica aanbrengt of zou kunnen aanbrengen. De kansen dat de ingebeelde situatie zich werkelijk voordoet, zijn natuurlijk uiterst gering, maar dit heeft geen belang. Het komt er inderdaad op aan om uit een dergelijke reflexie de bruikbare elementen af te leiden voor een vandaag te ondernemen actie met het oog op de verbetering van de situatie van morgen, welke ook de vorm daarvan zij.

In deze sectie (hypothese C) behouden wij de in sectie 3 beschreven benaderingswijze (hypothese B), maar voegen er prospectieve elementen aan toe.

I. DE GLOBALE SAMENLEVING EN HET OPENBAAR BESTUUR.

In hypothese C is de situatie dus zeer verschillend van degene die tevoren beschouwd werd.

Op het vlak van de globale samenleving raakt de groei van de consumptie buiten adem. De inflatie blijft latent aanwezig, de werkloosheid belangrijk, het economisch groeicijfer zwak. Dominerend is

(7) Heeft het nationaal automatiseringsplan al of niet een centraliserend karakter? Op dit punt is de discussie geopend. Wij willen hier niet op terugkomen, ons beperkend tot de bewering dat in de regionaliseringshypothese, het nationaal plan als voldoende centraliserend gezien zou worden om de regionalisering te hinderen.

de actie ten voordele van de kwaliteit van het leven, de strijd voor de bescherming van het milieu, de bekommernis om de terugkeer naar hetgeen natuurlijk en persoonlijk is — deze laatste wens blijft echter dikwijls zuiver verbaal. De technische vooruitgang stagneert, omdat alle aandacht gericht wordt op de economische strijd tussen de grootmachten die verlamdend op elkaar werken.

Op het vlak van het openbaar beheer doen zich drie feiten voor. Eerst en vooral is *de rol van de staat snel gegroeid*, vooral op economisch en sociaal gebied; die staat levert meer diensten aan de burger en deze diensten zijn vooral veel vaker geïndividualiseerd. *De regionalisering is vervolgens tot stand gekomen* met instemming van alle grote politieke krachten, regionale en lokale instellingen ontstaan die er meer op uit zijn om rechtstreeks actie te voeren bij de bevolking dan om de maatregelen van de verschillende instellingen te coördineren. Tenslotte trappelt men bij *de opbouw van Europa ter plaatse*.

Op het vlak van het openbaar bestuur betekent dit een grote spanning tussen de nog bestaande maar dikwijls aan kant gezetten centrale en lokale overheidsdiensten; deze spanning passeert via de politieke autoriteiten hetgeen de zaak niet eenvoudiger maakt. Bovendien worden alle ambtenaren veel minder gevormd in direct contact met de burger. De coördinatie der verschillende lokale administratieve acties is zeer onvolmaakt. Tenslotte is de politisering van het openbaar bestuur op substantiële wijze toegenomen.

II. DE INFORMATICA IN HET OPENBAAR BESTUUR.

Wat het materiaal betreft is het aanbod van de constructeurs in hypothese C minder gevarieerd en koopt de staat bovendien minder. De contracten blijven bestaan, hoewel bepaalde inspanningen voor de uitrusting plaats vinden op regionaal vlak volgens formules die economisch en juridisch zeer verschillen van degene die op nationaal vlak worden gevolgd.

Voor de informatici is de toestand veranderd: meer spanning op de arbeidsmarkt, geen voorrechten meer voor deze categorie ambtenaren, minder problemen bij de dialoog tussen informatici en generalisten.

Voor wat de taken der informatica betreft, blijft de nadruk vallen op de elementaire administratieve werkzaamheden. De ontwikkeling van de overeenkomst, de vermenigvuldiging der contacten tussen informaticadiensten, de algemene intensifiëring van de informatiestroom vormen in ruime mate een compensatie voor het feit dat de coördinatie der werkzaamheden minder strak georganiseerd wordt dan vroeger.

III. INFORMATICA, OPENBAAR BESTUUR EN MACHT.

Volgens hypothese C wordt de macht op een andere wijze uitgeoefend in het openbaar bestuur dat over informatica beschikt.

Eerst en vooral hebben de informatici veel van hun macht verloren en dit in ruime mate ten gevolge van meningsverschuivingen ten voordele van de geheimhouding en van de vrijheden van de burger waarvan men denkt dat die door de informatica in gevaar worden gebracht, enz. Omdat het politiek personeel in grote mate deze verschuivingen heeft begeleid of gezwegen heeft, is de hele vooruitgang van de informatica afgeremd. Zij wordt niet stop gezet, want de noodzaak van automatische informatieverwerking blijft bestaan, maar zij gaat voort in sourdine en te midden van ernstige financieringsmoeilijkheden. Een duidelijke machtsverschuiving wordt vastgesteld.

Bovendien drukt de informatica nadelig op de toepassing van de regionalisering. Hoewel van in het begin aanvaard werd dat de gegevensbanken gedeconcentreerd zouden worden, worden zij geenszins gedecentraliseerd : de regionale centra ondervinden grote moeilijkheden om stilaan werkelijk autonome centra te worden. Om hieraan te verhelpen, zoeken en vinden de regionale diensten met min of meer geluk compensatie van alle aard, speciaal wat betreft regelingen met de particuliere sector of met hetgeen zich aan de rand van de publieke sector bevindt. Dit gaat gepaard met een duidelijk verlies aan macht bij de overheidsdiensten ten voordele van regionale organen die in zeer verschillende juridische omstandigheden werken.

Ook wordt de verdeling van macht tussen de diensten anders. De organen, belast met de coördinatie van de informatica op nationaal vlak, zijn gebonden aan een centraliserend en bijgevolg door de evolutie achterhaald plan. Dit verkleint de mogelijkheden om de taak van coördinatie uit te voeren die even noodzakelijk is in de regionale als in de unitaire structuren. De grote centrale overheidsdiensten die de informatica goed beheersen, vinden hierin een soms determinerend middel om zich te beschermen tegen de pogingen van de regionale besturen zich van de centrale macht te bevrijden. Het succes en de groei in macht van deze laatste houdt, veel meer dan men aanvankelijk had gedacht, verband met de min of meer grote beheersing van de informatica : in de gewesten waar de informatica nauwkeuriger wordt beheerst en doelmatiger wordt benut om de burger geïndividualiseerde diensten te verlenen, kan het openbaar bestuur zich waar maken.

Zo is in hypothese C het probleem van de verhouding tussen informatici en generalisten helemaal achterhaald. De informatica blijkt meer dan ooit een belangrijk instrument tot uitoefening van macht te zijn en dit

te meer, daar de politieke en juridische veranderingen een element van verwarring met zich brengen : terwijl alle andere structuren aan het veranderen zijn, krijgen de door de informatica ontstane structuren een bijzonder relief en dit doet verschillende problemen rijzen.

Sectie 5. Vragen in verband met de vooruitzichten voor de actie.

Geen der drie vermelde hypothesen zal juist uitkomen, maar dit is van geen enkel belang. Hetgeen integendeel wel van belang is, is dit : het onderzoek van iedere hypothese heeft telkens weer talrijke vragen doen rijzen betreffende de in of door de administratie '85 uitgeoefende macht in verband met de invoering van de informatica.

Vele van deze vragen zitten vol dreigingen of vol verwachtingen. Vele zijn actueel en vergen vanaf nu een corrigerende of versterkende actie. Andere zijn onvermijdelijk in de nabije toekomst, tenzij een van nu af aan gevoerde actie ze voorkomt. Nog andere zijn eerder wisselvallig, maar het verleden maakt het mogelijk beter de realiteit van vandaag te zien en desgevallend te denken aan een actie om deze realiteit te verbeteren. Op dit perspectief dient de reflexie over de beschreven hypothesen gericht te worden.

Er is een centraal en enig probleem. *De informatica wijzigt de systemen en de uitoefening van macht in het openbaar bestuur door verandering te brengen in het circuleren, opslaan en verwerken van de voor de besluitvorming noodzakelijke informatie. Dat is een beschavingsfeit van kapitaal belang. Wat is of wat zou de inbreng van dit feit kunnen zijn, zodat het openbaar deze wijziging zou benutten voor een steeds doelmatiger dienstverlening aan de burger ?* Het is in deze termen dat de kwestie zich stelt.

Onze beschouwingen gaan in deze richting. Eerst worden enkele opmerkingen gemaakt over het aldus gestelde probleem. Deze gaan van het stellen van vragen tot het doen van suggesties voor de actie. Alle hebben betrekking op het verband tussen informatica en openbaar bestuur, maar sommige zijn meer gericht op de informatica (§ 1) en andere meer op het openbaar bestuur (§ 2).

I. OPMERKINGEN VANUIT DE INFORMATICA.

Er dient onderscheid gemaakt wat betreft het materiaal, de informatici, de taken, de « structuren » van de informatica : de onderlinge afhankelijkheid van deze punten is voorzeker zeer groot, maar door een dergelijk onderscheid wint het betoog aan helderheid. Er worden enkel opmerkingen

gemaakt over punten die rechtstreeks of onrechtstreeks vragen oproepen over macht.

Het materiaal.

1. De technische vooruitgang gaat meer in de richting van een gemakkelijker communicatie (grotere overeenkomst tussen computers, vereenvoudigde en meer directe taken, ontwikkeling van de perifere systemen, enz.) dan in de richting van het vermogen tot rechtstreekse verwerking. Dit opent nieuwe perspectieven, omdat de automatische informatieverwerking meer toegankelijk wordt voor de mensen, dichter bij de basis komt. Maar dit zou eventueel ook een nieuw onderzoek kunnen vragen van de gemaakte keuzen inzake materiaal, bijzonder wat betreft de voorkeur, sterker in de publieke dan in de particuliere sector (8) voor de aankoop van machtige eenheden. Wordt door de verbetering van de contacten tussen de verschillende soorten apparaturen het ogenblik niet voorbereid dat, naast enkele onontbeerlijke zeer grote computers, er vele kleine zullen zijn?

2. Zoals het probleem van het materieel volume van de computer minder belangrijk is geworden met het verschijnen van de geïntegreerde circuits en van de derde generatie van apparaten, zo zal ook de kwestie van de snellere verwerking aan belangrijkheid inboeten. De huidige apparatuur maakt inderdaad zulke snelheden mogelijk dat de problemen zich eerder voordoen op het ogenblik van het vergaren van de gegevens. In vele gevallen is het nog meer versnellen van het proces zonder veel praktisch nut geworden.

3. België is door de zogenaamde « contracten van vooruitgang » gebonden aan twee constructeurs. In de praktijk zal men bij het aflopen van het huidige contract op deze keuze zeer moeilijk kunnen terugkomen. Dat brengt consequenties met zich die veel verder gaan dan de levering van uitrustingen en hetgeen contractueel is vastgesteld. Deze consequenties kunnen gunstig zijn (gemakkelijke coördinatie) of niet (niet steeds opportune unificatie).

De informatici

4. De technische opleiding der informatici is de zaak der onderwijsinstellingen. Deze gaan ter zake een groeiende rol spelen die zeer snel beslissend zal zijn. Dat zal de macht verminderen van organen die

(8) Dit verschil wordt niet volledig verklaard door het feit dat de publieke sector de administratieve kwesties in langere series behandelt, hetgeen trouwens niet altijd waar is. Het zou van belang zijn om andere verklaringen te vinden.

ontstaan zijn uit de nood van het ogenblik. Niettemin zal de technische opleiding van personeel van hoger niveau nog lang een probleem blijven : de universiteiten zullen merendeels technisch personeel opleiden dat meer op de theorie dan op de praktijk is gericht en meer op research dan op beheer. Dit zal aan de top het gewicht der informatici bij de besluitvorming verminderen, alsook hun vermogen de beheersinformatica in te voeren.

5. Maar het grote probleem van de vorming der informatici is niet van technische aard. Men moet zich ook leren concentreren op de administratieve actie en niet alleen op de informatica, die een werktuig moet blijven ; ook moet men leren de dialoog aan te gaan met de hogere ambtenaren en niet allen met de informatici ; en tenslotte moet men een zaak die nog veel meer dan iets technisch is, niet uitsluitend in technische termen kunnen uitdrukken. De informaticus open stellen voor de dialoog is de zaak van geen enkele school. Dit leert men, al of niet op systematische wijze, in het veld. Die zaak gaat nog lang ongeregeld blijven en hierdoor blijven, omwille van ieders verzwakte positie, de spanningen tussen informatici en generalisten bestaan ; ook gaat dit de diensten verzwakken, omdat deze hierdoor verhinderd worden al het mogelijke nut uit de informatica te halen en dit alles gaat tenslotte de invoering van de zo onontbeerlijke coördinatie vertragen. Een grote krachtinspanning van vorming in de dialoog moet dringend ondernomen worden.

6. Het statuut van de informaticus is nog niet op volledige en stabiele wijze vastgesteld. Verschillende voorstellen terzake zijn voorhanden, deze te onderzoeken valt buiten het raam van dit werk. De huidige situatie heeft voor gevolg dat de informatici van het openbaar bestuur tot passanten worden hetgeen zeer nadelig is voor de doeltreffende werking van dit bestuur. De oplossing is niet gemakkelijk te vinden ; zij schijnt niet alleen in een statuut te liggen, maar blijkbaar komen er ook andere elementen bij te pas (ontspanning op de arbeidsmarkt der informatici bv.). In ieder geval wordt het openbaar bestuur op blijvende wijze door de huidige situatie verzwakt.

De taken

7. Het is een gewone zaak geworden te betreuren dat de informatica in het openbaar bestuur zich dikwijls beperkt tot ondergeschikte taken met verwaarlozing van rechtstreekse hulp bij de besluitvorming. Die situatie gaat voortduren. Vanaf nu is het nodig door een betere dialoog tussen informatici en generalisten de werkelijke inplanting voor te bereiden van een « geëvolueerde » informatica. De gevolgen zullen niet onmid-

dellijk voelbaar zijn, maar van het succes hiervan zal in ruime mate de doeltreffendheid van de « administratie '85 » afhankelijk zijn.

8. De meest nabije en meest onmiddellijk rendabele evolutie houdt verband met de coördinatie der huidige werkzaamheden. Op voorwaarde dat men hierbij niet alleen van de top, maar ook van de basis uitgaat en dat zowel de mensen aan de top als aan de basis hierin werkelijk bewust participeren, zal deze coördinatie weldra een element van primordiaal belang worden voor de doeltreffendheid van gans het systeem. Deze pogingen tot coördinatie zouden uiteraard steriel zijn, indien zij gericht werden op de informatici en niet op de coördinatie van de administratieve actie zelf en dit o.a. door middel van informatie. Dit punt, maar dan gericht op de administratie, zal later nog terugkomen.

9. Er is ook een taak waarop de informaticus zich vaak onbewust toelegt zonder er geschikt voor te zijn en dit is een bijzonder ernstige zaak. Het betreft het bepalen van de objectieven der administratieve actie. Door het onderzoek van bepaalde problemen onrechtmatig op de informatica af te schuiven, komt men ertoe het objectief zelf te wijzigen dat door de bestudeerde actie wordt nagestreefd. Het kiezen van een of ander bepalend element als basisgegevens kan soms de hele zin wijzigen der werkzaamheden, die uitgaande van deze informatie, zijn verricht. Of nog, de organisatie van de verwerking van een bepaalde informatie centraliseren gaat in de praktijk, of men dat nu wil of niet, aan de administratieve actie die met behulp van deze informatie is verricht, een centraliserend karakter geven, waarover de wetgever niet heeft beslist en dat het politiek gezag niet heeft gewild (9).

De structuren (10)

10. Het invoeren van de « structuren » der informatica vloeit voort uit het organiseren der relaties tussen de diensten die op automatische wijze informatie verwerken. Hier rijst een kapitaal, veelal miskend probleem. Indien deze structuren worden gevestigd door zich in de grond te baseren op beschouwingen die tot de informatica behoren

(9) Hierop een antwoord geven door begrippen te verwarren als decentralisatie en deconcentratie (localisatie van bepaalde computers, verwijzing naar de regionale centra van lokale of routine-werkzaamheden) ofwel het belang van deze kwestie niet willen erkennen in naam van de mogelijkheid tot communicatie, schijnt bepaald een beetje kortzichtig.

(10) Onder « structuren » verstaan wij hier met Laborit, « het geheel der relaties die bestaan tussen de elementen van een geheel ». Dat is ook de betekenis die gebruikt wordt door Cantor en in de theorie der gehelen. De structuur vergt dus geenszins een formele, juridische basis. Zij bestaat niet buiten de met elkaar in verband staande elementen.

en niet eerst en vooral op de eisen van de administratieve actie, dan gaan deze op een onjuiste wijze de bestaande structuren (de structuren b.v. die in de teksten zijn vastgesteld) overlappen. Dit is een bron van mogelijke ernstige wanverhoudingen: uitgaande van ongetwijfeld zeer legitieme beschouwingen op het vlak van de informaticatechnieken, worden structuren ingevoerd die nogal vreemd zijn aan de vereisten van een doelmatige openbare dienstverlening. Dit veroorzaakt stilaan grote machtsverschuivingen. Daarenboven kunnen deze structuren een remmende werking hebben, waar het gaat om het toepassen van de besluiten van het gezag en bijzonder van het uitvoerend gezag, dit met deze structuren geen rekening houdt of er dwars tegenin aan. Deze zaak is van het allergrootste belang en moet dringend worden aangepakt in termen die niet de informatica als uitgangspunt of leidraad nemen, maar de doelmatigheid van het openbaar bestuur. Dit stelt andere eisen en wordt beheerst door andere regels dan de informatica; het zal bijgevolg op een andere wijze worden georganiseerd; de organisatie van de informatica zal zich moeten plooiën naar de organisatie van de staat. Dit is een elementaire maar niettemin soms miskende zaak.

II. OPMERKINGEN VANUIT HET OPENBAAR BESTUUR.

Deze opmerkingen hebben betrekking op de ambtenaren-« generalisten », op de problemen die zij tegenkomen bij het adequaat gebruik van de informatica in hun dienst, op de betrekkingen tussen de diensten, op de relaties van het openbaar bestuur met de bevolking, op de weerslag die de geautomatiseerde administratie heeft op de globale samenleving.

De « generalisten »

11. Deze term wordt gebruikt voor allen die geen informaticus zijn; het zijn de anderen, de Barbaroï, zelfs indien het uitmuntende specialisten zijn maar op een ander terrein dan dat van de informatieverwerking. Het is dus een ongelukkige term maar wel verhelderend: de generalisten zien zich graag als een eenheid tegenover de informatici en omgekeerd. Dit getuigt van een relatie die beleefd wordt als tegenover elkaar in plaats van naast elkaar, zoals dit behoorde te zijn. Deze betreurenswaardige situatie vraagt om enkele opmerkingen.

Om met succes de invoering van de informatica te beleven, moet de ambtenaar *zijn* werk op een veel nauwkeuriger wijze kennen dan volstond om zonder informatica te werken. In het bijzonder moet hij leren de taken die hij vervult, logisch te ordenen, de volgende mentale stap met een onmeedogende strengheid te analyseren en zich meer te concentreren op de objectieven die hij nastreeft en op de controle der bereikte

resultaten. Het denken toespitsen volstaat echter niet. Ook moet hij overgaan tot een nauwkeurige studie van de kosten in tijd, geld en mensen der te verrichten taken en vervolgens nagaan waarin en hoe de automatische informatieverwerking deze kosten op een voortdurend doeltreffende wijze kan drukken.

Ook moet de ambtenaar leren doelmatiger in communicatie te treden, op technisch vlak maar vooral op dat van de gedraging. De « generalist » dient gevoelens van minderwaardigheid tegenover de informaticus te overwinnen en misplaatste rivaliteiten te verwijderen, omdat deze hem doen verdwalen in het warnet der informaticatechnieken (11), in triomfalistische dromerijen (« de informaticus gaat alles oplossen in onze plaats ») of in angstige bedenkingen.

Spits denken, doelmatigheid berekenen en open staan voor dialoog : zonder deze drie voorwaarden gaat de « generalist » aanzienlijk aan macht inboeten ten voordele van de informaticus, die hieruit overigens dikwijls geen voordeel zou weten te halen. Gebrek aan inspanning om deze voorwaarden te vervullen kan het openbaar bestuur niet anders dan ernstig verzwakken. De macht die het afstaat zal door de eerste de beste of door de meest geslepenen worden gegrepen. Waarschijnlijk zal de publieke dienstverlening daar niets bij winnen.

Het verband met de informatica

12. Om een gesprek aan te knopen, moet men met twee zijn ; oproep tot dialoog en verklaringen van beschikbaarheid hebben nooit volstaan ter vervanging van de echte ontmoeting. Deze vereist dat men niet uitgaat van de bestaande praktijken of van de eisen der informatica maar van het op te lossen probleem en van het feit dat men zich daar gezamenlijk voorspant. Dit lijkt in niets op de samenkomsten waar de enen het advies inwinnen van de anderen en nog minder op de vergaderingen waar de enen de anderen meedelen wat voortaan zal worden uitgevoerd. Bij gebrek aan ontmoeting door een concentratie op de problemen zullen informatici en generalisten elkaar wederkerig verzwakken, terwijl de publieke dienstverlening van het samen een toegenomen doelmatigheid vereist. In de administratie '85 zal de informatica volkomen geïntegreerd worden in het openbaar bestuur waarvan zij deel uitmaakt of anders zal zij steriel blijven en intussen ook de dienst steriel gemaakt hebben waar zij zich genesteld heeft.

(11) Hij heeft daar niets te maken. Hij moet praten met de informaticus, hetgeen geleerd kan worden en zich niet in zijn plaats stellen. Hij moet leiding geven aan hen die de machine bedienen en niet de machine zelf bedienen.

13. Eerst en vooral zal men gezamenlijk een onderzoek moeten instellen naar de problematiek i.v.m. het vergaren der gegevens ; een groot deel van de doelmatigheid der informatica, en bijgevolg van de hulp aan het openbaar bestuur, wordt van bij de aanvang gecompromitteerd, omdat deze kwesties te laat, slecht of helemaal niet worden gesteld. Vervolgens zijn het de kwesties in verband met het opslaan der gegevens : beslissen over de keuze van een gegeven is geen centraal probleem van informatica maar van administratief beheer ; beslissen welke gegevens op een bepaalde plaats zullen worden opgeslagen en onder welke vorm is geen vals probleem, zelfs niet indien de contacten tussen computers talrijk en gemakkelijk zijn, hetgeen overigens in de praktijk niet steeds het geval is. Ook dienen bepaalde kwesties in verband met de verwerking te worden onderzocht : welke gegevens bij voorkeur verwerken ? Tot in welke mate ze automatisch verwerken ? Waar een bepaalde verwerking uitvoeren ? Tenslotte moeten op hun beurt de kwesties in verband met het gebruik der verwerkte informatie worden aangesneden. Dit is het werk van de generalisten met assistentie van de informatici.

De relaties tussen de diensten

14. De grote traditionele overheidsdiensten kunnen hun macht niet behouden en ontwikkelen, zij kunnen uit de informatica niet alle mogelijke voordelen halen voor de publieke dienstverlening, indien zij het volgende feit niet willen erkennen : de informatica leidt tot het vestigen van een nauwe coördinatie tussen grote diensten. Dit betekent niet dat enkele grote en stevige forten van onze publieke sector noodzakelijkerwijze ineenstorten, maar wel dat zij niet meer bijna opgesloten in zich zelf kunnen blijven en daarbij vooral een coördinatie voorstaan, volgens welke de andere diensten slechts hun lijn hebben te volgen. De diensten die zich te laat bewust worden van hun nauwe onderlinge afhankelijkheid, zullen verzwakt worden op een doorgaans schadelijke wijze voor het geheel der openbare dienstverlening. Deze coördinatie tot stand brengen door de door de informatica geboden mogelijkheden te benutten is voor vele traditionele overheidsdiensten een taak van eerste orde. Dit moet niet gebeuren uitgaande van beginselverklaringen of veranderingen in teksten of structuren, maar door het onderzoek in onderling overleg van de praktische problemen van administratieve actie, aan de oplossing waarvan de verschillende diensten geïnteresseerd zijn.

15. Grote diensten die laat of in het geheel niet aan de informatica zijn toegekomen, zullen hun gewicht door deze fout sterk zien verminderen. Hoeveelheid en ingewikkeldheid der snel te verwerken informatie zijn van die aard, dat zij die te laat tot informatica overgaan, wellicht

op definitieve wijze verzwakt zullen zijn. Gezien de onderlinge afhankelijkheid der diensten, is het voor de ganse publieke sector nadelig dat bepaalde diensten zich op sleeptouw laten nemen. Dit leidt overigens tot verslechtering der relaties tussen de diensten, hetgeen de doelmatigheid vermindert van het geheel. Een actie die streeft naar een grotere homogeniteit in de betreffende evolutie zou van zeer groot belang zijn.

16. Het is normaal en noodzakelijk dat er een dienst bestaat die belast is met coördineren op nationaal vlak van de invoering der informatica. Het zou betreurenswaardig zijn dat een dergelijke dienst door de andere beschouwd zou worden als een autoritaire en technocratische super-administratie. Het zou nog spijtiger zijn dat deze dienst alle aandacht zou richten op de informatica en niet op de coördinatie van de administratieve actie ter gelegenheid van de invoering der informatica. Dit betekent dat het eerst en vooral een zaak van « generalisten » is, die buitengewoon bekwaam en dynamisch zijn, met een groot vermogen tot synthese en bijzonder geschikt om de standpunten tot elkaar te brengen. Het aanknopen van de nodige relaties tussen deze en andere diensten is een uiterst delikate zaak. Om ze met succes tot stand te brengen, moeten de onderlinge contacten niet simpel van consultatieve en nog minder van informatieve aard zijn, maar zij moeten bestaan in het in onderling overleg zoeken van oplossingen. Deze moeten beoordeeld worden, niet noodzakelijk volgens hun kwaliteit in verband met de informatica-technieken, maar volgens hun bijdrage tot de doelmatigheid der openbare dienstverlening, hetgeen dikwijls iets heel anders is. De optimale oplossing is deze die de beste waarborgen biedt voor de administratieve actie van eenieder. Een ernstige inspanning is dringend noodzakelijk, indien men wil dat de administratie '85 het kapitale probleem beheerst van de coördinatie der informatica. Dit probleem heeft twee aspecten : instelling van een authentiek overleg, centraal gerichte aandacht op de doelmatigheid der administratieve actie en niet op de technieken die daarvoor slechts een steun vormen.

De implanting in de samenleving

17. In de administratie '85 worden door de informatica de kansen verhoogd om talrijker en vooral meer geïndividualiseerde diensten te verlenen. Dit vereist voorzeker een poging tot overdracht van hetgeen uit de computer komt naar de burger. Door en betere opleiding van de ambtenaar tot interindividueel contact zijn op dit punt de kansen op succes aanzienlijk.

18. Met de implanting van de informatica gaan de verhoudingen tussen het openbaar bestuur en de buiten dit bestuur bestaande organen zich

ontwikkelen. Grote firma's leveren het materiaal, de software en staan in voor de opleiding van de informatici : hun verhouding tot de administratie moet blijven die van klant tot leverancier, hoewel het belang van dergelijke leveranciers hen een feitelijke macht over het openbaar bestuur verschafft die tot nadenken stemt. Het komt er zeker op aan te vermijden dat enkele van deze firma's dermate bevoorrechte leveranciers worden, dat zij zodanig druk uitoefenen op het openbaar bestuur, dat zij de actie ervan in een bepaalde richting sturen — dit is jammer genoeg niet alleen een theoretisch geval. Bovendien voeren particuliere of gemengde firma's met uiteenlopende en soms complexe juridische formules voor het openbaar bestuur studiewerk uit, slaan zelfs informatie op en verwerken deze, hetgeen deze firma's contractueel een vaak aanzienlijke rechtstreekse macht verleent. Dit punt vereist van de politieke en administratieve autoriteiten de uiterste aandacht. In het bijzonder dient nagegaan welke werkzaamheden het openbaar bestuur laat verrichten en welke werkzaamheden het in het belang van de publieke dienstverlening best zelf verricht. Men dient te weten door wie, op welke wijze en onder welke voorwaarden tot een beroep op deze ondernemingen besloten is. Bovendien moet men nauwlettend blijven toezien op de reële mogelijkheden waarover deze firma's kunnen beschikken, om de administratieve actie om te buigen. Het kan vaak nuttig en soms noodzakelijk zijn om op een dergelijke hulp van buiten een beroep te doen ; maar men dient politiek en administratief ook te weten wat een dergelijke keuze in ieder afzonderlijk geval betekent. In het bijzonder moet men vermijden onvrijwillig een stuk beheersmacht af te staan, terwijl men ogenschijnlijk slechts technisch werk vraagt.

19. Door aan de politieke overheid meer en sneller en nauwkeuriger verwerkte informatie te verschaffen, biedt het openbaar bestuur haar de gelegenheid met groeiend succes politieke besluiten te treffen. Theoretisch is dus alles in orde. Ook is het juist dat de politieke overheid op straffe van toenemende ondoelmatigheid de informatica van het openbaar bestuur moet gebruiken. Maar informatie is nooit neutraal. Een keuze is gebeurd over het vergaren der informatie, over de vorm die eraan dient gegeven, over de wijze om ze te bewerken en op te slaan : deze en nog vele andere keuzen bepalen de richting van de eindbeslissing. De politieke overheid blijft vrij den aldus verstrekte informatie te weigeren, maar zij is geenszins in staat in ieder geval anderszins gefundeerde beslissingen uit te denken en zij zal dit steeds minder zijn. Dit is zo waar dat de macht van het openbaar bestuur in zijn verhouding tot de politieke overheid uit de invoering der informatica versterkt naar voor treedt. Indien deze verhouding in onderling wantrouwen als een

confrontatie wordt beleefd, zal de informatica slechts als munitie dienen in een twijfelachtig gevecht en dit tot grote schade van de openbare dienstverlening en van het beheer van de staat. Maar de informatica biedt ook de mogelijkheid om de onontbeerlijke samenwerking tussen politieke overheid en openbaar bestuur nauwer aan te halen; zij stelt beide in staat hun rol met een toenemend succes te vervullen (12).

20. Het openbaar bestuur beleeft en zal de invoering van de informatica beleven in een maatschappij waarin het circuleren van de informatie met alle middelen zal versnellen en vermeerderen. Dit vergemakkelijkt een dergelijke invoering zeer door tenslotte een revolutionaire verandering als vrij « natuurlijk » te doen voorkomen.

Dit zal ook sneller hen voorbijgestreefd maken die mentaal te oud en te zeer gesloten zijn voor een vernieuwing van onze hele cultuur. Het is te vrezen dat de uiterste stabiliteit van het openbaar bestuur hier meer nadelen dan voordelen biedt. Meer dan ooit zal het openbaar bestuur behoefte hebben aan leiders die open staan voor de wereld, met een grote aandacht voor de dialoog. Een verandering in houding van veel ambtenaren en bijzonder van hen die aan de administratie '85 zullen leiding geven, schijnt noodzakelijk. Dit vereist een onverwijfde vormingsactie.

Besluit.

Hypothese A, hypothese B, hypothese C. Prognose en prospectie leiden beslist niet tot voorspellingen en dat is goed zo. Maar zij leiden tot verheldering van het heden, tot het bepalen van de verschillende voorwaarden voor een groeiende doelmatigheid van de administratieve actie, tot het doen van voorstellen voor een actie die in dit perspectief wordt gevoerd.

Zij leiden tot *verheldering van het heden*. Door de schaduw van de huidige situaties te projecteren op de administratie '85, door op die wijze de tegenwoordige tendenzen, soms aangevuld met correctieven, te verlengen, treden bepaalde merken duidelijk naar voor. De hogere ambtenaar die over informatica beschikt schijnt potentieel vrijer, meer gewapend om situaties te beheersen waarvan de ingewikkeldheid groeiend is. Hij wordt ook betrokken in een moeilijke dialoog met een nieuwe categorie (sommigen spreken van een kaste) van deskundigen, de informatici. Bovendien wijzigt de informatica het respectieve gewicht van

(12) Verschillende acties in deze richting zijn wenselijk; deze maken deel uit van het beraad waaraan een ander verslag is gewijd; wij zullen er hier dus verder niet op terugkomen.

verschillende personen en diensten. Zij omvormt de betrekkingen tussen openbaar bestuur en politieke overheid. Zij stelt het openbaar bestuur in staat wellicht succes te boeken met een nieuwe inplanting in een nieuwe samenleving. Dit alles leidt tot machtsverschuivingen, die niet noodzakelijk rampzalig zijn, maar die met een klare blik bekeken en met zorg geanalyseerd dienen te worden. In zijn geheel lijkt het openbaar bestuur dat over informatica beschikt, beter uitgerust om met steeds groter succes zijn publieke dienstverlening te verrichten, waarvan belang en moeilijkheid steeds groter worden. Nochtans is het openbaar bestuur bezwaard met enkele trekken die op zichzelf niet noodzakelijk negatief zijn maar die het beletten uit de informatica alle voordeel te halen voor een meer doelmatige dienstverlening.

Het heden beschrijven en zich de toekomst indenken leidt tot het *bepalen van de voorwaarden voor een actie* die een groeiend succes beoogt van het openbaar bestuur dat over informatica beschikt. Sectie 5 bevat twintig opmerkingen over dit punt: het is overbodig er hierop terug te komen. Op het vlak van de informatica lijkt het noodzakelijk haar inbreng te erkennen bij het scheppen van rijke mogelijkheden tot succes in het openbaar bestuur. Opdat niettemin deze mogelijkheden werkelijkheid zouden worden, is het noodzakelijk zich niet alleen op het werktuig te concentreren maar op de bijdrage die dit moet leveren tot het slagen van de administratieve actie. Triomfalisme of angst voor een nieuwe techniek overwinnen, de vorming van een nieuwe kaste of ghetto van deskundigen vermijden, aan de informatica haar plaats geven, die weliswaar aanzienlijk is, maar die, als elke andere techniek, een plaats is van assistent bij de actie, ziedaar verschillende voorwaarden voor succes van de automatisering. Op het vlak van de ambtenaar als persoon worden vermeld een grotere strengheid van denken, een helderder zicht op de oogmerken en een vollediger openstelling voor de dialoog. Op het vlak van het openbaar bestuur is het nodig de informatica te integreren in het geheel, een grotere onderlinge afhankelijkheid der diensten te aanvaarden en niet de coordinatie van de invoering der informatica te bevorderen, maar wel de coördinatie van de gehele administratieve actie door o.a. hiervoor een geordende invoering van de informatica te benutten.

Dit alles speelt zich af in een snel veranderende samenleving, waarin met name de openbare dienstverlening anders wordt. Deze neemt inderdaad een steeds grotere plaats in het sociale leven in, ze wordt complexer en verschaft de burger meer geïndividualiseerde diensten. Deze fundamentele veranderingen schokken mensen en structuren en zetten ertoe aan uit deze nieuwe technische middelen het opperste voordeel te halen. Centraal staat uiteindelijk niet de informatica noch het openbaar bestuur,

maar wel *de burger aan wie een steeds doelmatiger publieke dienst moet verleend worden.*

En dit voert het openbaar bestuur tot een grote inspanning van reflexie, vorming en organisatie en tot een steeds meer adequate actie. Er zal strengheid nodig zijn en een klare kijk, maar aldus zal een « administratie '85 » worden opgebouwd die met groeiend succes de publieke dienstverlening zal verrichten.

Met deze inspanning is reeds gestart : 1985 begint vandaag. Meer dan ooit komt het erop aan « het heden te voorzien », om de huidige administratieve actie vandaag en morgen doelmatiger te maken.

Bronnen en bibliografie.

De bronnen van dit artikel zijn uiteraard zeer verscheiden en dit maakt het moeilijk om een bibliografie op te maken. De voornaamste bron is inderdaad het dagelijks contact met de ambtenaren, het deelnemen aan hun pogingen voor een steeds doelmatiger administratieve actie in soms zeer moeilijke omstandigheden.

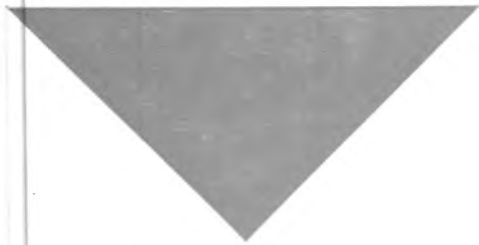
De secundaire, zo niet bijkomstige bronnen zijn talrijke verslagen, artikelen, studies over kwesties van informatica en administratief beheer.

Sommige boeken hebben een grotere rol gespeeld bij het leveren van denkstof in deze materie. Buiten degene die in de loop van de tekst werden aangehaald, worden in onderstaande lijst enkele belangrijke of meer toegankelijke werken geciteerd.

- BAUVIN G. *L'informatique de gestion*. Parijs, Hommes et Techniques, 1968.
 BENNIS W.G. *Leadership theory and administrative behavior*, in *Administrative Science Quarterly*, 1959, 4, 3.
 BERGER G. *L'homme moderne et son éducation*. Parijs, Seuil, 1963.
 CROZIER M. *La société bloquée*. Parijs, Seuil, 1970.
 ETZIONI A. *Modern organizations*. Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall, 1964.
 FAURE E. *Prévoir le présent*. Parijs, Gallimard, 1969.
 FULTON (commissie). *The civil service*. Londen, Her Majesty's Stationery Office, 1968.
 KAUFMANN A. *Les cadres et la révolution informatique*. Parijs, EME, 1969.
 LABORIT H. *Biologie et structure*. Parijs, Gallimard, 1966.
 MARCH J.G., SIMON H.A. *Les organisations*. Parijs, Dunod, 1964.
 MARTZLOFF C. *Les ordinateurs, l'analyse et l'organisation*. Parijs, Dunod, 1970.
 MELESE J. *La gestion par les systèmes*. Parijs, Hommes et Techniques, 1968.
 METAYER G. *Cybernétique et organisations*. Parijs, Ed. d'Organisation, 1970.
 SIMON H.A. *The shape of automation*. New York, Harper, 1965.
 THOMAS U. *Les banques de données dans l'administration publique*. Parijs, OCDE, 1971.



RES PUBLICA



1973/3

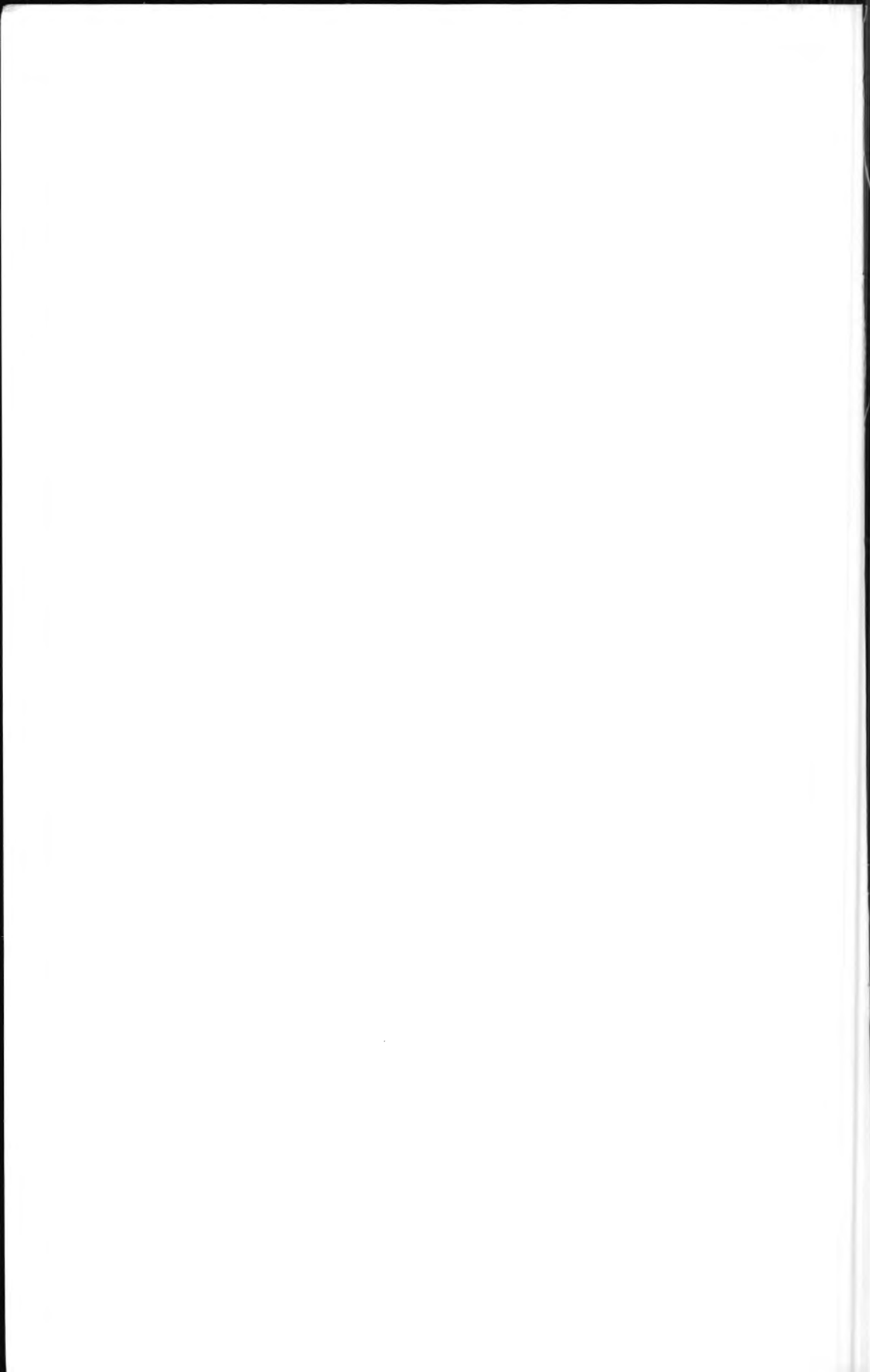
L'Administration belge - 1985

Politique et administration

Structures administratives

Fonctionnaire scientifique

Informatique et pouvoir



RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK
REVIEW OF BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

SOMMAIRE

L'administration belge — Réflexions pour 1985

Avant-propos	423
Introduction, par Albert DELPEREE	425
Politique et administration, par Francis DELPEREE	429
Des structures administratives pour 1985, par Hugo VAN HASSEL	473
Pour un fonctionnaire scientifique, par André PHILIPPART	485
« Administration 85 ». Informatique et pou- voir, par R. DETHIER	501
Information	537
Documents de sociologie politique du phéno- mène religieux	539
Comptes rendus	541

INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK

Etablissement d'utilité publique — Instelling van openbaar nut

CONSEIL D'ADMINISTRATION — BEHEERRAAD :

Président d'Honneur - Ere Voorzitter :

M. GREGOIRE, ancien Ministre de la Justice.

Président - Voorzitter :

L. MOULIN, professeur au Collège d'Europe à Bruges et à la Faculté de Droit de Namur, maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain.

Vice-président - Ondervoorzitter :

L. TINDEMANS, Volksvertegenwoordiger, Vice-eersteminister en Minister van de Begroting, Vice-premier Ministre et Ministre du Budget.

Membres du Conseil - Leden van de Raad :

R. AUBERT (chanoine), professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

St. BERNARD, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles.

M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.

J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.

L. CLAES, Senator.

R. DE KINDER, gouverneur van de Provincie Oost-Vlaanderen.

J. DE MEYER, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

O. DE RAYEMAER, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

H. FAYAT, Staatssecretaris voor de Havenbeleid, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

J. GERARD-LIBOIS, président-directeur du Centre de recherche et d'informations socio-politiques.

Ch. GOOSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

L. GYSELYNCK, professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles.

P. HARMEL, membre de la Chambre des Représentants, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.

M.P. HERREMANS, publiciste.

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MAST, raadsheer bij de Raad van State, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

A. MOLITOR, Chef de Cabinet du Roi, professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain.

M. NAESSENS, Voorzitter en Ere Voorzitter van de Vereniging voor Economie.

L. OPDEBEECK, Sekretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

F. PERIN, membre de la Chambre des Représentants, professeur à l'Université de l'Etat à Liège.

H. SIMONET, vice-président de la Commission de la CEE, professeur extraordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

F. SWAELEN, Volksvertegenwoordiger.

L.E. TROCLET, Ministre d'Etat, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.

H.F. VAN AAL, membre de la Chambre des Représentants.

E. VAN BOGAERT, Senator, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

K. VAN ISACKER, hoogleraar aan de Universiteit Faculteit Sint-Ignatius.

Secrétaire général :

A. PHILIPPART, chargé de recherche à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Association internationale de Science politique.

Sekretaris Generaal :

H. VAN HASSEL, lektor, Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie, aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Bureau :

L. MOULIN, président — voorzitter.
 L. GYSELYNCK, administrateur-trésorier — beheerder-schatbewaarder.
 M. BOEYNAEMS, L. CLAES, J. GERARD-LIBOIS, M.P. HERREMANS, membres du Conseil — leden van de Raad.

Suppléants - Plaatsvervangers :

St. BERNARD, J. BUCHMANN, T. LUYKX.

RES PUBLICA :**Rédacteur en chef :**

L. MOULIN, président de l'Institut.

Hoofredacteur :

W. DEWACHTER, docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Conseil de Res Publica — Redactieraad.

J. BEAUFAYS (Liège), M. BOEYNAEMS (K.M.S.), P.H. CLAEYS (V.U.B.), B. DE BACKER (Hasselt), A. FROGNIER (U.C.L.), Anne JAUMAIN (U.C.L.), J. LUKASZEWSKI (Collège d'Europe), D. NORRENBURG (U.L.B.), G. PROVOOST (R.U.G.), D. SEILER (Namur), A. VAN DEN BRANDE (R.U.G.), M. VAN LUNEN (C.E.E.-P.E.G.), A. VAN VAERENBERGH (U.C.L.), Cath. ZWETKOFF (Liège).

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :**WETENSCHAPPELIJKE RAAD VAN HET INSTITUUT :****Président - Voorzitter :**

T. LUYKX, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.

Membres - Leden :

H. BALTHAZAR, Docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. BARTIER, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 S. BERNARD, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 M. BOEYNAEMS, hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School.
 J. BUCHMANN, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
 Mvr. M. CLAEYS- VAN HAEGENDOREN, docent aan de Economische Hogeschool Limburg te Hasselt.
 P. CLAEYS, chargé de recherche à l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles.
 R. DEMOULIN, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 W. DEWACHTER, docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 J. GERARD-LIBOIS, président-directeur du CRISP.
 Ch. GODSSENS, professeur ordinaire à l'Université de l'Etat à Liège.
 G. GORIELY, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 J. GOTOVITCH, assistant à l'Université libre de Bruxelles.
 H. HAAG, professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.
 M. LIEBMAN, hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
 R. MAES, hoofd van de studiedienst bij de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.
 A. PHILIPPART, secrétaire général de l'Institut.
 I. RENS, professeur à l'Université de Genève.
 J. STENGERS, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 P. VAN DE MEERSCHE, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 H. VAN HASSEL, Lektor, Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie, aan de Katholieke Universiteit te Leuven.
 G. VAN OUDENHOVE, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 A. VRANCKX, Minister van Justitie, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Gent.
 J. WILLEQUET, professeur ordinaire à l'Université libre de Bruxelles.
 C. WIJFFELS, algemeen rijksarchivaris — archiviste général du Royaume.

Secrétaires - Secretarissen :

Les secrétaires généraux de l'Institut — De secretarissen-generaal van het Instituut.

**PERSONNEL SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT :
WETENSCHAPPELIJK PERSONEEL VAN HET INSTITUUT :**

Attaché de recherches - Navorsers :

W. PLAVSIC.

Chercheurs associés - Geassocieerde onderzoekers :

J. BEAUFAYS, J. GALLANT, F. LACHAERT, H. OFFERMANN, J. PUISSANT, J. VAN HILLE.

Documentaliste - bibliothécaire - Documentaliste - bibliothecaresse :

M^{me} M. SCOHY-GOETHALS.

SIEGE DE L'INSTITUT — ZETEL VAN HET INSTITUUT :

Hôtel de Sociétés scientifiques, rue des Champs-Élysées 43 - B-1050 Bruxelles (Belgique).

Tél. : 48.34.38 - 47.89.94. C.C.P. n° 533.74 — Hotel voor Wetenschappelijke Genootschappen. Elyzeese Veldenstraat 43 - B-1050 Brussel (België). Tel. : 48.34.38 - 47.89.94 P.C.R. nr 533.74.



La reproduction, soit intégrale, soit abrégée, des articles est autorisée. Toutefois, les références doivent être indiquées avec précision (nom de l'auteur, titre de l'article, numéro et pages de la revue). Les droits de traduction sont réservés pour tous pays).

L'Institut belge de Science politique n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Het is toegelaten, de artikels, hetzij integraal, hetzij samengevat, over te nemen. De referenties moeten nochtans nauwkeurig aangeduid worden (naam van de schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen ; deze verbinden slechts de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggegeven.

Bibliographie Boekbespreking.

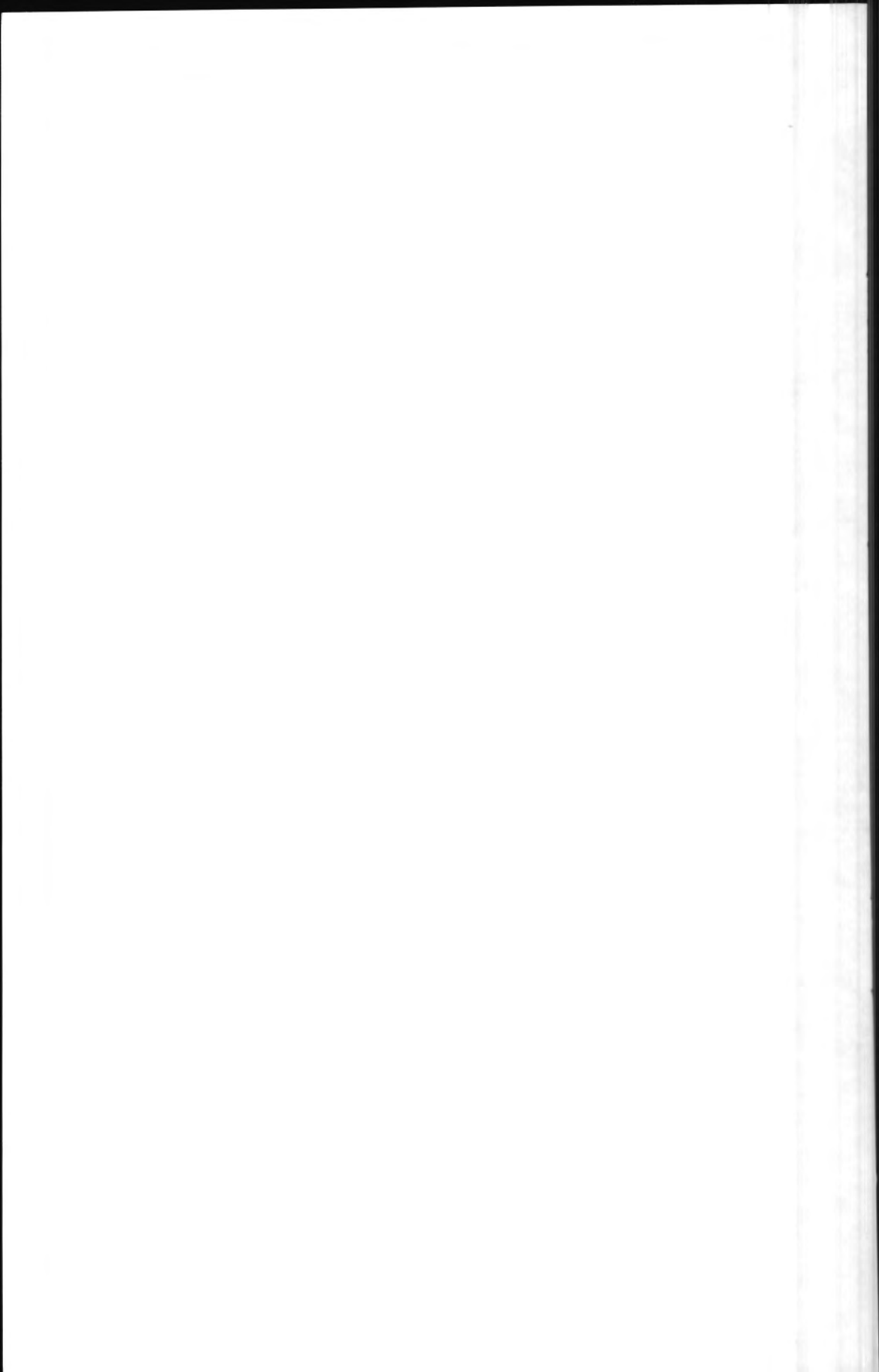
Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut.

Elk werk in verband met de wetenschap der politiek waarvan twee exemplaren aan het Secretariaat-generaal van het Instituut worden gezonden, zal besproken worden.



Anciens Membres du Conseil d'administration

<i>Date de nomination</i>	<i>Fin de mandat (décès ou démission)</i>
<i>18 avril 1951</i>	
Buttgenbach André	13 octobre 1954
Dehousse Fernand	13 octobre 1954
De Visscher Paul	décembre 1963
Dhondt Jean (†)	13 octobre 1954
Ganshof van der Meersch Walter	décembre 1963
Goormaghtigh John	18 janvier 1957
Leclercq Jacques (†)	18 janvier 1957
Smets Georges (†)	8 février 1961
<i>20 octobre 1951</i>	
Clémens René	13 octobre 1954
Frédéricq Louis	13 octobre 1954
<i>13 octobre 1954</i>	
Haesaert J.-P.	14 juin 1965
Talloon Lucienne	5 décembre 1956
<i>13 octobre 1956</i>	
Van Houtte Jean	17 janvier 1973
<i>18 janvier 1957</i>	
Doucy Arthur	30 septembre 1959
Duvieusart Jean	24 février 1971
Wigny Pierre	17 janvier 1973
<i>16 décembre 1959</i>	
Declerck Richard	17 janvier 1973
<i>12 décembre 1962</i>	
Janne Henri	10 juin 1970
Spaak Paul-Henri (†)	1972
<i>9 septembre 1964</i>	
Crabbe Victor	21 janvier 1970
<i>21 janvier 1970</i>	
Buch Henri (†)	1972



L'administration belge

Réflexions pour 1985

★

AVANT-PROPOS

L'administration d'aujourd'hui n'est pas celle d'hier ; l'administration de demain sera différente de celle d'aujourd'hui. Mais d'une certaine façon, l'administration de demain est déjà présente aujourd'hui. Les structures bien sûr évoluent, mais la plus grande partie des structures de demain sont déjà en place de nos jours. De même, les hommes se succèdent et se renouvellent, mais pas mal de fonctionnaires en fonction aujourd'hui le seront encore dans dix ou quinze ans et les dirigeants de l'administration de la fin du siècle sont pratiquement déjà tous présents dans nos administrations.

Ainsi, lorsque l'Institut Administration-Université, avec les centres universitaires qui lui sont associés, se charge du perfectionnement des hauts fonctionnaires de nos services publics, le fait-il en fonction des besoins des administrations d'aujourd'hui, mais aussi en fonction des besoins des administrations de demain. C'est ce qui explique son souci constant de sonder l'avenir pour mieux le préparer. Toutes les études qui sont conduites au sein de l'Institut le sont dans cette optique.

Un effort particulier a été réalisé dans ce sens en 1972 et 1973 sous la conduite de M. A. Delpérée, Secrétaire Général du Ministère de la Prévoyance Sociale et Administrateur de l'Institut, et aboutit aujourd'hui à la publication des textes que nous avons le plaisir de présenter. Ces textes introduits par M. A. Delpérée, sont rédigés par des chercheurs universitaires ; ils ne prétendent pas faire le tour des problèmes de l'administration de demain, ni même présenter des solutions définitives aux questions examinées. Ces textes présentent les points de vue de « scientifiques », spécialistes des sciences politiques et administratives. Ils ont pour base la littérature scientifique et l'expérience personnelle

de leurs auteurs, mais aussi la réflexion de plusieurs dizaines de hauts fonctionnaires et de personnalités du monde universitaire et du monde politique qui ont échangé leurs vues dans des commissions que l'Institut Administration-Université a réunies dans le courant de 1972. Qu'ils soient tous ici remerciés.

Les documents qui font l'objet de ce recueil ne constituent en somme qu'une première contribution à un dossier plus complet qui devra sans doute être constitué en invitant hommes politiques, hauts fonctionnaires et scientifiques à une réflexion ultérieure plus fondamentale sur l'évolution de nos administrations et sur leur rôle dans la société.



Introduction

par Albert DELPEREE

Secrétaire général du Ministère de la Prévoyance sociale.



Les problèmes de l'administration sont à l'ordre du jour.

Ces problèmes peuvent être regroupés en deux catégories :

- d'une part, les problèmes techniques relatifs à l'organisation des services publics ;*
- d'autre part, les problèmes politiques liés au rôle et au statut des fonctionnaires dans le système politique et administratif.*

Ces deux catégories de problèmes ne sont pas complètement indépendantes les unes des autres. Il est aisé de le constater en examinant l'image que beaucoup de nos compatriotes se font de l'administration.

Une certaine image de l'administration.

Certains estiment que l'administration se caractérise par la stabilité rigide refusant la créativité et l'innovation, par la progression hiérarchisée peu soucieuse de la notion du temps, par la gérontocratie dominée par la crainte du changement. L'administration centrale — géographiquement proche du pouvoir politique — est pour eux le prototype de la bureaucratie dont les méfaits se manifestent cependant à des niveaux très divers.

D'autres estiment que les lacunes de l'administration ont une autre origine : les nominations et les promotions ne reposent pas en ordre principal sur la compétence, les décisions sont soumises aux « ingérences » soit des cabinets ministériels, soit des groupes de pression. L'administration est pour eux malade de son Etat.

Les sociologues, les juristes et les politicologues — intéressés à l'analyse du phénomène administratif — confirment cette certaine image de l'administration lorsqu'ils préconisent comme solutions aux problè-

mes du secteur public soit des modèles inspirés du secteur privé, soit des nouvelles méthodes de contrôle des services publics, soit la « dépolitisation » des fonctionnaires.

Ces solutions tiennent-elles compte suffisamment des caractères spécifiques de l'administration ?

L'administration, phénomène spécifique.

L'analyse et l'expérience permettent d'affirmer que les services de l'administration ne peuvent être assimilés entièrement aux entreprises du secteur privé. Sans doute, les uns et les autres s'adaptent — sans s'ignorer — aux fluctuations d'une société en changement : les grandes entreprises ne considèrent plus le profit comme l'objet essentiel et ne refusent pas des responsabilités d'intérêt général ; de leur côté, les administrations établissent des relations nouvelles avec les entreprises (le secteur public finance des investissements privés et des investissements publics sont réalisés par des groupes privés). Cette situation ne suffit pas à justifier l'opinion de ceux qui veulent favoriser une évolution dans le sens d'une plus grande identité entre le secteur privé et le secteur public. Il n'est pas possible d'ignorer que :

— les services de l'administration subissent — et sans comparaison avec les entreprises du secteur privé — les contrecoups de la société politique ; les développements qui suivent démontrent cette évidence : l'administration est partie du système politique et administratif et cette situation influence les statuts, les structures, les procédures décisionnelles en vigueur ;

— les services de l'administration sont directement ou indirectement responsables de la destination des flux monétaires représentant deux cinquièmes du produit national brut : ces utilisations qui échappent au contrôle du marché pourraient-elles échapper demain au contrôle du Parlement et du Gouvernement ?

Ces constatations et ces questions ne nous amènent-elles pas au fond du problème : plutôt que de préconiser soit le renforcement des systèmes de contrôle juridictionnels ou autres tombant plus ou moins vite en léthargie, soit une confusion plus accentuée entre le secteur public et le secteur privé, soit une dépolitisation qui n'a jamais pleinement existé, la solution ne doit-elle pas être recherchée dans l'amélioration du fonctionnement des institutions publiques et dans une plus grande efficacité des mécanismes de décisions ?

L'administration, élément du système politique et administratif.

L'administration — quelle que soit sa structure, quels que soient ses objectifs et son importance — ne peut valablement fonctionner si ses membres ne possèdent pas au sommet un certain degré de conformité et la confiance du pouvoir.

L'administration ne peut atteindre à l'efficacité que si son rôle et ses compétences sont clairement précisés et complètement admis dans le cadre du système politique et administratif. Le moment est venu de sortir de l'ambiguïté où se complaisent les intéressés. Il faut admettre que les fonctionnaires participent de près ou de loin au jeu politique quand ils sont appelés à participer au processus et au pouvoir décisionnel. De leur côté, les responsables politiques doivent prendre position sur les questions suivantes et en tirer les conséquences :

— l'administration doit-elle être centre de pouvoirs ou système de transmission et d'exécution ? L'administration doit-elle participer directement au pouvoir ou être un simple relais ?

— le système de distribution du pouvoir mettant en cause l'administration, à quel niveau doit se faire la césure entre la direction et la gestion, entre le politique et le technique ?

Devant la montée des institutions européennes et des institutions décentralisées (fonctionnellement ou régionalement), devant l'extension de l'administration consultative et des cabinets ministériels et des services d'études de toutes sortes, devant le développement des fonctions de l'Etat et des réglementations, devant le progrès technique et scientifique et la révolution socio-culturelle, le rôle et les méthodes de l'administration centrale méritent considération sérieuse.

L'administration consciente de ses problèmes.

Les fonctionnaires doivent-ils avoir des idées sur l'évolution de l'Administration centrale ? Certains répondront sans doute par la négative. Et cependant, les services de l'administration ne subissent pas passivement l'évolution présente : ils savent que les principes qui dominent traditionnellement l'administration sont généralement contestés et mis en cause ; ils se préoccupent eux-mêmes d'établir une organisation qui n'est pas nécessairement aux mains des vieillards, qui peut se passer des formes autocratiques du commandement, qui se veut efficace et capable de gérer le changement, qui prétend être « ouverte » pour rester

au service du public et de l'intérêt général. Mais l'organisation et l'adaptation de l'administration constituent une démarche qui n'est pas seulement d'ordre fonctionnel : elle est aussi et surtout d'ordre politique et en ce sens, ces problèmes échappent à l'administration. Les théories psycho-sociologiques de l'organisation — qu'elles s'occupent de la spécialisation, de la direction par les objectifs ou de la fonction de direction — doivent dans la réalité tenir compte de la dimension politique de l'administration.

C'est la difficulté de combiner dans les faits cette double approche, c'est l'inefficacité considérable qui en résulte, c'est le nombre de dysfonctions qui accroissent les conflits et se répercutent sur les décisions, ce sont ces constatations parmi d'autres qui ont amené la mise en chantier d'une étude sous le titre « Administration 85 ».

Une étape liminaire.

Cette réflexion a été entreprise dans le cadre de l'Institut Administration-Université : de nombreux fonctionnaires ont participé aux séances de travail ; ils ont apporté une moisson d'idées présentant des nuances multiples qui prennent place entre la timidité et le conformisme des uns et le souci de mise en cause des institutions publiques (voire de la société) des autres. Néanmoins, de larges convergences se sont manifestées sur les problèmes techniques : nouvelles méthodes budgétaires, informatique, management, etc.

Par contre, des divergences sérieuses se sont manifestées concernant les relations entre le pouvoir politique et l'administration. Certains continuent à défendre la dichotomie pouvoir-exécution qui nous a été léguée par l'Etat libéral. D'autres sont favorables à l'idée d'une fusion entre le pouvoir politique et la haute administration, au nom de l'efficacité de l'action gouvernementale. Il y a donc une option fondamentale à prendre : les solutions à donner à certains problèmes techniques dépendront d'ailleurs de la définition des rapports politique/administration*.

Les choses étant ce qu'elles sont, et en vue de favoriser la prise de position des milieux concernés, il a été demandé à quatre experts de développer leurs idées personnelles, sous leur propre responsabilité. Ces idées provoqueront — nous n'en doutons pas — des réactions en sens divers, mais qui pourront sans doute orienter de façon plus définitive les travaux futurs de l'Institut Administration-Université.

* Dans son étude « Program budgeting », Ed. POULLET le constatait déjà en 1966.



Politique et administration

par Francis DELPEREE

Chargé de cours à l'Université catholique de Louvain
Professeur aux Facultés Saint-Louis.



L'administration — la bonne administration — est volontiers décrite sous les traits de la servante du pouvoir politique : elle est organe subordonné et irresponsable dont l'action va se mouvoir dans le domaine de l'exécution. L'administration — la mauvaise administration — est parfois présentée, dans le même moment, comme le concurrent insidieux du pouvoir politique, tout occupée qu'elle serait à grignoter, grâce à la compétence de ses experts, des parcelles du gouvernement des hommes.

Ce portrait — peu flatteur en toute hypothèse — manque de réalisme, de ressemblance et, pour tout dire, de vérité. Il s'inspire, en effet, d'une conception manichéenne des rapports entre le politique et l'administratif. Celle-ci a peut-être encore des adeptes dans le milieu politique comme dans le milieu administratif. Elle ne résiste plus, cependant, à l'examen d'une réalité infiniment plus complexe.

Deux faits doivent être, de prime abord, relevés par qui veut dépasser les schémas simplificateurs ou les esquisses superficielles.

Le premier, c'est le phénomène de fusion croissante des fonctions politique et administrative : le politique fait de l'administration et l'administratif fait de la politique ; malgré la similitude de tâches, le pouvoir politique et l'administration continuent, cependant, à différer par les modalités de leur désignation, de leur statut, de leur responsabilité.

Le second c'est le phénomène de compénétration des institutions politiques et administratives : l'aménagement du système institutionnel — à la fois politique et administratif — en Belgique renforce les tendances de cette évolution. Il est d'ailleurs cause de tensions et de conflits dans la poursuite de l'action.

De la conjonction de ces deux phénomènes sont issus les nouveaux modes de gouverner. Car, moins que jamais, les rapports entre le politique et l'administratif peuvent s'exprimer en termes de concurrence.

Le service qu'ils sont à même de rendre est à la mesure de leur égale complémentarité.

A. Les fonctions politique et administrative.

C'est sur le terrain de l'action que se concrétise l'interdépendance du politique et de l'administratif ; c'est dans le cadre d'un système de responsabilités qu'elle s'approfondit et se caractérise.

I. L'ACTION.

1. *L'administration au cœur du politique.*

Si, au point de départ, on admet, avec Maurice Hauriou, que la fonction administrative vise à la satisfaction des besoins publics et à la gestion des services publics, pourquoi nier que le pouvoir politique fait de l'administration ?

La propension du pouvoir politique à administrer (1) est inscrite dans l'évolution d'une société chaque jour plus dominée par les faits, par le temps, par la science et ses techniques, par le souci de l'efficacité.

Le respect des faits est la première condition d'une conduite rationnelle des affaires publiques. Sans doute le précepte s'adresse, d'abord, à l'administrateur, c'est-à-dire à l'expert en faits, en chiffres, en réalités économiques, sociales ou culturelles. Mais il ne peut être non plus méconnu par les politiques. Dans une société — nationale comme internationale — composite où les gouvernements recouvrent des coalitions multiples d'intérêts — politiques, idéologiques, territoriaux... —, il est symptomatique de relever la place chaque jour grandissante qui est faite à la notion de « critères objectifs ». S'ils recueillent un consensus suffisant — proche de l'unanimité —, les critères objectifs s'avèrent plus forts que les doctrines, que les attachements idéologiques, que les préférences nationales ou régionales.

L'objectivité apparaît même dans certains domaines, tels ceux de la répartition des subsides ou des modalités de financement public, non seulement comme une qualité de la décision qui est prise en application de ces critères mais comme une condition nécessaire à son exis-

(1) Mention n'est pas faite ici des hypothèses dans lesquelles le pouvoir politique exerce la fonction administrative en lieu et place de l'administration. Il oublie alors que « laisser faire » est peut-être le premier commandement de celui qui a charge de la responsabilité de l'action ; tout faire, tout signer, tout contrôler au risque de succomber à la tâche : tel est le péril qui le menace. Sans compter que ces empiètements injustifiés de fonction suscitent les rancœurs, les désengagements, voire les hostilités.

tence. Cette décision, on persistera quand même — la force de l'habitude, peut-être — à la qualifier de politique...

Le sens du temps est la deuxième condition d'une conduite efficace des affaires publiques. Bien sûr, la continuité dans l'action paraît être, de tradition, l'apanage de l'administration. Un reproche lui est même couramment adressé : celui de voir trop loin, c'est-à-dire de cristalliser sa conduite dans des plans à trop long terme ; comme si le changement allait se dérouler selon un modèle linéaire ou suivant un cycle harmonieux : 1985 est parfois sacrifié à l'an 2000. Mais le sens du temps, et surtout celui de la durée, ne peut laisser indifférent le pouvoir politique.

Dans un système politique où la stabilité gouvernementale est vantée, par les analystes du régime, comme sa première qualité, où les formules de « gouvernement de législature » ou de « contrat de législature » sont régulièrement présentées comme des techniques fort heureuses, qui pourrait douter de l'importance de cette préoccupation ? D'ailleurs aucun gouvernement — même révolutionnaire ou anarchiste — ne peut se dispenser de durer. L'opinion publique n'est pas prête aux changements trop fréquents ; les structures économiques et sociales les supporteraient difficilement ; l'Etat lui-même dont la tâche primordiale est de maintenir la vie et la cohésion du groupe social, risque d'être ébranlé dans ses structures comme dans ses modalités de fonctionnement. Autrement dit : pour durer, le pouvoir politique doit administrer.

L'apport de la science à la direction des affaires publiques, troisièmement, doit être pris en considération. On a pu, un moment, dans une attitude de crainte ou d'admiration, crier au complot des technocrates et des énarques de toute provenance, sorte de despotes éclairés qui, à partir d'une analyse et d'une connaissance scientifiques de la société, entendent lui imposer ses conduites et ses finalités. Le complot — si complot il y a — n'est pas neuf, il est vrai. Dès le milieu du XVIII^e siècle, Montesquieu, Rousseau ou Quesnay appelaient déjà de leurs vœux, non seulement une administration experte dans ses décisions mais aussi un « gouvernement de raison ». Et l'instrument principal de rationalité du pouvoir politique, c'était l'administration elle-même. Il n'est pas besoin de souligner que l'action politique n'est plus, comme on feint de le croire encore, le domaine de l'irrationnel, de l'émotionnel, de la décision à l'emporte-pièce. Les méthodes scientifiques de décision sont de plus en plus utilisées par l'Etat moderne. Car, comme l'a souligné M. Edouard Poulet, la progression des connaissances est, pour l'Etat, l'instrument le plus approprié de solution à ses problèmes ; de plus, elle sert aussi à découvrir de nouveaux problèmes, de nou-

veaux objectifs, de nouvelles questions politiques auxquels l'Etat fera face. En quelque sorte, l'administration moderne suscite, autant qu'elle résoud, les problèmes politiques ; et paradoxalement, ces problèmes politiques ne trouvent, dans l'Etat moderne, une solution durable qu'au prix d'une analyse de type scientifique qui a tendance à les décharger de leur force politique initiale.

Le sens de l'efficacité dans la conduite des affaires publiques, enfin, ne peut être négligé. C'est la préoccupation essentielle de l'administration : parce qu'elle est le service public par excellence, elle est soumise à la loi de l'efficacité qui lui dicte ses finalités comme ses modes d'action.

Mais le pouvoir politique, de son côté, perçoit aussi chaque jour que l'efficacité de son action est la condition de sa légitimité. La qualité du service qu'il rend, la clairvoyance qu'il prouve à préparer l'avenir, l'aptitude qu'il montre à maîtriser ses fonctions, qualifient le pouvoir politique, aux yeux du citoyen, bien mieux que l'origine ou les modalités de sa désignation ; et la conduite qu'il peut adopter — celle du gérant paresseux, maladroit, voire malhonnête — le disqualifie bien plus que la mise en œuvre de procédés de répression électorale de pareille attitude.

Dans une société où le citoyen affirme sa liberté comme autant de créances vis-à-vis de l'Etat — n'ai-je pas droit au plein emploi, à la progression de la croissance économique, à la sécurité familiale et sociale, à la beauté et à la pureté du paysage, à la sûreté de la route, à la qualité de la télévision..., en un mot à l'octroi du Beau, du Bon et du Vrai ? —, le mauvais débiteur est impitoyablement banni.

Dans ces conditions, et devant pareil enjeu, la propension du pouvoir politique à administrer et à administrer efficacement n'a pas de quoi étonner.

De là, la création, en dehors du milieu administratif proprement dit, d'organismes auxquels l'Etat n'hésite pas à confier de larges secteurs de sa vie économique, sociale et culturelle. De là aussi, la création de départements ministériels nouveaux ou de secrétariats d'Etat dans le souci non dissimulé de montrer que certains intérêts tiennent particulièrement à cœur au pouvoir politique.

L'opinion publique ne s'y trompe pas. Quand le gouvernement crée un secrétariat d'Etat au logement, cette institutionnalisation signifie pour lui que le problème a reçu une dimension politique plus accentuée. Supprime-t-on un secrétariat ? Les citoyens l'interprètent comme la preuve d'un désintéressement pour une préoccupation qui paraissait fondamentale.

Les réactions exprimées ne tiennent pas compte, d'ailleurs, de la pérennité des services administratifs qui exécutent ces missions.

Tous ces éléments — faits, temps, science, sens de l'efficacité — justifient la tendance du pouvoir politique à administrer. On n'en conclut pas pour autant, à la dépolitisation, à moyen terme, du pouvoir politique. L'illusion technocratique a fait long feu. Car les problèmes purement politiques existent encore et sur eux n'ont pas prise les considérations tirées des impératifs d'une bonne gestion des affaires publiques. Sans oublier que les décisions purement politiques existent encore ; le pouvoir politique même s'il professe son attachement aux règles élémentaires du management public n'en applique pas toujours les leçons avec assiduité.

2. *La politique au cœur de l'administration.*

Si la fonction politique est prise dans son acception traditionnelle, celle d'Aristote et de Cicéron et s'identifie donc à l'action qui engage à long terme et de façon décisive la vie de l'Etat, comment ne pas admettre que l'administration fait de la politique ?

Que l'on ne se méprenne pas sur le sens des mots ! C'est la « *politeia* » qui est ici en question. Pour employer la terminologie anglo-saxonne, plus commode et moins équivoque en l'occurrence, et pour recourir à la distinction entre « *policy* » et « *politics* », l'Administration doit s'assigner la première pour objet sans nécessairement recourir à la seconde pour méthode d'action.

Le citoyen ne s'y trompe pas. Pour lui, l'administration ce n'est peut-être pas le moteur mais c'est certainement le fer de lance de l'action politique. La « cuisine intérieure » du pouvoir, les relations de hiérarchie et de subordination entre services s'estompent, à ses yeux, derrière un fait : l'apparence monolithique de l'Etat. Autrement pourquoi endosserait-il au percepteur des postes, au contrôleur des contributions, voire à l'agent de la régie d'électricité la paternité ou, en tout cas, la coresponsabilité des décisions dont il sait qu'elles sont prises au sommet de l'appareil gouvernemental ? La solidarité des pouvoirs publics dans l'action qu'ils mènent n'est pas un vain mot.

Le bon sens du citoyen n'est pas en porte-à-faux de la réalité.

D'abord, l'administration est enracinée dans la société politique. L'analyse webérienne d'une bureaucratie indifférente aux intérêts et aux valeurs qu'une société politique défend paraît bien, à cet égard, sujette à caution. Sans doute, la bureaucratie de l'Etat s'accommode-t-elle, en fait, de régimes et de philosophies diverses ; sans doute encore a-t-elle l'habitude de faire front au milieu des tempêtes à un point tel que la simple crise ministérielle ou l'état de guerre — civile ou militaire — ne semblent

pas l'affecter en profondeur ? Mais que prouvent ces données d'expérience sinon que l'administration n'est pas un simple parasite dans l'Etat et que toute société politique quels que soient les structures et les modes de fonctionnement dont elle est dotée doit recourir à ses services ?

L'administration qui reste pendant que les gouvernants passent est foncièrement perméable au milieu politique ambiant. Pour employer une expression à la mode, *la vie de l'administration est conditionnée par son environnement politique.*

Il y a plus. L'administration se doit de faire de la politique. « Choisir des fins en fonction des moyens, assortir des moyens aux fins, calculer les coûts et les rendements, évaluer l'avenir pour tenter de le dominer, trier les besoins et y répondre de telle sorte que leur satisfaction présente ne les rendent pas plus dramatiques à long terme, qu'est-ce que cela sinon la matière d'une politique ? », a écrit Georges Burdeau. Et d'ajouter : sur ces questions, « les organes politiques ne peuvent au mieux que formuler des intentions ; l'œuvre, c'est l'Administration qui l'accomplit ».

A une administration qui vit « sans problèmes » parce qu'elle se contente d'exécuter les décisions prises pour leur apporter une solution, se substitue peu à peu l'image d'un service qui cherche les problèmes, qui les découvre, qui les résoud avant qu'ils n'éclatent. Administrer, aussi, c'est prévoir, a dit Marcel Waline...

A une administration qui vit « sans idées » parce qu'elle n'est que le bras du pouvoir politique, fait place progressivement un ensemble de services qui pense, qui conçoit, qui élabore des hypothèses, des thèses — et pourquoi pas des synthèses ? —.

A une administration qui vit « sans contacts » parce qu'elle a pris l'habitude de se mouvoir dans le domaine de l'exécution d'office, s'adjoint une autre représentation : celle d'une administration qui délibère, qui argumente, qui emporte la conviction.

On convient que l'action de cette administration prospective, de cette administration créatrice, de cette administration démocratique s'apparente dans ses caractères les plus essentiels, à l'action politique.

Peut-être n'y-a-t-il pas place, dans ce schéma, pour une administration qui « décide ». Mais qu'est-ce que décider ? Si c'est prendre, formuler, communiquer, à la manière militaire, des décisions, sans doute l'Administration ne décide pas. Mais si, au contraire, c'est participer à la plus grande part du processus décisionnel, prendre les mesures pour rendre la décision praticable, en expliciter la rationalité et l'opportunité, en vérifier l'efficacité ou le rendement, alors l'administration prend une part importante dans la prise de décision politique.

S'il n'y a pas de politique sans décision ponctuelle — à un moment et en un lieu précis par une personne déterminée — elle ne saurait se

limiter à cela. C'est bien plutôt une action que l'on mène, que l'on développe et que l'on poursuit. Toutes les barrières artificielles que l'on élève entre la décision et l'exécution résistent-elles à l'observation si justifiée d'Henri Buch : l'exécution est pierre de touche de la décision ? C'est, en d'autres mots, l'administration qui, a posteriori et par une action de chaque jour, légitime la décision prise, un jour, au niveau du pouvoir politique.

C'est elle aussi qui l'invalide et la disqualifie en faisant la preuve, au contact des réalités, de son caractère impraticable, dispendieux ou inopportun. Est-ce là le fait d'une institution désengagée et repliée dans une attitude de sage neutralité ?

II. LA RESPONSABILITÉ.

Dans leur action, le politique et l'administratif ont fonctionnellement partie liée. Cette similitude de fonctions ne peut, cependant, conduire, à une dilution des responsabilités : il convient donc de rappeler celles qui incombent en propre à chacun d'entre eux.

1. *Un pouvoir politique responsable.*

Le pouvoir gouvernemental tient son autorité d'une investiture qu'il a reçue de l'opinion publique ; c'est par cette dernière qu'il s'en voit privé, soit directement — à l'issue des élections —, soit, plus rarement, à l'intervention des chambres législatives.

Son statut le distingue ainsi fondamentalement de celui de l'administration ; celle-ci ne détient ses prérogatives que du pouvoir gouvernemental dans l'Etat : sa permanence n'a d'égale, semble-t-il, que son irresponsabilité vis-à-vis de l'opinion publique ; c'est au pouvoir exécutif de répondre de la conduite des services administratifs.

Malgré la fusion des fonctions, la responsabilité politique du pouvoir gouvernemental doit donc être réaffirmée avec force.

Il ne saurait être question de conclure comme corollaire de la fusion des fonctions politiques et administratives à un alignement du régime de la responsabilité du pouvoir politique sur celui de l'administration. Ce serait consacrer l'irresponsabilité du gouvernement, le pouvoir exécutif faisant endosser à l'administration la responsabilité de l'ensemble des tâches politiques et administratives et se réfugiant, pour sa part, dans un prudent anonymat.

Tous les régimes autoritaires — la pratique de divers Etats vérifient l'observation — consacrent pareilles idées : les velléités d'autonomie dont l'administration pourrait faire preuve sont, par ce biais, annihilées ; dans le même moment, les décisions prises le sont sous le couvert réconfortant de la technique administrative.

Cette attitude n'est pas tolérable dans un système politique et administratif fondé sur la démocratie. Dans une société d'hommes et de groupes libres, égaux et appelés à exercer un ensemble de droits culturels, économiques et sociaux, l'action qui engage l'avenir doit être assortie d'un contrôle politique par l'opinion publique.

Les modalités du contrôle sur l'action gouvernementale peuvent différer. Le principe, lui, ne saurait être mis en cause : le gouvernement répond devant l'opinion publique de l'ensemble des tâches — tant politiques qu'administratives — qui sont poursuivies sous sa direction.

2. Une administration responsable.

La responsabilité de l'administration doit-elle être de la même façon affirmée ? Sur le terrain du droit positif, la question reçoit une réponse brève et simple. La responsabilité politique (2) de l'administration peut être engagée. Mais elle se singularise sans nul doute par ses procédures, par son objet, et par ses résultats.

Ses organes ? La responsabilité de l'administration ne s'exerce pas directement devant l'opinion publique : c'est devant le parlement et ses organes collatéraux que l'administration, par l'intermédiaire du gouvernement, répond de ses actes.

Interpeller le ministre compétent ou lui poser une question parlementaire sur l'action ou l'inaction de l'administration paraîtra peut-être un singulier détour et une procédure inefficace : le débat se noue en l'absence du principal intéressé ; il se dénoue dans le contexte traditionnel des rapports entre la majorité et l'opposition.

Mais tout système qui aboutit à engager directement et fondamentalement la responsabilité politique de l'administration fausse, en fait, les règles mêmes du jeu institutionnel. C'est mettre en cause qui n'est pas à même de se défendre ; c'est punir qui n'est pas susceptible d'être condamné ; c'est aussi prendre sans appel des mesures graves pour l'honneur de l'administration et de ses agents. Le gouvernement qui est blâmé par le parlement à la suite d'une discussion contradictoire a la possibilité de porter le débat sur la place publique et de demander à l'opinion de le trancher ; battu, il cède la place ; victorieux, il poursuit sa tâche. Rien de pareil pour l'Administration ! Même la polémique de presse, traditionnelle cependant en politique, lui est déconseillée par la déontologie. Qui ne voit que les armes ne sont pas égales ? Dans ce système, seule la responsabilité politique indirecte est concevable.

(2) Référence doit également être faite à la responsabilité juridictionnelle à laquelle le pouvoir administratif s'expose. Mais ses imperfections — lenteur, défaut d'exécution, régularisation législative... — sont bien connues.

Son objet ? La responsabilité de l'administration est, sans aucun doute, politique puisque son activité l'est aussi. Le contrôle qui s'exerce sur ses actes ne devrait donc pas se limiter à un contrôle purement juridique de conformité ou de compatibilité. L'opportunité d'une mesure devrait pouvoir être mise directement en cause ; la qualité des résultats acquis doit aussi pouvoir être appréciée : le respect des procédures n'implique pas nécessairement l'efficacité de la mesure...

Ses résultats ? La responsabilité de l'administration engage celle du gouvernement. Une administration tenue par les impératifs de la continuité ne peut s'adapter ni au *spoils system* jadis en faveur aux Etats-Unis ni à l'ambiguïté de la situation des députés-fonctionnaires sous la monarchie de Juillet. La responsabilité de l'administration est-elle gravement engagée ? C'est au pouvoir exécutif, responsable, en définitive, devant l'opinion publique, qu'il revient de prendre les mesures qui assureront une meilleure discipline des hommes et une meilleure organisation des services. Des désinvestitures, des élections ou des révocations collectives n'ont pas place, par contre, dans pareille administration.

Sur le terrain de la science politique, la réponse risque d'être quelque peu différente. Car est-il encore possible d'accepter sans sourciller le dogme, voire le mythe, de la quasi-irresponsabilité de l'administration ? Investi de fonctions politiques, le « pouvoir administratif » — comme l'appelait déjà H. Chardon en 1902 — peut-il se mouvoir dans le domaine de l'irresponsable ?

La réponse est simple. L'administration qui n'est pas un pouvoir au sens juridique de l'expression l'est cependant, au sens sociologique de la formule : elle a prise sur les individus et sur les collectivités. La responsabilité qu'elle engage ne sera donc pas non plus une responsabilité de type juridique — ni devant les Chambres, ni devant les tribunaux — ; ce sera une responsabilité morale d'abord : dans une sorte de bilan qu'elle sera tenue de dresser à chaque instant pour elle-même et une responsabilité sociale, ensuite, dans les comptes qu'elle rendra à l'opinion publique de la bonne utilisation des hommes, des moyens et des personnes qui lui sont confiés.

Veu pieux que l'affirmation de pareille responsabilité alors que l'absence de procédures contraignantes et de mécanismes sanctionneurs saute aux yeux ? Ou plutôt impératif, sans exceptions ni réserves, pour les administrateurs, en tout cas pour ceux qui sont sensibles aux condamnations morales pour parasitisme, fixisme, insuffisance ou gaspillage et qui savent bien que le jugement d'une opinion publique bien informée est souvent rapide, vrai et — qui plus est — presque indélébile ?

Pour s'en tenir aux sanctions les plus graves, il suffit de constater que la disparition d'un service public n'est que rarement le résultat

d'une décision de justice ; plus souvent, elle est le fruit d'une mesure politique qui entérine le jugement — parfois aussi exprimé avec vivacité — de l'opinion à l'égard de pareil service. La sanction, pour n'être pas juridique, n'en est pas moins énergique.

Ne faut-il pas souhaiter, par ailleurs, que l'Administration procède de manière régulière à un inventaire de ses services ? Elle ferait la preuve concrète de son sens des responsabilités en supprimant malgré les pressions de tout ordre dont elle serait l'objet les institutions désuètes, les excroissances inutiles, les structures rendues inadéquates à raison d'un changement d'objectifs.

3. *Une administration démembrée responsable.*

La responsabilité des administrations en marge de l'Etat doit être particulièrement soulignée. Sociologiquement, l'unité de l'administration est un mythe. L'image de l'empire divisé semble plus de mise. Sans pour autant chercher à retrouver l'impossible et inefficace unité, il est temps d'imaginer les formules institutionnelles qui, dans le respect des autonomies, assureront la nécessaire cohésion de l'ensemble et le service correct de la collectivité.

Deux types de problèmes apparaissent ainsi.

Le premier. Des services publics paraissent échapper tant au contrôle politique direct qu'au contrôle exercé à travers l'action et le budget des ministres responsables. Les mécanismes de tutelle institués pour assurer le contrôle des organismes d'intérêt public se révèlent déficients : la nature des procédés d'investigation employés, la faiblesse ou la timidité de certains contrôleurs, les méthodes de travail et de discussion adoptées dans ces institutions, la couverture politique aussi des manquements ou des infractions peuvent être mis en cause. Le recours occasionnel à des procédures exceptionnelles de contrôle — telle l'enquête parlementaire — donne à penser que le pouvoir politique s'abstient d'agir dans la majorité des cas.

Dira-t-on que la responsabilité politique n'est pas entièrement oblitérée puisque les conseils d'administration des institutions paraétatiques sont composés pour partie de représentants des forces politiques et syndicales. L'origine des administrateurs importe peu. Ce qui compte, c'est de savoir devant qui ils sont responsables. La réponse à la question ne fait pas difficulté : en pratique, devant personne.

La préparation de l'avenir exige que soient révisés fondamentalement les mécanismes de surveillance des administrations en marge de l'Etat. Leur autonomie est justifiée. Leur affranchissement total à l'égard du contrôle politique ne l'est pas.

Le second problème peut être exprimé dans ces termes. Service public et entreprise privée n'étaient pas faits, au départ, pour s'entendre. Ils ont, cependant, aujourd'hui, de plus en plus partie liée.

Soit que l'entreprise privée ne soit plus en mesure de survivre sans l'aide, l'incitation ou la participation de l'Etat ; soit que l'administration publique se décharge d'une partie de ses tâches toujours plus envahissantes sur les intérêts particuliers ; soit encore, plus généralement, qu'entreprises privées et publiques tiennent compte de l'interpénétration économique et sociale de leurs activités : l'indice des prix ne subit-il pas autant le contrecoup de la hausse du tarif de téléphone que de celle du coût des fruits et légumes ?

Le rapprochement qui s'opère entre leurs objectifs, leurs méthodes, leurs ressources et leurs activités n'invite-t-il pas à rechercher une plus grande identité de leurs structures ? Et qui dit structures ne pense pas seulement à la forme des organes de commandement mais aussi aux modalités du contrôle, aux formes d'établissement des budgets et des comptes, aux systèmes de participation à la gestion.

Il faut redéfinir les lois du service public si chères aux administrativistes du début du siècle, si pratiques, surtout, par leur généralité et leur application à l'ensemble des services collectifs. Elles n'ont peut-être plus les noms de continuité et désintéressement ; elles s'appellent plutôt changement, rendement, contrôle démocratique, participation des administrés. Elles devraient former le cadre juridique élémentaire dans lequel viendrait s'intégrer tout service créé par les pouvoirs publics ou à leur intervention, contrôlé par eux, subsidié ou aidé par eux.

1985 dépend de la découverte et de l'application de ces nouvelles lois du service public.

4. *Une fonction publique responsable.*

Des institutions responsables politiquement et administrativement ont besoin d'hommes responsables, — politiquement et administrativement —. L'affirmation peut paraître battre en brèche toutes les traditions d'une fonction publique qui, à l'instar de ses modèles français comme anglais, se plaît à affirmer sa neutralité. Il n'en est rien.

Les fonctionnaires qui ont pour mission d'élaborer les plans de l'avenir en tenant compte des valeurs sociales dominantes, doivent être des hommes conscients de leurs responsabilités politiques. Le pouvoir comme l'opinion publique seraient en droit de leur faire reproche d'une attitude intellectuelle de neutralité qui confinerait à une indifférence, à une paresse et à une passivité inadmissibles.

L'Etat n'a que faire de conformistes technocrates ou de sages bureaucrates.

Sans doute, appartient-il à la déontologie et à la discipline de mettre des bornes à la liberté d'action politique des fonctionnaires. Mais il faut, sans conteste, se féliciter avec Robert Catherine de ce que l'Etat emploie des hommes qui trouvent dans une vocation professionnelle une raison supplémentaire de participer au rajeunissement des institutions publiques.

Ce n'est pas la porte ouverte à une administration politisée, c'est-à-dire à un service où les formations politiques se distribuent les emplois et les faveurs. Au contraire, c'est la voie vers une administration consciente de ses tâches et de ses responsabilités politiques.

L'interdépendance des fonctions politiques et des fonctions administratives comme le régime de leurs responsabilités respectives, interdisent d'analyser leurs rapports en termes de compétition. C'est à la définition des institutions qui contribueront à la poursuite de la coopération entre le pouvoir politique et l'administration qu'il convient maintenant de s'attacher.

B. Les institutions politiques et administratives.

Des fonctions sont à assurer en solidarité. Mais, la coopération, de fonctionnelle qu'elle est, peut aussi devenir organique ; elle s'affirme alors dans le cadre d'un système institutionnel qui favorise l'interdépendance du politique et de l'administratif.

Des institutions sont mises en place. D'une part, elles entendent combattre l'isolement du pouvoir politique comme celui de l'administration et abattent, pour ce faire, les cloisons artificielles que l'on s'efforce de dresser entre eux. D'autre part, elles s'efforcent de lutter contre l'annexion d'un interlocuteur par l'autre et refusent tout système qui substitue le monologue — commode mais appauvrissant — au dialogue.

C'est de coopération, de complémentarité, d'association à l'exercice de responsabilités communes qu'il est alors question — loin de la méfiance, des heurts et des conflits —.

I. LE SYSTÈME.

1. *Les alternatives.*

Les alternatives posées au pouvoir sont simples : collaboration ou séparation des pouvoirs, autonomie ou centralisation, démocratie économique et sociale ou démocratie politique.

Une première alternative se présente. L'administration est-elle celle d'une société qui opte pour une collaboration des pouvoirs politiques ?

La solidarité du gouvernement et de l'administration en est du même coup favorisée. Dans le système qui est ainsi créé, les chambres législatives n'ont pas, en effet, à agir par voie d'impulsions sur l'administration. Le parlement se décharge, en bonne partie, sur le gouvernement de l'exercice de sa mission de surveillance ; le contrôle de l'administration lui échappe dans une large mesure. En outre, le gouvernement est tenté de couvrir systématiquement ses services. Le ministre, au lieu d'être le maillon indispensable au contrôle parlementaire de l'administration, fait, en réalité, écran à pareille surveillance. Investi de la tâche de direction, n'est-il pas solidairement responsable de la mauvaise exécution ?

La réalité politique et administrative est toute différente dans un système de séparation des pouvoirs politiques, dont le régime présidentiel américain est une illustration. L'administration se voit subordonnée, non aux seules directives du pouvoir gouvernemental, mais encore aux décisions — principalement budgétaires — du Congrès vis-à-vis duquel il n'est pas protégé par « l'écran politique protecteur » du gouvernement : autrement dit, l'administration est un terrain d'affrontement entre deux pouvoirs politiques et n'est pas le partenaire privilégié de l'un d'eux.

La réalité serait encore tout autre dans un système de confusion des pouvoirs politiques, comme celui des Etats socialistes. L'autonomie de l'administration y est réduite à néant ; comme le note H. Puget, l'administration tout entière est alors soumise au parti et doit servir ses fins. On convient qu'il ne s'agit plus d'une forme d'interdépendance entre le gouvernement et l'administration mais plutôt d'une modalité d'annexion des services administratifs par le pouvoir politique, lui-même sous la suprématie d'un parti unique.

Une deuxième alternative est esquissée. L'administration est-elle celle d'une société qui consacre la large autonomie des collectivités politiques de base ? La fusion, au niveau de ces entités, des tâches administratives et politiques est par là même, encouragée.

La vanité des débats qui s'appesantissent sur le point de savoir si les communes ou les agglomérations de communes constituent des collectivités politiques ou ne détiennent que des compétences techniques, dites administratives, a été, maintes fois, dénoncée : elles sont, à la fois, organes politique et administratif.

Quelle différence avec la situation dans un Etat centralisé ! Celui-ci assume l'ensemble des tâches politiques de direction ; les administrations locales, si elles conservent une large autonomie, ne sont plus en mesure de l'exercer que dans le domaine de l'exécution technique de directives venues en haut : cantonnées dans le rôle de simples arrondissements administratifs, elles perdent, cette fois, toute fonction politique.

Une troisième alternative peut s'offrir : si les conditions d'existence d'un régime politique s'apparentant à la démocratie sociale et économique sont réalisées, une place spécifique est en même temps assignée à l'administration. Son autonomie y est vulnérable : des administrations spécialisées à des groupes sociaux voient le jour et concurrencent son action ; les représentants des groupes professionnels sont associés, comme de vieux routiers de l'administration, à la direction, voire même à la gestion, de ces services ; la faveur accordée aux mécanismes de négociation collective et aux procédures de l'administration consultative renforce encore la tendance des forces politiques, économiques et sociales de faire entendre leur voix et leur volonté. Ces interférences se répercutent sur les habitudes de travail d'une administration mise en place, le plus souvent, dans une démocratie d'opinions. Celle-ci se conçoit plutôt comme un système dans lequel il appartient à l'opinion publique, prise dans sa généralité et s'exprimant à travers des formations proprement politiques, non d'imposer les volontés de groupes antagonistes mais de faire choix des options les plus générales du gouvernement. D'un côté, une administration engagée dans la discussion et l'action en concours avec les forces politiques et sociales ; de l'autre, un arbitre isolé impartial qui ne connaît de la société que les individus inorganisés ou l'opinion générale.

On le voit : les réponses à ces questions alternatives modèlent, a priori, un type d'administration et surtout un type de relations entre l'administration et le pouvoir politique. La dépendance et la collaboration des pouvoirs sont tributaires de ces choix.

2. *Les contraintes.*

C'est en tenant compte des hommes et des institutions de la Belgique de 1973 et si possible de 1985 que pareils choix doivent être opérés. Des contraintes ainsi apparaissent qui empêchent de raisonner à partir d'une table rase et sans souci des contingences historiques.

Il faut admettre que les institutions de l'Etat belge ignorent le procédé de la séparation rigide des pouvoirs, organisent la large autonomie des communautés et des régions, laissent une importante marge d'action aux provinces, aux communes, aux agglomérations et fédérations de communes et évoluent dans la direction d'une démocratie économique et sociale.

Les éléments d'une étroite coopération des fonctions et des institutions politiques et administratives sont ainsi réunis. La principale inconnue qui subsiste est celle de savoir dans quelle mesure l'organisation de l'autonomie régionale sera poursuivie.

On sait, en effet, que dans les institutions qui s'apparentent, sous quelque forme que ce soit, au modèle fédéral, des administrations appa-

raissent au niveau des collectivités assemblées mais surtout à celui de l'Etat central ; d'ordinaire, elles conservent une large indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

L'institution des conseils culturels est, à cet égard, éclairante. Voilà mises en place les assemblées législatives des communautés culturelles qui, chacune pour ce qui la concerne et à l'exclusion du législateur national, vont élaborer les normes de l'action culturelle. Ne disposant, cependant, d'aucun exécutif propre, elles auront recours pour la mise en œuvre de leurs politiques respectives, aux administrations nationales éventuellement dédoublées ; c'est le Parlement national également qui aura à connaître de la responsabilité des ministres dans l'exécution des normes élaborées initialement par les conseils culturels. Face à l'autorité politique ainsi divisée, l'administration ne sera-t-elle pas tentée de faire preuve d'autonomie ? Le serviteur de deux maîtres n'est-il pas souvent le plus indépendant ?

Des points d'interrogation subsistent donc sur la nature exacte des contraintes du système institutionnel ; elles retiennent depuis un certain temps l'attention des gouvernants.

Une conclusion assez nette, cependant, se dégage. L'administration fait de la politique sans le savoir, fonctionnellement d'abord, organiquement ensuite. Et le système politique et administratif belge favorise l'action d'une administration tout entière conditionnée par le milieu politique dans laquelle elle vit et agit.

II. LE FONCTIONNEMENT.

Les conditions d'une coopération harmonieuse entre le pouvoir politique et l'administration, tant au plan fonctionnel qu'au plan organique, sont réunies. Est-ce à dire que pareille collaboration ne va pas sans difficultés ? Il ne semble pas. Sans pousser au noir la description de la réalité, il faut, semble-t-il, faire état des problèmes qui naissent de la complémentarité des fonctions politiques et administratives ; les mécanismes qui assureraient une meilleure coopération entre le pouvoir politique et l'administration doivent également être énumérés.

1. *Les tensions.*

L'existence du gouvernement peut, à tout moment, être remise en cause ; la survie de l'administration et de ses fonctionnaires, au contraire, paraît, une fois pour toutes, assurée. La collaboration de ces deux pouvoirs, aussi différents dans leur statut et aussi semblables dans leurs fonctions ne va pas sans soulever de réelles difficultés.

Des tensions, d'abord, apparaissent. Même si elles font partie de la vie quotidienne des institutions, elles présentent, en l'espèce, une acuité

particulière. Ne mettent-elles pas en jeu, tout en même temps, des hommes et des structures, des habitudes de pensée et des méthodes de travail, des forces inhérentes à l'administration et des intérêts qui lui sont extérieurs... ?

Ces tensions se traduisent principalement, en termes de concurrence ; pour s'en tenir à un exemple, on constatera que départements, cabinets ministériels, administrations locales, institutions paraétatiques, organismes consultatifs — sans compter les partis politiques et les groupements professionnels — préparent les mêmes dossiers sur les mêmes problèmes. Chacun aborde probablement le problème sous un angle qui lui est propre — et c'est bien légitime — mais quelle perte de temps et d'énergie pour la mise au point simultanée des données objectives qui fondent les prises de position et les décisions !

La concurrence procède surtout d'un cheminement insuffisant de l'information officielle. Faut-il penser que l'informatique, demain, apportera une solution à tous ces problèmes et répéter la formule bien connue — l'information, c'est du pouvoir — ? Ou faut-il craindre, au contraire, que l'ensemble des forces politiques ne soient pas en mesure de digérer la masse de données brutes qui leur sera fournie par les moyens les plus modernes de stockage et de communication de l'information ? Il convient de préférer les solutions institutionnelles qui, sans méfiance excessive d'un côté comme de l'autre, permettront à l'administration d'« ouvrir ses dossiers » devant ceux qui ont charge de la diriger, de la contrôler, de l'influencer ou d'être assujettis à son action ?

Les tensions doivent être résorbées à ce niveau. Autrement, nées sur le terrain de la concurrence, elles débouchent sur celui de la rivalité. Il ne s'agit plus de faire la même chose que l'autre mais de le faire à sa place. De là, la création de groupes informels, dépourvus d'existence juridique, mais investis de responsabilités réelles sur le plan politique et administratif.

De là aussi, une « neutralisation » de l'administration et des forces avec lesquelles elle entre en concours : ainsi la rétention d'informations par l'administration décentralisée met l'administration de tutelle dans l'impossibilité de remplir correctement son rôle.

2. *Les résistances.*

Des résistances aussi se font jour. L'attelage gouvernement-administration n'avance pas toujours au même rythme. Les impulsions, d'où qu'elles viennent, ne sont pas toujours suivies d'effet immédiat ; les initiatives de l'un ne sont pas comprises par l'autre ; les institutions mises en place pour assumer leur coopération ne produisent pas, dans tous les cas, l'effet bénéfique attendu.

L'avenir des organismes de coordination interministérielle ne peut être passé sous silence. Leur mission est claire : assurer l'unité d'action et l'harmonisation des politiques et des gestions assumées par les différents ministères. Leurs moyens sont multiples : ils vont du rôle personnel que jouent le Premier Ministre et ses services jusqu'au dialogue du ministre avec les secrétaires d'Etat qui lui sont adjoints; ils passent aussi par la constitution des comités interministériels.

Mais — les analyses de Roland Drago l'ont bien montré — ces réunions ne témoignent-elles pas, dans certains cas, d'une polysynodie quelque peu pathologique ? Sans compter les hypothèses où le coordinateur se mue purement et simplement en acteur et annihile les initiatives de ceux dont il se contentait, au départ, d'harmoniser les entreprises. Tous les comités de concertation affrontent cette tentation.

Le baptême collégial, comme disent Catherine et Thuillier, dont va bénéficier la décision n'est pas signe de sa qualité. Collégialité n'est pas synonyme de cohésion. Elle est souvent source d'immobilité. Car deux phénomènes apparaissent. D'une part, la coordination tue la coordination, c'est-à-dire s'asphyxie par le développement même de ses services ; d'autre part, un ensemble de services ou de fonctionnaires perdent l'habitude d'agir seuls et d'initiative. Dans les deux cas, la coordination débouche sur la neutralisation.

3. *Les heurts.*

Des heurts, enfin, surgissent. La discussion fait place au dialogue de spurds, la coopération à la méfiance, la cohésion à la distanciation.

Les conflits entre le cabinet politique du ministre et l'administration départementale procèdent, par exemple, d'un état d'esprit dont les grandes lignes sont bien connues. Pourquoi le nier ? D'une façon générale, les hommes politiques — et les exceptions confirment la règle — éprouvent une méfiance relative à l'égard des administrateurs : soit qu'ils les soupçonnent de ne pas exécuter correctement leurs directives ; soit qu'ils les suspectent de tenter de leur imposer de force un certain nombre de décisions sous couleur de technicité du dossier ; soit encore qu'ils s'inquiètent aussi de ne pas trouver dans les services administratifs un certain nombre de partisans disposés à appuyer sans hésitation leur action ; soit qu'ils les accusent volontiers de ne pas être sensibles aux aspirations des forces vives de la nation.

Les administrateurs eux, adressent — surtout en privé — des griefs aux hommes politiques ; reprenant la formule de Montesquieu pour qui « la plupart des ministres ont bonne volonté mais ne savent comment s'y prendre », certains s'étonnent — à tort faut-il le dire ? — que tous les hommes politiques ne soient pas toujours des experts, d'autres

regardent, avec quelque agacement, l'agitation qui se développe autour du cabinet ; tous s'inquiètent de la croissance démesurée de ces services privés, cabinet politique, cabinet technique, secrétariat particulier... ; ils invoquent — plus fondamentalement — le caractère démoralisant du vide politique devant lequel ils sont placés ; ils ont, en définitive, le sentiment d'être seuls garants de l'intérêt général.

Les fondements d'une action concertée sont loin d'être jetés !

Le climat ainsi créé et entretenu a, en effet, un résultat débilisant pour l'action. Tantôt c'est le ministre qui ignore délibérément, si ce n'est pour la gestion des affaires courantes, ce que L. Armand appelait « l'encéphale administratif » ; l'administration, mise hors circuit pour les problèmes importants, assure l'exécution des décisions. Tantôt, au contraire, c'est le ministre qui entend s'occuper avec son cabinet, des problèmes quotidiens de la vie administrative et laisse carte blanche à ses experts pour engager la politique du département ; il conserve, tout au plus, un domaine réservé de quelques questions susceptibles de compromettre l'existence du gouvernement. Des situations intermédiaires apparaissent dans lesquelles le ministre se contente de court-circuiter la circulation de certains dossiers en les évoquant au niveau du cabinet ou, inversement, en les confiant directement à quelques fonctionnaires « sûrs ». C'est la coexistence, la stratégie et l'action de deux cellules se préoccupant toutes deux de questions administratives qui font alors problème.

Ces situations conflictuelles qui se développaient naguère dans l'enceinte du milieu politique et administratif éclatent, aujourd'hui, au grand jour. La concertation que le pouvoir poursuit avec ses interlocuteurs économiques et sociaux met particulièrement en relief la faiblesse de l'alliage ministre-cabinet-administration : selon les cas, le ministre négocie seul, ou avec les membres de son cabinet, ou avec les fonctionnaires de son administration, ou, comme cela se voit parfois, avec les fonctionnaires d'autres administrations en qui il a confiance ; ou encore les fonctionnaires assurent, seuls, le travail de discussion.

Ainsi révélées au grand jour, ces situations globales ne demandent-elles pas une solution urgente ?

4. *Les charnières.*

Il n'y a pas, semble-t-il, une thérapeutique de choc à appliquer qui procurerait, à coup sûr, une guérison immédiate sans possibilité de rechutes. Mais une gamme de remèdes divers est à proposer et à doser pour résoudre ces difficultés.

Un premier remède relève de l'application des principes de management dans la conduite des affaires politiques et administratives. Le dialogue,

en effet, ne va pas sans une certaine organisation des parties coopérantes. Il est donc à souhaiter que l'interlocuteur politique envisage de se doter de structures de la manière la plus cohérente et la plus efficace. Les découpages successifs que le pouvoir politique croit nécessaires à chaque crise gouvernementale, d'opérer dans la réalité administrative laissent perplexes. L'opinion publique comme les services comprennent mal à quelle soudaine idée directrice correspondent les nouvelles divisions opérées dans la hâte, l'attribution des « grands » portefeuilles comme celle des présidences de comités. Une structure rationnelle des grandes lignes du gouvernement et de ses services devrait sans doute être imposée.

Mais il faut ajouter que, pour être partie valable au dialogue, l'interlocuteur administratif doit aussi s'organiser : sur le plan de la structuration des services administratifs, il faut suggérer que soit constitué, dans chaque département ministériel un véritable secrétariat général, qui constitue une cellule prospective réunissant les services d'études, du budget, des relations internationales, peut-être du personnel d'un département.

Le secrétaire général est, dans le contexte belge, souvent un homme isolé. Certains ont été jusqu'à dire qu'il n'y avait que des secrétaires généraux et pas de secrétariats généraux. Même si la formule est, dans un certain nombre de cas, outrancière, elle a le mérite de montrer que le secrétaire général est, en Belgique, amené à jouer le rôle d'un Etat-tampon plutôt que d'une charnière entre le ministre et l'administration. Pourquoi cette attitude, sinon parce qu'il n'a pas toujours en main les instruments indispensables à l'élaboration de la politique prospective d'un département dont il se contente alors d'assurer la coordination de l'action ?

Un deuxième remède s'efforce d'améliorer les procédures de travail et de dialogue entre le pouvoir politique et l'administration. Ainsi ne serait-il pas indispensable que le ministre préside, tous les quinze jours, un conseil de direction pour élaborer avec ses fonctionnaires de direction les plans de l'avenir et les programmes de travail, pour préciser les moyens d'y parvenir, pour contrôler la bonne marche de l'exécution ? L'image d'un ministre coupé de son administration et d'une administration coupée de son chef politique n'auraient alors peut-être plus tout à fait cours.

Peut-être faut-il encore aller plus loin dans l'utilisation des remèdes ? Ne faut-il pas notamment s'attacher à préciser dans des dispositions à caractère statutaire le rôle respectif des membres des cabinets ministériels et des fonctionnaires généraux ?

D'aucuns n'hésitent pas, à cet égard, à réclamer l'application stricte des dispositions réglementaires qui fixent les principes de composition

et de fonctionnement des cabinets ministériels : une équipe de 7 membres ne saurait empiéter sur les attributions de l'administration, tout occupée qu'elle est à traiter « les affaires susceptibles d'influencer la politique générale du gouvernement ou les travaux parlementaires » et à effectuer « les recherches et les études propres à faciliter le travail du ministre ». Toutes les enquêtes démontrent que les circulaires et règlements pris en ce sens dans le passé ont été inopérants. Mais n'est-il pas possible d'en revenir à une plus grande orthodoxie voire à une conception plus exacte de la déontologie ? Si besoin en est, la question — suggèrent certains — pourrait être réglée par voie législative ; pour éviter toute confusion entre les fonctions exercées au sein d'un cabinet et dans les services de l'administration, interdiction pourrait même être faite aux titulaires de grades élevés du premier niveau d'accepter de figurer dans un cabinet ministériel.

Mais peut-être les habitudes en ce domaine du pouvoir politique et des forces qui le soutiennent risquent-elles, une fois encore, d'enlever à pareilles propositions ou dispositions toute efficacité. Il est donc permis de s'interroger sur le point de savoir s'il ne serait pas plus simple d'attaquer la difficulté sous un autre angle et de procéder à l'élaboration d'un statut des fonctionnaires généraux. Il paraît logique d'imposer des droits et des obligations spécifiques à ceux qui ont directement pour fonction de conseiller le pouvoir politique. La mission du fonctionnaire général qui assure la stabilité de la mission administrative en assurant chaque ministre de sa loyauté, de son objectivité et de son sens de l'Etat en serait du même coup revalorisée. Dans cette perspective, la priorité doit être accordée à la recherche d'un statut qui garantirait aux titulaires de fonctions supérieures tout à la fois la sécurité de l'emploi, des possibilités de carrière, des avantages matériels suffisants et d'intéressantes perspectives d'action. L'accord politique qui a permis la constitution du plus récent gouvernement ne prévoit-il pas d'ailleurs, la mise en étude de ce « statut de la haute administration » ?

Sans entrer dans une discussion de détail des modalités de pareil statut, il est essentiel de relever les objectifs qu'il pourrait poursuivre.

Une idée prédomine sans aucun doute : la haute administration ne gardera pas le rôle qui est le sien si elle se contente d'offrir son expérience professionnelle et sa compétence technique au pouvoir politique ; celui-ci aurait tort d'ailleurs, de se contenter des services d'un « interprète » de la jurisprudence administrative du département.

La haute administration, par contre, gardera ses fonctions si elle est à même d'utiliser les méthodes scientifiques de direction des affaires publiques — politiques comme administratives —, si elle a fait l'apprentissage du rôle d'arbitre qu'elle ne manquera pas d'exercer entre l'intérêt

public — politique comme administratif — et les intérêts particuliers, si elle fait la preuve de son aptitude à dominer les grands problèmes — politiques comme administratifs — de la vie de l'Etat, si elle comprend qu'elle a pour mission, tout à la fois, de faire procéder aux investigations nécessaires à la définition d'une politique à long terme et de définir les travaux quotidiens d'analyse nécessaires à la bonne marche d'un service administratif.

C'est la définition de sa mission, en fin de compte, bien plus que les particularités de ses avantages de carrière ou les caractéristiques de son avancement qui est à prendre fondamentalement en considération.

Sans doute, des formules techniques devront-elles être également suggérées. On peut songer à organiser une plus grande mobilité entre les hauts fonctionnaires de l'administration, à les soustraire à l'application du statut syndical, à aménager le régime des cumuls, à prévoir des modalités particulières de désignation. Mais n'est-ce pas l'accessoire — ou plutôt le complémentaire — d'un principal qui est la correcte conception des missions assignées à la haute administration ?

La formule d'un statut des hauts fonctionnaires paraîtra peut-être à d'aucuns trop réformiste. Est-il concevable d'imaginer que, à l'exemple de ce qui se pratique dans plusieurs Etats voisins et, a fortiori, dans les organisations internationales, une révision plus fondamentale du statut soit amorcée ?

Des institutions charnières ne doivent-elles pas être mises en place pour assurer l'articulation du pouvoir gouvernemental et de l'administration, pour veiller à ce que ces forces, loin de se neutraliser voire de se combattre, poursuivent des activités complémentaires.

Ainsi la suggestion pourrait être avancée de donner au pouvoir politique la possibilité de choisir parmi les fonctionnaires généraux une équipe d'hommes susceptibles de l'aider au mieux. Une formule d'affectation des hauts fonctionnaires peut être trouvée qui ne donne plus au pouvoir politique l'alibi d'une administration « qui empêche de travailler valablement, qui met des bâtons dans les roues, qui sabote les initiatives politiques, qui est imposée... ». Pour faire justice de pareilles accusations, la formule peut être suggérée de laisser la responsabilité entière du choix au pouvoir politique. Les responsabilités ne seront-elles pas ainsi placées là où il le faut ?

La formule aurait un premier avantage : entourer le responsable politique du département d'un ensemble d'hommes dont le recrutement, la formation, l'expérience professionnelle sont administratifs. Elle présente un second avantage : supprimer radicalement une source de tensions entre le pouvoir politique et l'administration en réduisant le cabinet ministériel au rôle d'un secrétariat particulier et en donnant au ministre

une équipe de collaborateurs directs dotés d'une aptitude à la direction des hommes et des affaires administratives.

Un troisième avantage mérite sans doute d'être relevé : donner au pouvoir politique la possibilité de choisir comme interlocuteurs immédiats les hommes qui ont le mieux démontré leur aptitude à dominer les grands problèmes de la vie de l'Etat et à utiliser, dans la conduite des affaires publiques, les méthodes de l'impulsion, de la directive, de la coordination.

En contrepartie, pareille affectation pourrait être compensée par la possibilité donnée au Conseil des ministres de procéder à un changement d'affectation des fonctionnaires généraux qui auraient perdu la confiance du chef de département, soit que leur action se soit révélée inefficace ou non rentable, soit que l'équipe gouvernementale ait changé de direction et d'objectifs. C'est un lien de confiance, en effet, qui unirait alors le responsable politique aux principaux responsables administratifs : un dialogue entre des interlocuteurs qui puissent sans arrière-pensée délibérer sur les objectifs, les projets, les préoccupations quotidiennes serait alors instauré.

La jurisprudence administrative n'a-t-elle pas déjà reconnu la nécessité de l'existence de pareil lien de confiance entre le ministre et certains agents de l'Etat, à un point tel que la rupture de pareil lien justifie, dans certains cas, une mesure de désinvestiture ?

On ajoutera que des garanties de carrière doivent évidemment corriger des mesures de désinvestiture en conservant au fonctionnaire général le bénéfice d'une position administrative correspondante.

L'objection sera peut-être formulée : « C'est les hommes qu'il faut changer, non les procédures, les structures et les institutions... ». Et il est vrai que les techniques juridiques et administratives les mieux élaborées ne prévalent pas sur la mauvaise volonté des hommes qui les mettent en œuvre ; il est exact également que des conflits ne se résolvent pas à coups de réformes institutionnelles : celles-ci seront tout au plus l'habit juridique qui vêtira la solution préalablement intervenue.

L'objection peut, cependant, être rencontrée sur deux points.

Le premier. Les techniques du droit et du management administratifs ne sont pas neutres. Elles n'ont de sens, c'est-à-dire d'utilité, que si elles tiennent compte dans leur formulation des hommes qui les utiliseront et des circonstances dans lesquelles elles seront appliquées. On connaît la sage réplique de Solon à ses disciples qui lui demandaient quelles étaient les institutions les meilleures : « Dites-moi, d'abord, de quel pays, de quels hommes et de quelle époque il s'agit ? ». C'est dire que les suggestions formulées vont de pair avec l'analyse qui a été faite des contraintes du système politique et administratif. Pour ne prendre qu'un exemple, une solution commode consisterait à résoudre les conflits nés

entre le pouvoir politique et l'administration en supprimant, comme aux Pays-Bas, l'existence des cabinets ministériels. Qui ne voit, cependant, que pareille technique, si elle n'est pas inconcevable dans le cadre de notre système institutionnel — au moins — rompt, cependant, avec tant d'habitudes et de mœurs politiques qu'elle en devient impraticable.

Le second. Tabler sur la bonne volonté des hommes pour résoudre les conflits qui ne peuvent manquer de surgir entre eux peut paraître séduisant. Mais un raisonnement aussi rousseauiste ne s'effondre-t-il pas devant les observations du sociologue ou de l'historien de l'administration ? M. André Molitor ne rappelait-il pas, tout récemment, que le problème de la place des fonctionnaires au regard de l'activité politique est quasiment posé en Belgique depuis l'indépendance de l'Etat ?

Compter sur la seule bienveillance des hommes pour assurer le fonctionnement du système politique et administratif peut suffire dans des institutions qui vivent sans histoire, mais ne saurait résoudre valablement et à long terme les conflits plus importants.

C. Les orientations politiques et administratives.

L'administration a été située dans l'environnement politique qui est le sien, aujourd'hui et dans un proche avenir. Des orientations se dégagent ainsi : elle prennent la forme d'attentes exprimées par la société politique à l'égard de l'administration et d'attentes exprimées par l'administration à l'égard de la société politique.

Pourquoi des orientations politiques ? Tout simplement, parce que l'administration des choses relève naturellement de l'ordre des préoccupations de la société politique. Il ne s'agit pas seulement de la perpétuelle réforme des statuts ou du niveau de revalorisation des traitements, problèmes importants sans doute et peut-être même préliminaires à toute refonte en profondeur des structures, des méthodes et des habitudes, mais problèmes partiels. Plus globalement (3) la société politique est amenée à repenser la place et le rôle de l'administration. Mais la société politique est diversifiée. Les intérêts des gouvernés ne vont pas toujours de pair avec ceux des gouvernants. De là, des

(3) Pour témoigner de cette prise de conscience, pourquoi l'Etat ne modifierait-il pas l'intitulé de son département qui a particulièrement en charge la mise au point de cette politique de l'administration ? Par son côté un peu narcissique, la dénomination de « fonction publique » ne donne-t-elle pas à penser que l'Etat a pour seule préoccupation l'amélioration du sort de ses personnels alors que c'est de la chose de tous qu'il est fondamentalement question ?

orientations différentes selon qu'elles sont exprimées par le pouvoir politique ou par cet acteur essentiel du jeu politique qu'est le citoyen.

Pourquoi des orientations administratives ? Sans doute, parce que l'administration n'est pas simplement l'outil d'un pouvoir qui se manifesterait à son égard par voie de dispositions impératives ; l'administration se situe plutôt dans un rapport dialectique avec la société politique dont elle perçoit les attentes et dont elle reçoit les impulsions mais qu'elle interpelle à son tour en la forçant à réfléchir sur ses objectifs et sur ses méthodes d'action.

I. CE QUE LE POUVOIR POLITIQUE ATTEND DE L'ADMINISTRATION.

1. *L'imagination.*

L'imagination au pouvoir ! Le cri des contestataires de mai 1968 n'a pas seulement valeur de slogan de l'anarchie. Il servirait utilement de leitmotiv à la pensée et à l'action de tous les administrateurs.

Trop souvent, l'administration paraît désarmée face aux impératifs et aux besoins nouveaux de notre société. Pourtant, elle est bien informée ; ses fonctionnaires ont acquis, dans un certain nombre de domaines, un véritable « monopole de la compétence technique » ; nul ne songe à mettre en doute leur dévouement au bien commun ; les métamorphoses imposées au système administratif — extension démesurée des tâches, croissance des personnels, diversification des modes d'intervention, ... — n'occasionnent que des changements de dimension que les méthodes d'organisation doivent parvenir à intégrer.

Le désarroi de l'administration est signe d'un manque d'imagination pour aujourd'hui et pour demain.

Pour aujourd'hui ? L'explosion du phénomène administratif oblige l'administration, non seulement à pourvoir à plus de besoins, mais surtout à improviser pour faire place à des besoins inédits : l'expérience et l'empirisme ne sont pas en mesure de les satisfaire. La consultation du *Moniteur belge* est de peu d'utilité : c'est souvent à une situation défectueuse créée par la loi ou les règlements qu'il s'agit précisément de porter remède.

Pour demain ? Administrer ne va pas de soi. La première tâche de l'administration est de préciser ce qu'elle doit et ce qu'elle veut faire. Les processus de rationalisation des choix budgétaires l'ont montré : l'opération de définition et d'analyse des « objectifs » et des « programmes » constitue un travail préliminaire indispensable à l'efficacité de la décision.

Ces objectifs ne peuvent prendre l'allure d'impératifs généraux — tels préparer correctement les décisions ou assurer loyalement l'exécution

des mesures de principe —, ni de dissertation générale sur les fins de l'homme, la philosophie sociale ou les synthèses planétaires. Ils ne peuvent non plus être formulés à la manière de fins politiques dont le contenu — si vague et si général — ne permet pas toujours de dégager des règles pour l'action : quel gouvernement, quel parti politique proclamera qu'il entre dans ses intentions de porter atteinte aux droits de l'homme, de combattre le progrès social, de gaspiller les ressources de l'Etat ? Il importe de poser les questions en termes de véritables choix techniques sur les fins et sur les moyens. Il faut envisager chaque option en énonçant son coût, ses avantages, les équipements collectifs qu'elle suppose, les conditions concrètes de son exécution, le calendrier de réalisation, les étapes du contrôle (4).

Les comparaisons indispensables pourront alors être opérées sans que l'on omette de prendre en considération les données malaisément quantifiables et de sélectionner les répercussions les plus significatives de la décision à prendre.

La révélation de ces objectifs ne différera peut-être pas fondamentalement de ceux que la société politique s'est, vaille que vaille, assignée sans recourir à un effort systématique de mise à jour des finalités. Deux transformations risquent cependant de se produire : d'une part, des objectifs illusoires mis en avant par des groupes d'intérêts particuliers s'exposent de disparaître par manque de consensus pour les retenir ; d'autre part, des objectifs importants dont aucun groupe organisé n'a pris systématiquement la défense seront peut-être redécouverts.

Ces transformations dans la manière de concevoir sont importantes. Car si le pouvoir administratif a besoin d'imagination, ce n'est pas pour lui-même ; c'est pour l'injecter dans le processus de décision politique.

La décision s'imposera-t-elle d'elle-même avec la force de l'évidence ou de la rationalité ? Non. La réponse à la question posée ne dépend pas de simples considérations administratives — les valeurs sociales comme les réalisations en cours entrent, par exemple, en considération. Mais c'est à l'administration qu'il revient de concevoir les données du choix et les termes de l'option. Faut-il, d'ailleurs, le souligner ? C'est déjà faire œuvre politique que de sélectionner les questions et les réponses possibles.

(4) Les objectifs seront précisés à terme suffisamment éloigné. La satisfaction affichée par le pouvoir politique d'avoir exécuté en trois ans tous les points de son programme doit-elle être accueillie avec faveur, comme preuve d'un travail efficace, ou dénoncée comme un témoignage d'insuffisance à prévoir un avenir plus lointain ? L'administration ne peut se contenter de « faire face » aux besoins du jour.

2. *La souplesse.*

L'Etat entre dans une ère où, comme le constatent les sociologues du changement, la crise est destinée à devenir permanente. Les qualités qu'il convient d'exiger de toute structure institutionnelle c'est donc la capacité de développement et l'état de disponibilité au changement.

En particulier, le pouvoir politique attend de l'administration qu'elle fasse preuve, dans ses structures comme dans ses méthodes, de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux exigences nouvelles de la société. Les changements qui affectent la société politique elle-même et qui se caractérisent par une redistribution des rôles entre les forces politiques ne peuvent être mésestimés par l'administration.

Ainsi de nouvelles relations doivent être aménagées entre le pouvoir législatif et l'administration.

Tout se passe parfois comme si la démocratie libérale et parlementaire était encore à son apogée. Et l'on se plaît à imaginer des assemblées de notables, aidés de quelques techniciens qu'ils ont cooptés par leur suffrage, qui remplissent la mission primordiale que leur assigne la constitution : la confection de la loi. Une part de leur activité va également au contrôle politique d'un pouvoir caractérisé comme étant celui de l'exécution de la loi : ils sont assistés dans cette tâche par des conseils collatéraux, tels la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat. Dans cette perspective, la discussion et le vote du budget sont les actes importants de la session parlementaire.

Pourtant, ces conditions politiques n'existent plus. Le Parlement a dû abdiquer sa fonction législative à travers les procédures de la législation déléguée et celles de l'initiative gouvernementale toujours plus entreprenante ; la formule des parlementaires cooptés est un échec, en tout cas dans l'optique d'une assistance d'experts ; celle de la chambre technique n'a guère eu de succès : lorsqu'il s'est agi de spécialiser l'action d'une assemblée dans le domaine culturel, des protestations se sont élevées de toute part ; restent bien sûr les commissions parlementaires : comme dit Marcel Waline, « on est toujours le technicien de quelqu'un... ». Faut-il insister aussi sur l'importance du contrat de confiance conclu, sur base d'une déclaration d'intentions du gouvernement, entre celui-ci et sa majorité et qui érode, en cours de législation, la portée du contrôle politique ?

Le contrôlé ne pourrait-il pas, demain, revaloriser l'action du contrôleur (5) ? D'une part, il peut revivifier le sens du contrôle ; d'autre part, il peut en faciliter l'exécution.

(5) D'autres solutions sont régulièrement proposées qui toutes ont pour caractéristique de se situer dans l'orbite des chambres législatives ; la création d'un nouveau service d'études est notamment suggérée : il aurait pour tâche de recueillir par les

Le sens du contrôle ?

Le débat entre les partisans d'un renforcement des contrôles sur l'administration — augmentation des contrôleurs, priorité à la surveillance préventive, emprise plus grande sur les organisations paraétatiques... — et les tenants d'un allègement des contrôles — souci de ne pas brimer les initiatives, faveur aux contrôles a posteriori, recours aux techniques de simplification des comptabilités, ... — s'il garde une certaine importance, paraît bien dépassé. Il semble surtout que l'on contrôle mal.

Contrôler, c'est déceler les erreurs et les imperfections, dégager les responsabilités, réunir les éléments pour préparer une action plus efficace. L'essentiel est donc de savoir de façon précise ce que l'on veut contrôler, quel étalon de mesure on entend employer et, surtout, quelle leçon pour l'action on entend recueillir de l'opération.

Le Parlement, ses conseils collatéraux — Cour des Comptes et Conseil d'Etat —, ses institutions consultatives — Conseil national du travail, par exemple — ne seront-ils pas, dans l'avenir, amenés à s'interroger périodiquement sur l'opportunité de la décision prise, sur le rendement du procédé adopté, sur la praticabilité de la réglementation adoptée ? Une attitude intellectuelle d'excès de confiance ou de désintéressement ne sera plus tolérable. L'Etat, sollicité d'intervenir dans un domaine toujours plus étendu d'activités, en concurrence avec le secteur privé dans un certain nombre d'autres, ne peut plus se passer d'études d'efficacité.

L'action politique et administrative qui se définit comme l'art de l'efficacité ne saurait se soustraire à pareil contrôle.

Des remèdes mineurs peuvent être ajoutés. La publication des avis et études d'évaluation des institutions de contrôle et de consultation paraît ainsi s'imposer. Encore que des rapports de contrôle — fort bien faits, comme ceux de la Cour des Comptes — sont régulièrement « enterrés » par le pouvoir politique. La procédure repose « sur le présupposé que l'exposition publique du scandale doit amener les administrations à résipiscence ». Ce domaine est peut-être l'un de ceux où l'impuissance du Parlement, la complicité du gouvernement et de son

moyens les plus appropriés un ensemble d'informations et de les analyser à l'intention des parlementaires ; il procéderait aux mêmes analyses d'objectifs que le pouvoir gouvernemental et son administration ; au besoin son action se limiterait à procéder par coups de sonde pour apprécier des projets qui lui sont présentés. Dans le même ordre d'idées, la suggestion est régulièrement mise à l'ordre du jour d'organiser l'office d'un ombudsman à la suédoise ou d'un commissaire parlementaire à l'anglaise. Il ne s'agit pas ici de jeter l'anathème sur certaines de ces formules ou de faire l'apologie de certaines autres : si le moindre espoir existe d'améliorer le travail du Parlement en recourant à l'une de ces techniques, il doit être saisi. Mais des moyens de contrôle existent déjà ; ils ne sont pas utilisés convenablement. Une institution de plus, investie des mêmes moyens, apportera-t-elle une meilleure solution aux problèmes d'information et de contrôle du Parlement ?

administration, la lassitude de l'opinion publique devant l'aridité du dossier apparaissent de la façon la plus flagrante.

Les modalités du contrôle ?

Ici aussi l'administration est à même de faciliter la tâche ingrate du Parlement dans l'exercice de cette fonction.

D'abord en diffusant systématiquement l'information sur ses études, achevées ou en préparation — combien de documents ne sont-ils pas ignorés ou recommencés, même au sein de l'administration, parce qu'ils sont restés dans le secret d'un service administratif ? — Ensuite en éclaircissant ses objectifs, en définissant ses programmes, en fixant la tâche et les responsabilités de ses organes et de ses services, en précisant les résultats attendus de ses options. Enfin en publiant et en distribuant des documents lisibles qui explicitent les faits, les données, les chiffres et les techniques utilisées : à la limite, la présentation de certains documents officiels procède d'une méconnaissance des droits du Parlement, et spécialement de son opposition. N'est-ce pas le moment de rappeler que la démocratie devrait être le régime du respect des minorités ?

Les déclarations gouvernementales quadriennales sont pratiquement les seuls actes officiels qui expriment les intentions du pouvoir gouvernemental. Le Parlement peut-il s'en contenter ou a-t-il le droit d'entendre à intervalles réguliers et de façon sectorielle des rapports prospectifs sur l'action politique et administrative. Les commissions parlementaires n'ont-elles pas les mêmes attributions ou le « privilège de l'exécutif » fait-il obstacle à ce que l'Administration les tienne au courant des actes importants de leur service ?

Il y a bien sûr, les documents du contrôle budgétaire et ils présentent une importance toute particulière. Mais combien de parlementaires en comprennent, aujourd'hui, les données ? Qui, d'ailleurs, songerait à leur jeter la pierre ? Il faut souhaiter que des institutions de rencontre entre parlementaires et hauts fonctionnaires soient organisées pour en expliciter les données. Cela ne suffit pas. Une coloration politique sera probablement donnée, dans l'avenir, à la tâche des hauts fonctionnaires et à leurs responsabilités. Faut-il compter sur eux pour faire toute la lumière ? C'est à un collège d'experts indépendants qu'il faudra alors avoir recours pour aider les membres du Parlement à lire le budget et pour les mettre à même d'exercer l'une de leurs fonctions essentielles.

On le voit : la survie du Parlement est, pour une bonne part, dans les mains du gouvernement et de l'administration. De la facilité qu'ils éprouveront à s'adapter à une société en changement et à redéfinir le sens et les tâches du contrôle parlementaire dépend le sort des assemblées législatives et plus généralement celui de la démocratie d'opinions.

3. *Le dialogue.*

Le pouvoir politique attend de l'administration qu'elle soit à même de dialoguer avec l'ensemble des forces politiques et sociales et qu'elle soit en mesure de concilier leurs intérêts discordants.

Qui ne voit l'impact politique de cette exigence ? Pour arbitrer les litiges entre intérêts particuliers, l'administration est amenée à redécouvrir les corps intermédiaires. Mais lesquels admettre dans les procédures de participation ? Comment s'assurer qu'ils agissent bien sous le contrôle direct de la « base » ? Comment freiner leur bureaucratie — car à quoi servirait-il de chercher remède au mal dont souffre l'administration si c'est pour en inoculer le virus aux groupes d'intérêts particuliers ? Comment assurer l'information de ces organisations pour les empêcher de prendre prétexte de leur ignorance et éviter qu'elles ne retirent, à leur gré, leur épingle du jeu ?

Toutes ces questions avaient pu être laissées dans l'ombre face à des groupements d'intérêt qui se contentaient de mener une action revendicative. Maintenant, leurs réponses engagent fondamentalement l'avenir. Car l'administration a besoin de ce dialogue avec les corps intermédiaires. Ces tâches sont, pour elle, de première nécessité ; les devoirs d'information qu'elle remplit à cet effet ne peuvent se limiter, comme l'a relevé Burdeau, à une quête de renseignements obtenus par les réponses à des formulaires. L'investigation est féconde si elle est alimentée par des questions, par des hypothèses, par des confrontations. L'information, ce n'est pas l'administration qui la fait ; ce sont les citoyens qui, à travers leurs groupements, la lui fournissent.

Il y a plus. L'attribution aux corps intermédiaires de fonctions qui s'apparentent à la gestion de services collectifs transforme le visage de l'administration. Celle-ci apparaît moins comme une institution de gestion que comme une institution d'arbitrage et de coordination entre des organes de gestion autonomes ; la multiplication des centres de décision autonomes, les conflits d'intérêts privés ou publics rendent indispensable la promotion de la mission de conciliation de l'administration.

L'administration n'est pas suffisamment préparée à cette tâche de dialogue. Si le gouvernement, en effet, n'ignore pas les corps intermédiaires — certains, en tout cas, dont il est l'interlocuteur traditionnel —, il semble que cet effort consenti par le pouvoir politique au sein des conseils consultatifs, par exemple, aille souvent de pair avec un effacement, voire une exclusion des agents administratifs. Peut-être aussi certains administrateurs, convaincus que « le pouvoir ne se partage pas » regardent-ils avec suspicion tous ceux qui revendiquent la participation à l'élaboration du droit et à la prise de décision. Ce désengagement de l'administration ne la prépare pas non plus à se passer de l'intervention des corps

intermédiaires dans la mesure où ceux-ci sont écrans plutôt que courroies de transmission, dans la mesure aussi où des intérêts ne sont pas encore suffisamment affirmés pour être assumés par un groupement représentatif. Les actions sauvages d'envergure ou les actions limitées à la Nader se multiplient. Le pouvoir administratif devra, pourtant, avec la circonspection qui s'impose dans chaque cas, en tenir compte. Car la conciliation n'est pas le désengagement. Elle rate son but si elle n'aboutit pas à l'action. Elle échoue surtout si elle n'aboutit pas à faire prendre les mesures positives et praticables qui profiteront à la plus grande généralité des hommes.

4. *La volonté d'agir.*

Pour le pouvoir politique, l'intelligence de l'administration n'a de sens que si elle débouche sur l'action ; l'imagination, au risque de rester stérile, doit faire place à la réalisation.

La puissance créatrice de l'administration se manifeste, cependant, aujourd'hui de façon originale : son objet, ses méthodes, son cadre d'action se transforment.

L'action administrative change d'objet. S'il est important d'entreprendre sur le réel, de modeler les structures, de modifier les comportements, de discipliner les actions, ce n'est plus pour mener une action coloniale ou pour organiser la défense ; de nouvelles têtes de chapitre apparaissent : aménagement du territoire, progrès économique, redistribution des revenus, politique de santé...

L'action administrative sort surtout de son cadre traditionnel. Développée dans une société caractérisée par la pluralité des centres de décision, elle affronte, en effet, le problème de l'indispensable harmonisation des politiques nationales et locales et celui de l'inéluctable redistribution du pouvoir au profit des institutions européennes, voire internationales.

Le citoyen est particulièrement inquiet de cette double évolution. Il perçoit mal l'action que l'administration peut mener dans le complexe institutionnel qui est ainsi créé. Qui est responsable du niveau de l'emploi dans telle commune : le ministre de l'emploi et du travail, l'Office National de l'emploi, les employeurs de la région, les institutions locales — de la commune, de l'agglomération, de la province... —, l'intercommunale de développement, les organes régionaux, les dirigeants des sociétés multinationales, les organisations européennes... ? Les exemples pourraient être multipliés dans le domaine de la politique monétaire, de la croissance économique ou de la politique agricole. L'administration détient-elle encore quelques pouvoirs résiduels face à cette foule de décideurs en puissance ?

Des formules nouvelles doivent être conçues pour répondre à une menace de perte de substance du pouvoir administratif.

L'inventaire des moyens conçus pour protéger les Etats européens de l'action des sociétés multinationales et qui vont de la « naturalisation » forcée des géants économiques à la mise au point de politiques concertées de contrôle, la liste des procédés imaginés naguère pour assurer la coopération des pouvoirs communaux et qui vont de l'intercommunale « pure » jusqu'à la société d'économie mixte montrent, tous les deux, qu'il n'y a pas lieu de désespérer.

Ces exemples ont, en outre, le mérite de montrer que l'effort d'imagination que consent l'administration pour affronter de nouveaux problèmes d'action, se traduit, en fin de compte, dans des réformes institutionnelles. Au point qu'un sociologue, comme Michel Crozier, n'hésite pas à souligner que « la capacité d'action d'une société, sa possibilité de se poser des problèmes, de découvrir des solutions et de les mettre en œuvre, son aptitude à innover dépendent essentiellement de sa richesse institutionnelle ».

Refuser la solution institutionnelle, c'est-à-dire les structures et les procédés qui permettent à des pouvoirs distincts de concerter leur action, c'est courir le risque d'assister à une perte de pouvoir de décision au plan national qui ne serait pas compensée par la mise au point d'une politique au niveau international ou régional ; c'est aussi assumer le danger de voir demain se nouer un dialogue pouvoir international-pouvoir régional par dessus la tête et les responsabilités de l'Etat.

L'action de l'administration invite-t-elle à la multiplication des institutions — internationales ou régionales — ? Sans aucun doute, non : la bureaucratie de l'Europe et la bureaucratie des régions ne sont pas plus enviables — loin de là — que celle de l'Etat. Mais il faut reconnaître que la cohérence et la mise en harmonie des politiques nationales, internationales et régionales passent par ce jeu institutionnel. C'est le mode privilégié de coopération entre les hommes et entre les groupes.

C'est à condition d'y recourir que l'administration gardera l'essentiel de son travail de création.

II. CE QUE LE CITOYEN ATTEND DE L'ADMINISTRATION.

Le citoyen mis sur le pavois par le pouvoir politique — ne détient-il pas quelque parcelle de la souveraineté nationale ? — se sent rejeté dans l'ombre par le pouvoir administratif : il n'est plus, à son égard, qu'un assujéti ou un administré.

La perception est peut être déformée. Elle ne tient pas compte notamment de toutes les modalités nouvelles par lesquelles l'administré —

isolé ou en groupe —, de façon institutionnelle ou informelle, avec pouvoir de décision ou de consultation — est associé à la gestion de la chose publique. Mais le mécontentement qu'elle trahit, a l'avantage de souligner que le citoyen entend être partie à l'élaboration de son avenir, y compris à celle de son avenir administratif.

Les aspirations du citoyen ne sont pas de celles qui bouleversent les structures ; précises, exigeantes, cantonnées dans des formes mineures, elles sont cependant susceptibles de changer un climat et un état d'esprit.

1. *L'information.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle l'informe de ses projets, de ses objectifs, de ses décisions, de ses évaluations.

Dans un monde avide de nouvelles, l'administration ne peut se retrancher derrière le silence de ses bureaux. « Celui qui sait » et « celui qui transmet » détient un prestige que compense mal le mystère dont l'autorité croit, parfois, devoir entourer ses travaux.

Dans un monde pétri de rationalité, l'administration qui informe peut aider l'usager de ses services à vivre dans un univers explicable construit sur des décisions réfléchies.

Le citoyen attend, en effet, de l'administration qu'elle explique ses décisions. Autrement que par référence à une disposition réglementaire ou à une circulaire ministérielle, bien sûr. En fournissant donc un ensemble de motifs de fait et de droit. C'est à cette condition que le citoyen aura conscience d'être reconnu comme interlocuteur valable, c'est-à-dire comme un homme doué de raison, d'intelligence, de liberté avec qui il est possible de parler, d'écrire, de dialoguer. C'est une conception de l'homme qui est au cœur de ce débat, a écrit Jean Rivero : le procédé de l'explication ne fait que traduire une certaine idée de la dignité de la personne qui exige que chacun agisse suivant une détermination consciente et libre.

Dans un monde investi par la publicité, l'administration qui informe peut aider le citoyen à saisir objectivement un problème administratif dans toutes ses données et dans toutes ses dimensions. Il ne s'agit donc pas pour elle de plaider un dossier, ce qui s'apparente vite à de la propagande ; il ne s'agit pas non plus de mettre à l'aise l'administré dans un milieu inconnu, ce qui relève plus d'un service de relations publiques. Comme dit Debbasch, le sourire des hôtes et les brochures luxueuses ne suffisent pas.

Dans un monde assailli par le jargon technocratique, l'administration qui informe peut faciliter la tâche du citoyen en s'exprimant dans une langue claire et accessible à tous. C'est une condition de bonne élaboration de la décision — ce qui se conçoit bien... — ; c'est aussi une condition

d'efficacité de la mesure adoptée. Mal comprise, elle est mal exécutée ou mal respectée.

Il faut donc prendre la peine de dire le pourquoi et le comment et l'exprimer de façon adéquate. Pense-t-on que les affiches en lettres noires sur fond blanc sont encore adaptées à une civilisation qui se déplace à 90 kilomètres à l'heure ? Pense-t-on que le jargon réglementaire dont les administrateurs aiment entourer leur décision est compréhensible même des initiés ? Pense-t-on que les législations fiscales ou sociales — et quels textes concernent plus le citoyen dans sa vie quotidienne — sont simplement lisibles par les intéressés ?

L'effort d'information à laquelle l'administration s'astreint l'aide à mettre de l'ordre dans ses propres projets. Il profite à ses agents rendus mieux conscients de ce qu'ils font et de ce à quoi ils participent. Il est peut-être de nature à mettre un terme aux préjugés du type « l'administration coûte cher ; l'administration est peuplée de créatures inutiles ; l'administration est inefficace pour affronter, à la manière des grandes entreprises, les problèmes importants de l'heure » et à quelques autres du type « l'administration est une superstructure dangereuse ; elle paralyse les initiatives sociales ; elle complique, par son comportement tâtilon, la conduite des affaires ».

Si elle est sensible au discrédit dont elle est ainsi l'objet, si elle est rebelle aux sabotages comme aux pantouflages dont elle est, de toute façon, la victime, l'administration est tenue à un effort d'information toujours accru sur ses buts, sur ses méthodes, sur ses réalisations.

Les pessimistes relèveront que cet effort d'information est avant tout un mécanisme de conformisation et une forme de récupération des administrés par l'autorité. Il suffit, pour faire justice de ce grief, d'observer qu'une information plus vaste, plus précise et mieux adaptée n'est pas un souhait de l'administration mais une exigence du citoyen. C'est donc un impératif politique.

L'administration ne peut pas ne pas en tenir compte.

2. *Le service.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle lui rende un service adapté à ses besoins ; il entend être partie à la définition de ceux-ci. En un mot : il veut être écouté.

L'administration de Tocqueville qui était « toujours plus au courant des intérêts de l'administré qu'il ne l'était lui-même » a vécu. Il n'empêche que l'autorité quelle qu'elle soit doit toujours se rappeler que le dialogue ne peut être à sens unique ni réduit à un échange formaliste de points de vue. L'administration trouve, pour une bonne part, la source de son action dans les réactions de l'opinion publique ; c'est aussi la bonne

volonté des citoyens, leur capacité de s'adapter aux mesures prises, leur aptitude à adhérer aux objectifs proposés qui constituent les meilleurs gages de l'efficacité de cette action.

Les mécanismes de l'administration consultative sont connus. Ils trouvent à s'organiser, par priorité au sein des administrations fournisseuses de services. Ce ne sont pas les administrations centrales : celles-ci, dans l'avenir, semblent devoir se réserver les tâches de conception et d'arbitrage. Les organismes de gestion autonome, par contre, devraient, les premiers, adopter ces formules de consultation et écouter l'avis des usagers de la télévision, du gaz, de l'électricité, des services sociaux, des hôpitaux, etc.

Les collectivités territoriales restreintes sont également indiquées pour apprécier les services que sollicite une collectivité. Il s'agit donc de permettre aux habitants d'un quartier, d'une ville, d'une agglomération de participer directement à la définition de leur cadre de vie. Plusieurs expériences qui vont des conseils de résidents aux télé-agera, en passant par l'organisation de référendums locaux, voient le jour. Elles gagnent à être perfectionnées et développées.

L'aspect politique de ces expériences n'échappe pas. Appelé au niveau restreint d'un service spécialisé et d'une collectivité réduite à s'exprimer, à dialoguer, à admettre aussi le contrôle et l'arbitrage du pouvoir, le citoyen n'est-il pas mieux préparé à remplir, au niveau des collectivités politiques plus vastes, son rôle de membre actif de la société ?

Est-il interdit de penser que l'action de l'administration peut rendre son sens à la participation du citoyen dans la société politique ?

3. *Les relations humaines.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle se présente avec un visage humain. La politique de relations humaines qui est ainsi réclamée peut se développer dans deux directions : la première est celle d'une administration qui s'affirme ; la seconde est celle d'une administration qui se remet en cause.

Le citoyen veut que l'administration s'affirme. La décision anonyme le rebute. Qui a pris cette mesure qui me touche dans ma liberté, qui me refuse tel avantage, qui m'atteint dans mon patrimoine, qui m'affecte dans mes projets ou dans mes initiatives : le Ministre, le directeur, le conseiller, le rédacteur, l'huissier ?

Face à l'administration, face surtout aux administrations, le citoyen doit trouver des points de référence. Désorienté, il doit pouvoir s'adresser à une cellule polyvalente et régionale d'information administrative : le national, le local ou le parastatal comme le politique, l'économique ou

le social constituent des barrières artificielles peut-être commodes mais dont l'administré n'a pas à supporter les incohérences ou les complexités.

Tous les techniciens des relations humaines l'affirment : les décisions, même les plus impopulaires doivent être personnalisées. Placée à côté d'un pouvoir politique qui, pour sa part, personnalise chacune de ses actions, l'administration ne peut méconnaître ces préceptes.

Le citoyen veut aussi que l'administration se remette en cause et reconnaisse, quand c'est nécessaire, ses limites, ses faiblesses, ses carences.

L'administration doit être informée mais son information est incertaine ; elle doit connaître les valeurs sociales mais cette appréhension est relative ; elle doit agir mais son action est subordonnée et dépend des directives du pouvoir politique ; elle doit rendre compte, mais le programme projeté n'a pas donné les résultats attendus ; elle doit consulter mais l'action est urgente ; elle doit s'exprimer clairement mais la matière est ardue...

Sans vaine autocritique, l'administration doit régulièrement se livrer à un exercice de remise en cause de ses activités et de ses méthodes. Toute entreprise est faillible, contingente, étroitement dépendante des hommes qui la mènent.

L'administration paraîtrait plus humaine si, se débarrassant de ses certitudes toutes faites, de ses impeccables commandements, de sa satisfaction d'avoir bien fait, elle ouvrait ses dossiers pour en expliquer tous les éléments — favorables ou défavorables —.

L'aspect politique de l'exercice n'échappe pas. Aujourd'hui, l'administration est condamnée à l'infaillibilité ; elle est tenue de bien faire ; la découverte d'erreurs ou de défauts passe pour un crime de lèse-majesté. L'impeccabilité qui caractérise ainsi l'action administrative n'est pas pour déplaire au pouvoir politique. Le gouvernement qui assume la direction des affaires publiques est enclin à se satisfaire d'une administration qui vit « sans problèmes ». D'autant plus que le contrôle de l'opinion publique, s'il est bien exercé, risque, dans certaines hypothèses, de révéler que la mesure reprochée au pouvoir administratif a été prise, en fait, sous la pression ou en exécution correcte d'une directive du pouvoir politique.

Le mythe d'une administration irréprochable est bien dépassé. Contribuer à l'ébranler — de l'intérieur comme de l'extérieur —, n'est-ce pas procurer le regain nécessaire au contrôle qui doit s'exercer sur le pouvoir exécutif tout entier ?

4. *La démocratie.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle soit école de démocratie. Dotée de fonctions qui se confondent avec celles du pouvoir politique, l'administration est conduite à en adopter certaines des méthodes institu-

tionnelles. Ainsi l'idée démocratique qui inspire le pouvoir politique ne peut être méconnue par le pouvoir administratif. Comment se concrétise-t-elle ?

La démocratie est bien pauvre si elle se réduit à un processus de désignation des gouvernants par les gouvernés ; elle doit aussi s'entendre comme le régime qui cherche à intégrer l'idée de liberté dans toutes les modalités d'exercice du pouvoir.

Mais quel pouvoir ? Le pouvoir juridictionnel, sans aucun doute : à un point tel que les spécialistes n'hésitent pas à définir la démocratie comme le régime caractérisé par des tribunaux indépendants ; le pouvoir législatif aussi : des élections libres, parce qu'elles permettent l'épanouissement des opinions, paraissent une condition élémentaire de démocratie ; le pouvoir gouvernemental encore : le gouvernement apparaît à la fois comme menace des libertés politiques et fournisseur des libertés économiques, sociales et culturelles.

Le pouvoir administratif doit aussi être pris en considération.

Pour s'en tenir à une simple observation statistique, c'est avec le pouvoir administratif et ses ramifications que le citoyen est le plus en contact ; c'est également le pouvoir administratif qui redécouvre le citoyen dans toutes ses dimensions, avec tous ses besoins, dans l'ensemble de ses comportements.

La démocratie limitée n'a plus de justification. Au sein de l'Etat, c'est une démocratie sans frontière qui est appelée à voir le jour ; elle n'est plus l'affaire de quelques spécialistes mais l'anapage de la collectivité des hommes, c'est-à-dire aussi des administrés ; cet envahissement de la méthode démocratique se traduit par l'adoption de méthodes de discussion, par la définition d'un langage commun, par les procédures de remise en cause et d'explication des décisions.

C'est cela le vécu de la démocratie. Le citoyen attend que l'administration contribue à son avènement.

III. CE QUE L'ADMINISTRATION ATTEND DU POUVOIR POLITIQUE.

Les termes mêmes de la question posée peuvent surprendre. Mais que peut donc attendre l'administration du pouvoir politique sinon des ordres ? Les considérations qu'elle pourrait émettre pour le surplus seront formulées sur le mode de l'optatif et semblent à ce titre n'avoir guère prise sur le pouvoir politique.

Pareil raisonnement était sans doute concevable pour une administration servante du pouvoir politique et accomplissant, en champs clos, les tâches d'exécution que celui-ci lui confiait. Il est insoutenable dans une société fondée sur la coopération du pouvoir politique et de l'administration,

car l'action menée par l'administration n'est pas, elle aussi, sans conditionner la fonction et l'organisation politique. La coopération oblige à une redéfinition des fonctions.

1. *Les nouvelles frontières.*

L'administration attend, d'abord, du pouvoir politique qu'il prenne conscience de la mobilité des frontières qui encadrent aujourd'hui, l'action des pouvoirs publics.

Les données de la comptabilité nationale sont pour le pouvoir politique une première source de réflexion. Un tiers du produit national brut en 1971, et si l'on prolonge les tendances actuelles, la moitié en 1985, concerne le domaine des affaires publiques. A un stade de l'évolution aussi proche du gigantisme, le pouvoir politique ne peut rester indifférent et s'abstenir de tirer les conséquences d'un tel bouleversement des données du problème.

L'administration qui est à la fois l'agent le plus puissant de la vie économique et le plus grand fournisseur d'emplois peut-elle se contenter de vivre dans un univers dont les parois perpétuellement mobiles se déplacent au gré de sa seule volonté ?

Parce que ses entreprises publiques sont confrontées aux mêmes problèmes économiques et aux mêmes difficultés techniques que ceux des entreprises privées, l'administration a tendance à décroquer ces deux secteurs d'activité et à estomper les différences que l'on maintient entre eux. Parce que ses investissements publics et les dépenses de consommation publique en font un acteur puissant du jeu économique, l'administration cherche actuellement à tisser des liens de solidarité avec les autres agents économiques : à un point tel que l'existence de certaines entreprises ne peut être justifiée et maintenue que grâce aux marchés de travaux et de fournitures qu'elles passent de façon permanente avec les services publics ; à un point tel aussi que la poursuite de missions administratives n'est plus concevable sans le concours de firmes privées spécialisées dans un certain nombre de techniques.

Parce que son aide peut être bénéfique à la vie économique des entreprises, à la recherche du plein emploi, à la découverte de nouveaux marchés, l'administration va même jusqu'à institutionaliser une collaboration avec les entreprises privées, leur imposant au besoin une restructuration des institutions, une révision des cadences de production, voire une fixation des prix de revient.

C'est au pouvoir politique que revient fondamentalement la responsabilité de fixer les frontières de cette intervention de l'administration dans la vie économique et sociale. Laisser cette fonction à une adminis-

tration forte de sa position prééminente dans le dialogue avec les agents économiques et sociaux, c'est l'inviter à devenir le collaborateur obligé de toute initiative privée et, à la limite, d'être l'organisateur omniprésent de tous ces services en se faisant tout au plus seconder par les forces économiques et sociales. Laisser cette fonction à une administration sollicitée de toute part, c'est peut-être aussi la conduire, à court terme, à laisser tomber les bras et à démissionner devant l'ampleur des tâches qui lui sont demandées.

2. *Les nouvelles priorités.*

L'administration ne s'est jamais imposé le profit comme critère de l'action. L'utilité publique, entendue au sens de l'utilité du public, lui a toujours permis de passer outre aux seuls impératifs du rendement économique. N'est-elle donc pas particulièrement à l'aise dans une société qui n'entend plus sacrifier complètement aux commandements de la croissance maximale mais qui souhaite réaliser également le mieux-être et l'optimalisation des conditions d'existence ?

Mais appartient-il à l'administration de faire le bonheur de l'homme éventuellement contre son gré et un portrait préalable de l'homme heureux ne doit-il pas être dressé par le pouvoir politique ?

Si chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les services administratifs ont à prendre en main les besoins exprimés par l'opinion publique dans le domaine de l'environnement, qu'il s'agisse de la protection de l'eau potable, de l'air, des denrées alimentaires ou plus généralement de la défense du cadre de vie, que les exigences socio-culturelles sous l'angle des fonctions collectives ne peuvent non plus être sous-estimées, que la question des rapports entre les pays industriellement développés et les pays en voie de développement doit être résolue d'urgence ne fût-ce que pour assurer le maintien de l'ordre international en apportant aux pays du tiers monde une assistance mieux appropriée et mieux à même de combler les retards technologiques de leurs moyens de production, quelles priorités assurer entre tous ces besoins ?

En d'autres termes, l'administration peut mettre à jour un ensemble de priorités nouvelles qui s'imposent indiscutablement à l'action des pouvoirs publics et qui vont opérer, à l'intérieur des services publics, des glissements importants quant à l'importance relative des divers secteurs d'activité. Mais qui ne voit qu'au sein même de ce domaine de priorités nouvelles, des préférences d'ordre idéologique ou circonstanciel — les ressources, le moment, les données purement politiques du problème — peuvent être formulées ? C'est au pouvoir politique de ne pas démissionner sur ces questions.

3. *L'Europe et les régions.*

Dotée par le pouvoir politique de nouveaux champs d'action et se voyant assigner par lui de nouvelles priorités, l'administration se voit aussi contrainte d'adapter ses attributions et ses méthodes aux changements institutionnels que le pouvoir politique de l'Etat consent tant en amont qu'en aval.

Faut-il ajouter que l'administration est consciente des transformations qui sont ainsi en cours ? Ce qui la préoccupe, ce n'est donc pas tant de consentir à pareil transfert d'attributions en amont et en aval que de savoir où se situent avec précision ces points d'amont et d'aval.

Que des transferts d'attributions soient consentis à des institutions de droit international public, spécialement dans le domaine européen, nul ne songe à le contester. Mais on ajoute aussitôt que l'administration n'est pas en mesure de se préparer adéquatement à sa tâche si elle ignore la formule institutionnelle de coopération, de fédération, d'intégration... qui sera le point d'aboutissement de l'évolution. Elle peut, si le pouvoir politique le souhaite, favoriser la réalisation de telle ou telle de ces formules. Encore faut-il qu'un choix clair ait été exprimé en la matière.

Que des transferts d'attributions soient aménagés au profit des collectivités locales, tout le monde s'en félicitera et l'administration ne saurait rester indifférente devant pareilles mutations car à la décentralisation politique peut correspondre une décentralisation administrative. Mais où sont les options ? Est-ce au profit des régions, des communautés, des provinces, des agglomérations ou des fédérations de communes, des communes fusionnées que pareille opération doit être menée ? Ou encore faut-il préférer les voies de la décentralisation fonctionnelle, celle par exemple des intercommunales ou des interfédérations ? En proie à un bouleversement structurel sans précédent, le pouvoir politique est peut-être mal armé pour répondre à des questions aussi abruptes dans l'immédiat. Il ne pourrait pas, cependant, à moyen terme, se dispenser de pareilles options à peine de paralyser l'action de l'administration.

Il faut le souligner, l'administration n'a pas un trésor d'attributions à protéger comme l'avare qui couve sa cassette. Mais elle ne peut que s'inquiéter de déclarations d'intentions dont certaines sont contradictoires entre elles et dont d'autres manquent de la précision indispensable pour servir de guide à l'action.

4. *Le privé et le public.*

Les activités comme les cadres traditionnels d'action de l'administration éclatent. Mais quelles conséquences le pouvoir politique attache-t-il à ce phénomène ? L'administration n'est-elle pas aussi en droit d'attendre

une réponse claire à cette question ? Car l'éclatement peut conduire à une publicisation généralisée des affaires privées : l'action administrative déborde alors des digues trop fragiles qui ont été mises à ses attributions. Mais il peut aussi se résorber en un émiettement et en une dispersion d'activités qui se concrétiseraient en une privatisation de certains services publics par des institutions privées qui suppléeraient à la carence des pouvoirs publics.

Déjà l'administration, dans le domaine de la conception de certains travaux d'infrastructure, dans celui de l'implantation des moyens de transports en commun ou de l'étude de leurs équipements, ou encore dans celui de l'organisation et de la gestion de services, a-t-elle recours fréquemment à des bureaux particuliers d'études.

Les contrats passés avec des entreprises privées et relatifs à des travaux déterminés peuvent même être à ce point nombreux qu'un bureau privé doit être chargé contractuellement de coordonner l'exécution des divers contrats financés par les pouvoirs publics. Dans pareille hypothèse, les pouvoirs publics se bornent, la plupart du temps à formuler les principes d'un plan directeur, à contrôler l'exécution des études, à vérifier la régularité des procédures administratives mises en œuvre. Si l'on sait que la mission technique confiée à ces services privés va, dans des cas assez fréquents, jusqu'à la participation à la préparation du cahier des charges qu'il s'agira ensuite d'exécuter, qui ne voit les inquiétudes que cette évolution suscite ?

Signifie-t-elle un aveu d'incapacité technique voire une démission devant l'accomplissement de certaines tâches ou constitue-t-elle une saine réaction contre le caractère envahissant de l'administration, ou encore témoigne-t-elle d'une recherche de formes d'insertion harmonieuse de l'administration dans la vie sociale ? A supposer que cette dernière acception prévale, encore faut-il que les pouvoirs publics disposent des moyens et des hommes qui domineront pareille situation, qui seront notamment à même d'assurer le contrôle approfondi des prestations des contractants et des partenaires de l'administration. Face à des intérêts particuliers, les pouvoirs publics doivent être à même de défendre l'intérêt général. Non pour protéger l'intangibilité d'un domaine, mais pour éviter que des transferts d'attributions ne soient opérés sous la poussée anarchique des groupes d'intérêts particularistes et à raison de la faiblesse ou des insuffisances de l'administration.

Confier certaines tâches d'intérêt général à des services privés peut relever d'une certaine philosophie de la gestion des affaires publiques. Ne pas exercer ses prérogatives ou renoncer à ses responsabilités signifie, au contraire, l'absence d'une conception ordonnée et cohérente de cette gestion.

Ce que l'administration attend, en l'occurrence, du pouvoir politique c'est la définition de pareille philosophie et l'octroi des moyens qui lui permettront en toute hypothèse, de la traduire dans les faits. M. Jean Ladrère a écrit que « l'anticipation du bien commun ne relève ni de la prévision, ni de la prospective : il procède d'une vision éthique de l'homme ». Et d'ajouter que la politique est l'effort concret pour réaliser l'exigence éthique dans les conditions de la vie collective. Là est, sans doute, le résidu de la fonction politique : il appelle une redéfinition permanente par le pouvoir responsable.

IV. CE QUE L'ADMINISTRATION ATTEND DU CITOYEN.

1. *L'administration de la société.*

L'administration, dit-on parfois, attend la compréhension, le respect et la confiance des citoyens. Quoi de plus naturel ? Elle mérite, en règle générale, que pareils sentiments lui soient témoignés et elle y est sensible. Mais n'y a-t-il pas une attente plus fondamentale et, à vrai dire, l'administration n'a-t-elle mieux à faire que de se formaliser du peu d'égard des citoyens à l'encontre des services qu'elle rend ?

L'administration, cible des pamphlétaires et des humoristes, qui s'en offusquera outre mesure ? Le sens de l'Etat doit toujours aller de pair avec le bon sens : le civisme pour un peuple épris de liberté consiste aussi à faire savoir de temps en temps au pouvoir que les citoyens n'entendent pas nécessairement prendre les services qui leur sont rendus pour autant de dettes de reconnaissance à l'égard de l'Etat mais comme l'indispensable concrétisation des droits politiques, économiques, sociaux ou culturels qui sont les leurs. Le 19^e siècle s'était contenté d'un Etat-gendarme ; la première moitié du 20^e siècle avait cru trouver son salut dans un Etat-providence. 1985 ne demande-t-il pas plutôt un Etat-libérateur ?

Cet Etat, ce n'est plus un Léviathan qu'il s'agit, dans un premier moment, d'exorciser et de bannir ou, dans un second moment, d'appriivoiser et d'exploiter. C'est plus simplement un ensemble d'institutions mises en place par des hommes libres pour assurer les meilleures chances de développement de leurs libertés. La formule a fait recette : l'Etat, son pouvoir politique et son administration, c'est nous. Mais a-t-elle toujours été bien comprise ? L'Etat n'y a souvent vu que la motivation toute trouvée pour justifier l'exercice d'un pouvoir d'imposition compensant les avantages qu'il « octroie » ; les citoyens, pour leur part, l'ont interprétée comme l'affirmation explicite d'un droit de contestation globale de la gestion des affaires publiques.

L'administration n'est-elle pas en droit d'espérer de l'opinion publique une attitude plus adulte ? L'administration n'est pas une superstructure — de domination, de réglementation ou de répression — de la société ; elle ne lui est pas extérieure et en est simplement l'une des institutions. Elle rend des services et ne cherche pas les remerciements. Mais elle attend que ces services soient rendus — non à un « nous » de citoyens anonymes et ignorants — mais à un « nous » de citoyens conscients et informés, délibérant et agissant dans le cadre des institutions que les pouvoirs publics ont mis en place pour organiser pareil dialogue.

En un mot, l'administration attend du citoyen qu'il concoure à sa propre libération.

2. *L'administration dans la société.*

Peut-être aussi l'administration attend-elle du citoyen qu'il perçoive combien l'évolution à laquelle elle est aujourd'hui soumise affecte, non seulement l'existence des services publics, mais la vie sociale tout entière. L'administration qui n'est pas un corps étranger, est la partie d'un tout dont la vitalité conditionne, voire détermine, celle de l'ensemble.

Les exemples fourmillent.

Il serait banal de démontrer, une fois encore, comment l'évolution du droit de la fonction publique n'a été dans certains domaines que la préfiguration du droit social le plus évolué, au point qu'un principe comme celui de la stabilité de l'emploi — traditionnel dans l'administration publique — devient l'une des exigences impérieuses qui s'imposent au législateur du travail salarié. Ou faut-il souligner comment le service public, tenu cependant par les impératifs de la continuité, a, dès le siècle dernier, mis à jour ce que les administrativistes appellent la loi du changement et ce que les sociologues découvriront cinquante ans plus tard : les impératifs de la croissance, la conscience des mutations, la nécessité de la mobilité.

On pourrait également montrer, sur le plan des techniques de gestion et de contrôle, comment les procédés mis au point dans les administrations publiques — par exemple en matière de contrats administratifs — ont été copiés par un ensemble d'institutions privées dont la dimension ou les moyens financiers pouvaient s'approcher de ceux de l'administration.

C'est dire — si besoin en est — qu'administrer, ce n'est pas la tâche d'un gérant. Mais ce doit aussi être celle d'un précurseur.

Casamayor a pu reprocher jadis à l'administration de se décerner volontiers des prix d'excellence et a critiqué à juste titre « les trémolos de satisfaction » dont le service public aime à entourer son action. Mais, à vrai dire, dans les matières qui viennent d'être citées, qui s'en plaindra ?

On a pu décrire, de façon bien intentionnée, le style nouveau de l'administration moderne : « lattes de bois au plafond, verrières ouvrant sur de petites pelouses, moquette bleu pétrole, fauteuils moëlleux oranges et jaunes aux formes ultra modernes » (R. Blum). C'est très bien ainsi. Pourquoi les administrateurs et les administrés dédaigneraient-ils les innovations du design et la beauté de l'environnement, même dans un paysage semi-nordique ?

Les changements de façade ne suffisent pas, cependant.

La société attend d'autres changements en vue de 1985. C'est en investissant toujours plus en hommes et en services dotés de capacité d'analyse, de prospective et de puissance d'action, et en se préoccupant d'être celle qui affranchit plutôt que celle qui opprime que l'administration apportera une réponse aux attentes de la société globale et de ses citoyens.

Accusée hier d'avoir permis ou organisé la société bloquée, l'administration doit, demain, pouvoir contribuer à l'avènement de la société libérée.

Résumé.

Les problèmes de l'administration sont à l'ordre du jour. Les solutions ne manquent pas, mais tiennent-elles compte du phénomène spécifique que constitue l'administration, élément du système politique et administratif ? Les fonctionnaires belges ont réfléchi à ces problèmes dans le cadre de l'Institut Administration-Université. Si de larges convergences se sont réalisées sur les problèmes techniques, des divergences sérieuses se sont manifestées concernant les relations entre le pouvoir politique et l'administration.



Le Courrier Hebdomadaire du C. R. I. S. P.

En quarante livraisons par an, sous forme de dossiers, d'une vingtaine de pages, le Courrier hebdomadaire livre les résultats des travaux du C.R.I.S.P. sur ses principaux thèmes de recherche : mécanismes et destin de la décision politique ; morphologie des groupes politiques, sociaux et financiers ; sélection des dirigeants.

La collection complète du Courrier, de 1959 à aujourd'hui, constitue une documentation fondamentale sur la vie politique belge.

Parmi les divers numéros :

- Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (I), C.H. 570 du 8 septembre 1972, 32 pp.
- Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (II), C.H. 572 du 22 septembre 1972, 30 pp.
- Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (III), C.H. 577 du 10 novembre 1972, 24 pp.
- Les structures du « Monde Socialiste » en Belgique et leur évolution (IV), C.H. 582 du 8 décembre 1972, 27 pp.
- Tentative d'analyse sociologique du député catholique belge, par Jean Beaufays, C.H. 573 du 29 septembre 1972, 27 pp.
- Les intérêts économiques de l'état français en Belgique, C.H. 576 du 3 novembre 1972, 22 pp.
- Les clivages en Wallonie, par A.P. Frogner et D.L. Seiler, C.H. 583 du 15 décembre 1972, 20 pp.
- L'apparementement aux élections législatives, par Jean Beaufays et H. Breny, C.H. 585 du 22 décembre 1972, 28 pp.
- « Gauchisme » et nouvelle gauche en Belgique (I), par J.M. Chauvier, C.H. 600/601 du 20 avril 1973, 44 pp.
- « Gauchisme » et nouvelle gauche en Belgique (II), par J.M. Chauvier, C.H. 602/603 du 4 mai 1973, 37 pp.
- Le taux de syndicalisation en Belgique en 1971, par Jean Neuville, C.H. 607 du 1^{er} juin 1973, 28 pp.

Abonnement : 4.982 FB par an (tva comprise).

Le numéro : 138 FB ; le numéro double : 276 FB.

Rue du Congrès, 35

B-1000 Bruxelles

C.C.P. 658.24

Tél. 02/18.32.26

C. R. I. S. P.

Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques

Des structures administratives pour 1985

par Hugo VAN HASSEL,

Maître de Conférences, Faculté des Sciences Sociales,
Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsleiding en Administratie
(Management Training Center)
Katholieke Universiteit te Leuven (Louvain).

★

Il est fort difficile pour le sociologue de faire des prédictions hasardeuses concernant le développement de la société et de l'appareil politico-administratif, lequel est présumé conduire la société, comme le font les adeptes d'autres disciplines, tels que du Droit ou de la Psychologie, sans engagement d'ailleurs pour cette discipline qui est la leur. Les spéculations que ces derniers font à ce sujet ne font qu'effleurer l'essence de leur science et tendent souvent, de façon normative, à la réalisation d'une conception prospective et futuriste de la société qu'ils souhaitent pour l'avenir.

Les projections scientifiques dans l'avenir se situent sur un autre plan. Elles découlent d'observations d'indicateurs et essaient, sur base de leur quantification et avec l'aide des techniques de prévision, de dessiner l'image probable de l'évolution. C'est à cette longueur d'onde que l'économiste est actif dans le domaine de l'économie.

Le sociologue se situe dans la même lignée quant aux phénomènes sociaux dans lesquels il essaie de découvrir un ensemble cohérent de lois qui régissent les relations sociales, qui sont vérifiables dans les faits, pour arriver ainsi à des prévisions. Ces prévisions visant l'organisation future de la société l'engagent donc sur le plan professionnel, comme l'économiste s'engage sur le plan de l'économie. Il ne peut avancer, et seulement sous la caution d'un certain degré de probabilité, ce qui s'est déjà avéré vérifiable et est vérifié et intégré dans un ensemble théorique. Et c'est peu de choses jusqu'à ce jour. On peut néanmoins éviter les spéculations gratuites en formulant avec précision les problèmes actuels et en indiquant les possibilités de solution se basant sur les connaissances actuelles de l'organisation et de la direction. Il faut faire remarquer en premier lieu que l'an 1985 n'est éloigné que d'une douzaine d'années. C'est déjà demain, presque aujourd'hui... Il

n'est pas plus distant de nous que 1961 dans le passé. C'était l'année où le gouvernement Lefèvre-Spaak était au pouvoir. A peine hier donc. On peut dire que ce qui sera en 1985 existe déjà en puissance de nos jours et que les hauts fonctionnaires d'alors sont déjà présents en ce moment. D'aucuns, plus méchants ou plus francs, diraient qu'ils se trouvent actuellement dans les cabinets ministériels.

En l'espace d'une douzaine d'années beaucoup peut certes changer, même en ne tenant pas compte des événements internationaux.

Dans ce court laps de temps la pacification du problème scolaire s'est faite dans cette mesure même que les structures traditionnelles des partis en ont été ébranlées et qu'il fut question de nouvelles frontières à travers ces partis. Dans les administrations, il y eut une nouvelle politique du personnel et de réforme administrative, qui ne furent guère traduites dans les faits, il est vrai. Le communautaire s'est développé dans la décentralisation et va ronger l'unitaire de sorte qu'aujourd'hui on ne songe guère à l'élaboration et à l'adaptation des fonctions centrales de l'autorité, ces fonctions qu'on nomme volontiers ailleurs le niveau « fédéral » dans les pays de structure fédérale. Même en la qualifiant autrement, chez nous, cette fonction devra de toute façon être instaurée. Par ailleurs, la poussée communautaire a fait éclater la plus ancienne de nos universités jusque dans ses fondations. Non seulement le communautaire, mais également une contestation fondamentale des structures établies, préluant au mois de mai 1968 de Paris, a engendré cette impulsion tendant à l'autodétermination, laquelle s'est laissée porter par le fleuve bouillant du problème linguistique (1).

La mise en question des structures autocratiques et oligarchiques est cependant née du même courant d'idées des « relations humaines » qui devait précisément rendre les structures établies acceptables pour l'homme. D'une thérapeutique de groupe pour ceux qui s'avéraient difficilement adaptables aux structures et en encourageaient quand même des traumatismes, on en venait à la dynamique des groupes. On constata que l'homme continuait à s'écraser contre les structures. On devait changer les structures mêmes. Le psychologue des groupes, selon cette même logique, basait sa stratégie du changement vis-à-vis des structures, sur le comportement en petit groupe et à partir de l'authenticité interpersonnelle à l'intérieur des organisations mêmes. Les structures bougèrent à peine. Avec comme conséquence inévitable qu'on en

(1) CRETEUR M., Les mouvements universitaires en Belgique, dans *Politique Belge* 1968, Bruxelles, Institut Belge de Science Politique, 402 pages, pages 189-209.

vint à des remous anarchiques, qui, en raison de leur caractère désordonné et difficilement contrôlable, n'ont pu arriver à un niveau d'institutionnalisation raisonnable, se refroidirent et retombèrent dans le manège des anciennes structures ou des structures à peine adaptées. Assez remarquablement, la faute a été attribuée au sociologue et non au psychologue, qui d'emblée était aux aguets pour réintégrer ce qui avait débordé.

Au premier ne fut jamais donnée l'occasion de tester opérationnellement la conception d'une structure qu'il préconisait, ni d'accompagner le changement, étant en partie trop occupé avec ses analyses critiques et ses théories.

La mise en question des structures d'organisation et de décision ouvrit néanmoins des perspectives en ce qui concerne la finalité des décisions mêmes. Quels sacrifices sont faits et pour obtenir quoi ? Peut-on exploiter à l'infini le *milieu* (2) au profit d'une société qui s'est presque entièrement embourgeoisée et qui de plus joue à l'égard *des pays en voie de développement* le rôle que jouait le capitaliste au dix-neuvième siècle vis-à-vis de l'ouvrier de cette époque. La question est posée de savoir si les sécurités sociales et autres, fournies par le système ne passent pas précisément à côté des inadaptes, des « laisser pour compte » et des handicapés, en d'autres mots, du nouveau prolétariat de l'abondance ? (3) Cette société n'est-elle pas cette famille qui ne soigne et ne nourrit l'enfant sain, débordant d'énergie qu'en négligeant l'enfant difficile et retardataire qui a tant besoin d'appui ?

Ces douze dernières années, on a pu observer l'*éclosion explosive des besoins* qui se sont affirmés par le truchement de toute une gamme de coalitions d'intérêts qui, tant bien que mal, se sont acharnées à influencer les décisions des autorités. Et, en effet, dans la plupart des cas, elles ont réussi à infléchir ces décisions vers la satisfaction de leurs besoins respectifs. Cette période d'assouvissement anarchique et effréné des besoins se termine dans le dégrisement. Pressés de toutes parts, les hommes politiques, en prenant des décisions incohérentes suivant la balance des forces du moment, ne savent plus éviter à la fin de poser, à côté de la question cruciale « que voulons-nous ? », son inévitable corollaire « avec quoi pourrait-on le faire ? ». On ne pourrait plus tolérer d'un responsable d'un gouvernement qu'il dise

(2) Cf également Overheid en nieuwe schaarste, dans *De Overheid in de Gemengde Economie*, Leuven, Universitaire Pers, 1973, 602 pages, pages 225-255.

(3) DELEECK H., *Maatschappelijke Zekerheid en Inkomstenverdeling in België*, Antwerpen, Standaard, 1966, 345 pages, et *De sociale zekerheid en de herverdeling*, dans *De Overheid in de Gemengde Economie, op. cit.*, pages 361-378.

qu'il ne pouvait pas savoir exactement ce que le gouvernement dépensait à un moment donné.

Le premier réflexe s'est fait en direction d'une rationalisation des choix en valorisant les aspects technocratiques de la prise de décision et en accentuant les *critères de rationalité économique*. Tout l'arsenal fut mis en branle : de la programmation linéaire, en passant par les techniques de planning, jusque et y compris le « *planning-programming-budgeting system* » ou la rationalisation des choix budgétaires. Mais pas un mot d'une revalorisation de la direction dans son essence même de choix politique fondamental ! L'illusion que le gâteau à partager deviendrait plus grand par les techniques utilisées, s'envola très rapidement. On constate maintenant que des économies sont très vite englouties par le courant inflationniste et que des nouveaux moyens n'en émergent pas.

On remarque que les problèmes demandent plutôt à être abordés de façon prévisionnelle et globalisée, ce qui permet de se mettre d'accord sur des objectifs rigoureusement choisis d'après des lignes de décision prioritaires et interdépendantes. On peut dire qu'actuellement, en faisant les premiers pas vers 1985, l'opinion commence à se répandre timidement que la direction de la chose publique n'est pas en premier lieu le fait de laisser fonctionner une série d'ordinateurs, ni la traduction pure, simple et littérale dans l'action des prévisions obtenues par des techniques sophistiquées, mais tellement ouvertes à la manipulation, ni la création d'un système de décision technocratique à l'état pur. Au contraire, et certes avec l'aide de cette technologie de la direction, la prise de décision politique se réaffirme dans le sens d'un choix fondamental pesé selon un *projet politique conforme à un système de valeurs*. Ainsi la revalorisation du moment politique s'impose comme critère de répartition des coûts et des bénéfices visant le bien-être et la prospérité de la communauté.

Pour 1985, la politique, orientée par les valeurs à réaliser et non comme *deus-ex-machina* du favoritisme, pourrait s'affirmer à nouveau, sans négliger cependant l'efficacité de rationalité économique. En effet, le choix des buts mêmes et des sous-objectifs ne s'effectuera pas uniquement suivant cette même rationalité technicienne, mais tiendra à nouveau compte des valeurs qu'on essaie de réaliser avec et dans la société en visant des buts qui ne sont pas seulement justifiés économiquement mais surtout sur le plan humain et social. La politique en tant que choix et évaluation ultime émerge à nouveau, alors que dans cette euphorie de la satisfaction effrénée et irréfléchie des besoins on

aurait pu croire que tout était possible et que tout pouvait se faire dans ce paradis de « la grande bouffe » en ramenant toute idéologie à des *dosages pacificateurs entre les intérêts* (4).

Ce retour à la conscience politique lors des décisions a encore d'autres implications. La décentralisation de la prise de décision, l'arbre décisionnel même dans lequel les relations entre moyens et fins des divers sous-systèmes s'entremêlent, rendent inévitable la présence de cette conscience politique à chaque niveau de l'organisation où se prennent les décisions. Ainsi pourrait à nouveau se réaliser la maîtrise sur les processus techniques de la prise de décision en respectant la finalité politique de l'action.

En maintenant fermement l'ordre et les normes préétablies, l'Etat-gendarme pouvait assez bien réaliser une politique de non-ingérence formulée en règles juridiques au sommet, par le truchement d'une bureaucratie qui se référerait à l'élite dirigeante. Cette même structure pyramidale et hiérarchisée n'est plus à même de répondre à la complexité et au dynamisme de la politique actuelle. Il est devenu fort difficile de mener une organisation d'une pareille complexité à bon port politique et à ses fins voulues au sommet. La vie propre d'un tel appareil l'éloignerait du pouvoir politique. La nécessité actuelle d'arriver à la revalorisation de l'élément politique dans le processus de décision influencera forcément la relation administration-politique ; tel qu'on l'expose en détail dans une autre contribution (5). La façon dont se réalisera cette relation donne cependant lieu à controverses. Ailleurs, également dans le présent volume, en considérant la fonction administrative en 1985, il ressort que des forces contradictoires accentuant l'aliénation entre la politique et l'administration, ont comme conséquence un glissement du pouvoir en direction de la technicité administrative qui se présente même sous le masque de la politique.

Le caractère inévitable de l'informatique et du glissement de pouvoir qu'elle provoque, l'institutionnalisation du fonctionnaire scientifique, nécessaire pour une direction établie selon une logique scientifique et les méthodes y afférentes, ne peuvent qu'accentuer cet aliénation (6).

Deux autres facteurs de cette aliénation entre politique et administration sont de caractère organisationnel et interne. En effet, dans les prochaines années, la tendance vers le contrôle plus prononcé de l'action administrative de la part des fonctionnaires s'accroîtra. Surtout les

(4) HUYSE L., *Passiviteit, pacificatie en de verzuijing in de Belgische politiek*, Antwerpen, Standaard, 1970, 267 pages.

(5) DELPEREE F., *Politique et Administration*, *ibid.*

(6) PHILIPPART A., *Pour un fonctionnaire scientifique*, *ibid.*

éléments de cette action qui les touchent directement émergeront, et plus spécifiquement la politique du personnel dans ses aspects de nomination, et de promotion, de répartition des tâches et de rémunération relative.

Cette tendance vers l'autodétermination est partiellement canalisée par les syndicats nationaux traditionnels, de telle sorte que ces buts spécifiques se mélangent avec d'autres et qu'il y a plutôt détournement de la situation propre en l'intégrant dans de plus vastes sphères d'intérêts. A côté de cela, il existe néanmoins une tradition d'action syndicale directe, liée à l'administration spécifique, qui peut agir plus directement et plus intimement en fonction de cette situation de travail.

La tendance vers une *démocratie interne plus directe au niveau de l'organisation*, qui se dessine dans les administrations suédoises actuelles et dans notre secteur privé, et dont les germes poussent déjà dans nos administrations, se manifestera plus nettement non seulement vis-à-vis des syndicats nationaux, mais même à l'encontre du responsable politique en tant qu'employeur (7).

En fait, deux systèmes politiques pourraient y entrer en conflit, le premier trouvant sa légitimité au niveau politique traditionnel par les élections normales, l'autre s'appuyant sur une légitimation à partir d'un processus démocratique jaillissant de la communauté de travail même. C'est à ce niveau-ci que l'autorité pyramidale et traditionnelle est remise une fois de plus en question.

Le deuxième facteur d'aliénation entre politique et administration provient de l'organisation interne même et trouve sa source dans le *détournement d'objectifs* au sein de l'administration et dans la naissance d'*objectifs parallèles* venant de groupes d'experts.

Leurs mécanismes de base ont déjà été observés par Selznick, Gouldner et Crozier (8). En effet, des fonctionnaires groupés suivant certaines qualifications dans la structure administrative vont infléchir les actions décidées dans le sens des normes de comportement propres à leur discipline, sa déontologie et son système de valeurs professionnel spécifique. Ces groupes peuvent aussi bien se composer d'ingénieurs, de sociologues, de médecins, d'économistes, de psychologues ou d'uni-

(7) Voir également VAN HASSEL H., Le gouvernement du système politico-administratif, dans *Politique Belge*, 1968, pages 317-330.

(8) MERTON R.K., The unanticipated consequences of purposive social action, dans *American Sociological Review*, 1936, pages 894-904 ; SELZNICK Ph., Theory of Organizational Commitments, dans MERTON R.K., (edit.) *Reader in Bureaucracy*, Glencoe III, Free Press, 1952, pages 194-202 ; GOULDNER A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy, a case study of modern factory administration*, Glencoe III, Free Press, 1954, 282 pages ; CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964, 413 pages.

versitaires comme tels et dans ce dernier cas plus particulièrement dans les administrations où le personnel de direction se recrute principalement à partir de la base. Un plus grand nombre de conflits de pouvoir vont y naître à partir des objectifs divergents de ces groupes. On peut dès lors s'attendre à ce que les objectifs administratifs en soient infléchis à l'opposé des fins politiques qui ont été fixées au sommet suivant les règles démocratiques. Cette tendance se manifesterait encore plus dans les administrations où la technicité du processus de direction attire de plus en plus de fonctionnaires scientifiques ayant éventuellement un statut spécifique, comme il est proposé ailleurs dans cette conjecture pour 1985 (9). On doit également y ajouter les experts en matière d'ordinateurs comme éléments de pouvoir dans l'organisation (10). Le problème réside dans le fait qu'ils deviennent les forgers exclusifs de la politique sur base d'un monopole non seulement de l'information mais aussi de l'ensemble des connaissances au détriment des politiciens. Comme Weber le prévoyait déjà très clairement, on se trouve dès lors au seuil d'une bureaucratie, qui avec l'intégration de la compétence scientifique, incarnée dans ce nouveau fonctionnaire-homo politicus, écartera l'élu et la volonté du peuple (11). En fait, à ce moment, la fonction politique s'intègre dans la bureaucratie. Et le citoyen se retrouve muet et sans défense, avec un parlement ou quelque autre conseil élu, privé de moyens pour évaluer et assimiler de façon critique l'information qui passe, pour un contrôle de l'efficacité et du sens politique des actions menées.

S'ils étaient intégrés dans cette pyramide traditionnelle, les fonctionnaires scientifiques, en tant que nouveau « *homines politici* » dans le processus de décision, souffriraient d'un grand défaut du fait qu'ils ne sont pas politiquement responsables en forgeant quand même la politique sur base d'un monopole de compétence et d'information de fait.

Le problème qui se pose ici est le suivant : établir une nouvelle synthèse entre les critères divergents de décision dans le secteur public. Tous demandent-ils des compétences spécifiques. La communication entre ceux qui sont détenteurs de ces compétences respectives est laborieuse et peut donner naissance à des abus de pouvoir.

Le choix doit en effet répondre à des critères qui s'enracinent dans des systèmes logiques différents :

(9) PHILIPPART A., *ibid.*

(10) DETHIER R., *Informatique et pouvoir, ibid.*

(11) WEBER M., *Staatssoziologie*, publié par Winckelmann J., Berlin, Duncker et Humboldt, 1966, 140 pages, page 32.

1. En premier lieu le *projet politique* à réaliser dans la société est lié à la culture, aux normes et aux aspirations qui vivent dans cette société. Ce projet ne peut être validé que par le consensus démocratique.

2. En deuxième lieu le *calcul rationnel de l'utilité* dans l'immédiat et dans l'avenir de l'action projetée sur la balance des coûts et des bénéfiques. Il est validé par une démarche scientifique qui demande des compétences spécifiques.

3. En troisième lieu il y a le point de savoir si cette décision est *réalisable du point de vue politique*, et cela découle du dynamisme propre du pouvoir. A chaque instant, le problème d'acquisition du pouvoir et de sa consolidation se pose, non seulement vis-à-vis des électeurs en vue des élections successives, mais aussi en vue de la mobilisation interne du potentiel humain dans l'organisation même visant la réalisation des buts fixés par la politique. En fait, ceci n'implique rien d'autre que de réaliser les fonctions de Parsons, propres à chaque organisation, c'est-à-dire :

- a) l'actualisation des objectifs ;
- b) l'adaptation à l'environnement ;
- c) l'intégration des sous-systèmes, personnes et moyens ;
- d) l'imprégnation des valeurs (12).

L'intégration de ces lignes de forces dans la finalité établie démocratiquement en vue du bien commun, demande des compétences particulières. Maintes solutions ont été avancées. Certaines prévoient l'organisation d'un *pool de fonctionnaires d'élite* dans lequel les dirigeants politiques puissent choisir ceux dont ils savent qu'ils défendent le même système de valeurs et où le risque de détournement des objectifs devient moins grand. Il y a aussi une tendance vers la reconnaissance et l'institutionnalisation de la politisation désordonnée par un *partage proportionnel des postes-clés administratifs*. De cette manière, l'intégration politique-administration se ferait plus intimement dans l'administration même (13).

On pourrait aussi consolider les *centres d'étude des partis*. Ce n'est pas le moment d'approfondir ce problème ici mais de toute façon cette solution irait plutôt dans le sens d'un entassement d'administrations parallèles de Recherche et de Développement, se chevauchant et travaillant dur à se contrôler mutuellement, sans même avoir la certitude de recevoir l'information nécessaire de la part des administrations.

(12) PARSONS T., SMELSER N.J., *Economy and Society*, Glencoe III, Free Press, 1957, 346 pages.

(13) HUYSE L., *op. cit.*, page 222.

Il y a aussi l'hypothèse selon laquelle on pourrait faire un bon pas en avant par l'extension des *cabinets ministériels* pour la fonction de conception d'une part et, d'autre part, par le refoulement de la pyramide administrative traditionnelle vers des tâches d'exécution.

Par ailleurs, on pense également avec quelque espoir à une *infrastructure scientifique* à mettre à la disposition du *Parlement*, afin qu'il puisse à nouveau examiner la portée des options et contrôler si le pouvoir exécutif parvient à réaliser les buts qu'il s'est fixés. C'est dans ce sens qu'une adaptation de la Cour des Comptes se ferait. Les premiers résultats de ce changement se feront sentir probablement en 1985. La restitution d'un outil valable entre les mains du Parlement est un acte utile dans une démocratie parlementaire et est en accord complet avec le bon fonctionnement d'un système politico-administratif où la décision politique reste primordiale. L'embranchement du réseau informatique administratif sur l'infrastructure scientifique du Parlement donnerait de nouvelles possibilités à celui-ci.

Néanmoins la solution peut être trouvée en grande partie dans l'adaptation de la structure des organisations administratives mêmes. Il y a actuellement une tendance à passer d'une structure pyramidale vers une structure horizontale en ce qui concerne les tâches de conception. Les tâches de pure routine seront par contre en grande partie effectuées par des ordinateurs, pendant que les agents ainsi libérés aideront les cellules responsables pour les tâches de conception et de relations publiques. Le « PPBS » a engendré en tout cas l'éclosion d'une mentalité ouverte à la *direction par les objectifs ou par des projets*, ce qui forcément rompt les structures traditionnelles. Dans certains départements, entre autres celui du Travail et de l'Emploi, on applique dès à présent une direction par les objectifs. Dans le secteur du personnel, un travail de conception est en cours en vue d'implanter dans les départements des cellules de politique du personnel selon un système de projets. Les résistances nées de la méfiance des structures traditionnelles, diminueront progressivement sous la nécessité de passer à une direction du personnel planifiée. L'application du « project management » consiste à donner la responsabilité à quelqu'un de compétence déterminée en fonction du but poursuivi. Il le réalise avec l'aide de gens qu'il choisit sur base de leur spécialisation ou de leurs capacités particulières. Dans ce contexte, le groupe peut faire preuve d'une totale créativité et d'initiative pour atteindre le but poursuivi. Ils sont jugés suivant les résultats obtenus, lesquels sont comparés avec les buts fixés, évalués et au besoin réorientés. On voit directement que le traitement électronique de l'information et le système « P.P.B. », en vue d'insérer le projet dans de plus larges systèmes, en seraient les instruments rêvés. La

direction par les projets faciliterait également l'intégration d'*experts externes, engagés par contrat* pour de courtes périodes dans l'administration. Par cette méthode de direction il devient aussi bien possible d'intégrer plus étroitement la politique dans l'administratif, diminuant ainsi l'aliénation réciproque.

Il est dès lors possible de faire appel dans le cadre de ces projets à des experts à engagement politique, non seulement pour le contrôle et pour l'injection de l'appréciation politique dans la décision, mais aussi pour faciliter le dialogue entre la rationalité technique et la politique.

Ces experts à engagement politique, forcément interchangeables, peuvent élaborer ainsi les options dans les cellules de projets interdisciplinaires en communion avec les fonctionnaires logistiques et les fonctionnaires scientifiques. Les structures administratives rigides actuelles ne sont point propices à ce système de direction. En effet, l'administration de 1985 devra pouvoir compter sur une structure d'organisation souple pour pouvoir aborder les nombreuses questions de direction de façon experte et dans le sens politique voulu. L'évolution vers ce qu'on appelle l'« organisation-matrix » est déjà entamée dans les services publics étrangers et belges. C'est un mode d'organisation d'après le principe du projet. Les responsables de projet y sont aidés logistiquement par des gens et des moyens apportés par un responsable fonctionnel. Le « System-management » s'impose ici comme intégrateur indiqué de tous les projets partiels et de la logistique fonctionnelle.

Les différentes personnes peuvent, d'après leurs compétences, être employées simultanément à divers projets avec des responsabilités diverses, sans devoir tenir compte de la hiérarchie bureaucratique ou de la différence de rang. Les projets menés à l'intérieur de cette organisation matricielle sont construits modulairement et sont dissous dès l'accomplissement des buts.

Comme déjà indiqué, ces modules permettent aussi de prendre, à côté des fonctionnaires et des experts de toute sorte, des experts politiques de façon que l'osmose entre l'appréciation politique et la rationalité technique soit réalisée lors de la genèse de la décision même. Par la multidisciplinarité, les différents experts peuvent y être dosés en y mêlant l'élément politique qui veillera sur la politique projetée. Dans l'organisation matricielle, le directeur de projet est l'expert qui mène le projet à bon port et qui dirige l'opération, mais le chef fonctionnel décidera de l'aide logistique et en sera responsable. En somme, il s'agit d'un compromis entre la compétence punitive laquelle, dans l'organisation traditionnelle, avait toujours le dernier mot vis-à-vis des experts, malgré son manque de formation technique pour juger du fond de l'affaire.

Cela permettrait de couler la dysfonction bureaucratique révélée par Gouldner (14). Il est peut-être macabre de citer le défunt Office Belge pour l'Accroissement de la Productivité, comme prototype dans l'administration belge de l'organisation matricienne, s'il n'y avait pas le fait que la Direction Générale pour la Coopération au Développement dans le cadre du Ministère des Affaires Etrangères ne travaille d'après le canevas de l'organisation matricienne.

Dans l'administration française on évolue aussi dans ce sens. Le ministre français Guichard de l'Education Nationale a transformé la structure de son département dans ce sens qu'« ... administrer, ce n'est pas d'abord gérer une collection de services, mais d'abord distinguer les objectifs et les moyens, subordonner les moyens aux objectifs ; garder la mobilité et la disponibilité au niveau des objectifs en confiant la responsabilité à des équipes très légères ; organiser les services autour des divers types de moyens... (il est) illusoire de chercher à améliorer l'organisation (...) sur la base d'un système purement hiérarchique de caractère pyramidal (mais) de distinguer fondamentalement entre les responsables des objectifs et les responsables des moyens, dans la structure même des services centraux » (15).

Formellement, on fait une distinction entre les responsables des objectifs et ceux des moyens, ces derniers étant toujours au service des objectifs.

Pour le bon fonctionnement d'un système politico-administratif efficace et démocratique en 1985, et qu'il soit européen, national ou régional, il est fondamental qu'on soit à même de se détacher des formes d'organisation archaïques qui se sont cristallisées autour d'intérêts sclérosés et d'une politique ayant plus une fonction végétative qu'une fonction réalisatrice d'objectifs décidés démocratiquement.

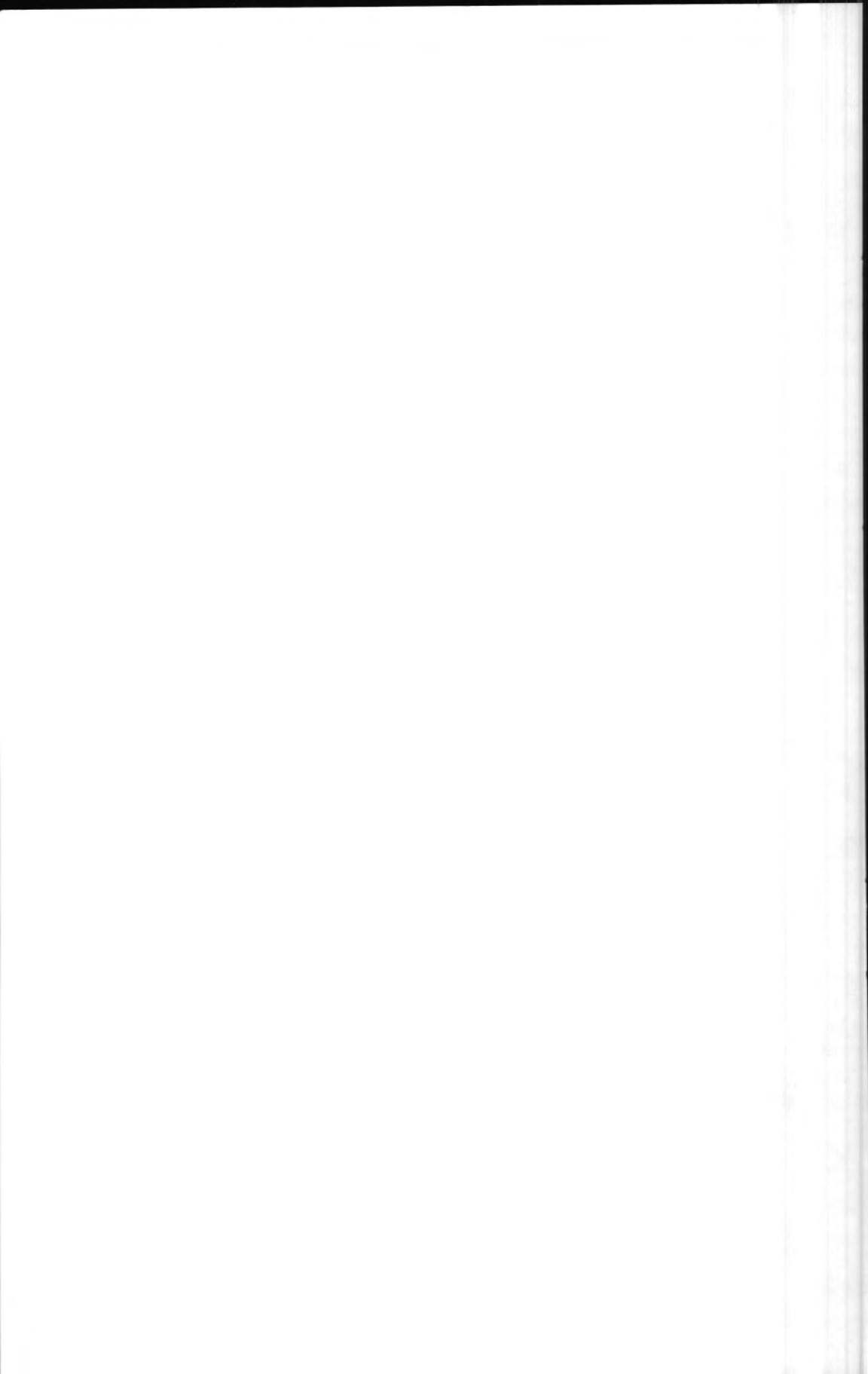
Les tendances au changement vivent aujourd'hui dans les administrations. Perceront-elles ? C'est une question à laquelle on ne pourra donner une réponse certaine qu'en 1985. De toute façon, les adaptations de ces structures et des mentalités feront le terreau du bien-être futur.

(Version française de l'auteur.)

(14) GOULDNER A.W., *op. cit.*

(15) AMESTOY G., CONAC C., L'évolution des structures et des superstructures de l'administration centrale du ministère de l'Education nationale, dans SIWEK-POUYDESSEAU J. et al., *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujas, 1973, 367 pages, page 174.





Pour un fonctionnaire scientifique

par André PHILIPPART*

Chargé de recherche à l'Institut de Sociologie
de l'Université libre de Bruxelles.

★

En réalité, quelle autre société, hormis le chaos, pourrait émaner de l'immense développement scientifique et technologique que celle décrite par quantité d'auteurs et qualifiée par Zgbiniew Brzezinski de « civilisation technétronique ». Société dans laquelle l'emprise du pouvoir exécutif et des grands centres de décision qui lui sont périphériques sera confondue avec le domaine de la politique scientifique pour tous et sur toutes les choses. Le rythme des découvertes et des inventions s'accélère sans cesse. Leurs applications technologiques sont de plus en plus variées et complexes. Et pourtant conviendra-t-il d'assumer la maîtrise « administrative » du système et d'en assurer le contrôle qualitativement, sans parler des voies démocratiques. Les graves problèmes que durent résoudre Anglais et Américains lors de la seconde guerre mondiale mirent en évidence la nécessité d'une coopération permanente entre le Politique et le Scientifique, voire d'une conjonction des deux missions sur une multitude d'individus.

Le « Scientific Statesman » était né, mais le concept est assez récent (1). Dans l'esprit de son inventeur comme dans les faits d'ailleurs, le « Scientifique — homme d'Etat » représentait cette catégorie d'hommes de Science propulsés, le plus souvent à leur corps défendant, dans le monde politique.

Cette situation a donné naguère des hommes d'exception, comme Herman Von Helmholtz, physicien réputé qui, de 1871 jusqu'à sa

* Conseiller-Adjoint à l'Administration de la Recherche scientifique.

(1) Inventé en 1966 par Juergen Schmandt, Directeur-adjoint du « Program on Technology and Society », Harvard University, à partir du livre de Jerome B. WIESNER (Conseiller Scientifique du Président Kennedy) *Where Science and Politics meet*, New York, 1965.

Voir son article paru dans *Les Etudes philosophiques*, PUF, avril-juin 1966, n° 2, pp. 165-186.

mort en 1894, dut lutter contre la politique des bureaucrates pour faire créer l'Institut de Recherches physiques et techniques (2).

Michael Pupin (élève de Helmholtz émigré aux USA) fut parmi les Conseillers du Président Wilson qui proposèrent à ce dernier en 1916 de créer le « National Research Council », et Jean Perrin qui créa en France le Sous-Secrétariat d'Etat à la Recherche Scientifique dans le Gouvernement de Léon Blum. Avec Vannevar Bush, Karl T. Compton, James B. Conant, Sir Henry Tizard, Lord Cherwell, Cockroft, Bernal et Zuckerman, ce fut la grande entrée des scientifiques auprès de Roosevelt et Churchill, de ceux qui devaient concevoir des programmes scientifiques rigoureux tout à la fois pour relancer une économie défaillante et pour créer les instruments du gigantesque effort de guerre.

Vannevar Bush eut le difficile privilège de concevoir le premier plan de développement de la société par la science (3) immédiatement après la guerre, avec des résultats qui ne cessent d'amplifier au point que des hommes sérieux ont crû bon récemment, au M.I.T. et au Club de Rome, de mettre en garde l'humanité contre les dangers de la croissance économique actuelle.

Celle-ci risque de durer fort longtemps. Aussi convient-il d'affiner les méthodes de connaissance et de gestion pour maîtriser les effets d'une telle politique et ses inévitables défauts. La science constitue la seule « ressource » mondiale pour y parvenir. Encore que les hommes, étant les maîtres du système, peuvent ne pas le comprendre ou n'y point consentir les investissements requis.

Même si, à brève échéance, la solution du développement par l'équilibre s'avérait raisonnable (bien qu'elle soit rationnelle), et applicable, c'est encore à la science qu'il échoirait de fournir méthodes, instruments, techniques, moyens et hommes qualifiés jusques et y compris dans le domaine politique.

Le domaine politique englobant, quant à nous, la « fonction publique » par essence, et partant, les administrations et les « fonctionnaires ».

Nous en arrivons très naturellement à étendre la signification du concept « Scientific Statesman » à la fonction publique en général pour formuler la thèse que « Science » et « Administration » devront

(2) Rapport de HELMHOLTZ du 24 février 1894, *Wissenschaftliche Abhandlungen der Deutschen Physikalisch-Technischen Reichsanstalt*.

(3) *Science, the Endless Frontier. A report to the President on a Program for Postwar Scientific Research*. 1945, National Science Foundation, NSF, 60-40.

se confondre de plus en plus et que cette symbiose sera l'apanage d'une nouvelle élite : le *fonctionnaire scientifique*.

Nous connaissons tous de nombreux exemples du phénomène inverse où des fonctionnaires très qualifiés et très cultivés sont appelés par l'Université pour y enseigner, sans toutefois abandonner leur mission administrative.

L'Institut Administration-Université en est d'ailleurs, sinon l'expression institutionnelle, du moins l'embryon de justification.

Notre thèse, notre rêve diront d'aucuns, serait d'établir un double mouvement de l'Administration vers l'Université, ce que nous connaissons déjà, et de l'Université vers l'Administration publique à l'instar des USA et des pays scandinaves où des universitaires réputés accèdent à des fonctions publiques (Mac Namara, Herbert Spiro, Mc George Bundy, Pertti Joeniemmi, etc...).

Au plan belge diverses personnalités préfigurent le « fonctionnaire scientifique » tel que nous l'entendons, non pas que nous veuillons les prendre comme modèle, mais en raison de leurs profils professionnels et de leur carrière mixte partagée entre l'Université et l'Administration de l'Etat et de leur recours constant à la méthode scientifique.

Ce sont des cas trop rares, et encore au sommet de la hiérarchie administrative. Il n'y a guère de jeunes fonctionnaires qui soient en même temps assistants ou chercheurs à l'Université. Ce serait plutôt mal vu dans le contexte actuel, tant dans l'administration que dans l'Université.

La connaissance des problèmes tels qu'ils se posent dans la réalité reste peu courante en milieu académique et leur examen selon des critères scientifiques fait trop souvent défaut au sein de l'administration.

Cela dit, entre le premier livre d'Henri Janne « L'Antialcibiade ou la Révolution des Faits (les problèmes de l'heure, nouvelles perspectives sur le monde d'après-guerre) », de 1946, et son dernier, en 1968, « Le Système Social — Essai de Théorie générale » l'évolution de la Société, politique et administrative belge pour être modeste, est positive.

Mais cette société éprouve toujours beaucoup de peine à adapter sa fonction publique à ses problèmes dont la plupart restent ce qu'Henri Janne dénonçait dans l'Antialcibiade et deux ans plus tard dans son article « Administration publique et Progrès technique ». (4) L'élite technique et morale souhaitée, pour que l'administration remplisse sa

(4) Revue de l'Institut de Sociologie, Bruxelles, octobre-décembre 1948, 4, p. 28. — insuffisance des cadres, formation inadéquate, absence de prestige, rémunérations et avantages de carrière inadaptés par rapport au secteur privé, etc...

fonction adéquatement, est loin de faire l'unanimité. Toute observation à ce sujet n'est que critique sur le recrutement et la sélection, sur la formation, sur la carrière et l'absence des responsabilités, sur le peu de mobilité. « Les Interventions de l'Etat — disait H. Janne en 1946 — dans l'Economie et dans la vie sociale, les dépenses annuelles qui se chiffrent par milliards, seront efficaces ou gravement nuisibles, selon que l'administration se trouvera être un bon ou mauvais outil du pouvoir ». (5) Cette affirmation n'a rien perdu de sa pertinence. Cependant, elle atteint — de même que les problèmes posés — une dimension critique. Par son ampleur tout d'abord ; en raison de l'ignorance étendue de la population à propos de l'importance de la fonction sociale de la Science dans la gestion des affaires publiques ensuite.

Parant au plus pressé les responsables se précipiteraient vers l'informatique, panacée nouvelle de tous les maux connus et à venir, confondant ainsi l'outil avec l'objectif.

Ce dont l'administration souffre le plus en réalité, ce n'est pas d'une insuffisance des moyens, des instruments, du nombre des hommes (en quantité pléthorique dans certains secteurs et dans certains niveaux). Ce qui lui fait défaut, et ce qui témoigne d'une carence assez grave d'esprit civique des citoyens, c'est une définition nette et nouvelle de sa mission, de sa fonction, de ses objectifs. En d'autres mots, les préventions à l'égard de la fonction publique ne pourront s'estomper, voire disparaître, qu'en recourant aux méthodes scientifiques de formation et d'information. Cela pour faire comprendre à tous les bénéficiaires de l'Etat (nous le sommes tous à plusieurs titres) et à tous les agents travaillant pour l'Etat (ils sont nombreux) que la gestion publique en général doit répondre à ces critères scientifiques au même titre que l'administration de la Recherche spatiale ou que l'exploitation des ressources naturelles.

Des administrations belges, homogènes par leur objet et par le recrutement de leurs fonctionnaires, travaillent et agissent depuis longtemps selon cette optique. La Magistrature reste un exemple de rigueur, certains ministères n'ont rien à envier à leurs pendants étrangers en matière d'efficacité et de sécurité. Dans ces secteurs c'est plus affaire d'adaptation et de réforme que de bouleversements. Par contre, des administrations nouvelles ou mal équipées techniquement sont sujettes aux circonstances et aux conjonctures, vivent selon les impératifs politiques successifs, fonctionnent au gré des compétences où le hasard intervient pour une bonne part.

(5) Dans *L'Antialcibiade...*, p. 191.

A ce niveau surtout nous pourrions appliquer la pensée de Jean Perrin formulée il y a quarante ans : « C'est la Science qui fournira à l'action politique les moyens dont elle aura besoin pour résoudre les grands problèmes économiques et sociaux de nos jours » (6).

La Science, tout à la fois moteur et objectif de l'action politique, exige donc un chaînon intermédiaire entre ceux qui font la Science et ceux qui auront à en user pour décider. Là se situe un homo-politicus d'un type nouveau : le fonctionnaire scientifique.

Par fonctionnaire nous entendons classiquement l'agent de l'Etat (et des provinces, communes et parastataux) qui accède à la première catégorie. Par scientifique nous incluerons, lorsque le service le justifierait, le diplômé de l'enseignement supérieur (ingénieur industriel, architecte, etc...) qui recevrait un complément de formation.

Qui devrait-il être ? Quel enseignement recevrait-il ? Comment l'intégrer dans la fonction publique ? Quelle serait sa mobilité ? Que ferait-il ? Autant de questions qui, s'il y est répondu d'une manière cohérente et réaliste dans les prochaines années, apporteront des solutions aux problèmes de personnel et de gestion de l'administration de l'Etat.

Au risque de heurter, mais il y a des évidences qu'il faut dire, au risque donc de soulever des récriminations, nous croyons sincèrement qu'il n'est point de salut sans une formation universitaire obligatoire des fonctionnaires. Et la carrière par le cadre, au mérite, pour ceux qui n'eurent et n'auraient pas l'occasion ou les moyens d'accéder à l'enseignement supérieur ?

Que l'Etat décide de leur appliquer les crédits d'heures ou, si la formation exige une période longue et pleine, que l'on s'inspire du système en vigueur dans l'armée belge et que l'on envoie les meilleurs chefs de bureaux et les meilleurs rédacteurs à l'Université avec traitement. Une démocratie vigoureuse pourrait-elle supporter que les capitaines et majors reçoivent cette formation universitaire, mais que ce privilège ne soit pas étendu à ses cadres civils moyens.

L'enseignement universitaire communique une culture, un comportement qu'il est bien difficile d'acquérir ailleurs et par d'autres moyens. Nous y reviendrons en fin d'article. L'enseignement universitaire prédispose aussi à l'esprit scientifique, qu'il est souhaitable de diffuser au dehors des milieux de la recherche. Non pour élargir le champ de ceux-ci ; simplement parce qu'il est bon que l'esprit scientifique pénètre dans la gestion de toutes les affaires. Privées,

(6) *La Recherche Scientifique*. Paris, 1933.

le mouvement y est en marche. Et publiques, et là l'empirisme traditionnel sévit encore. C'est rendre, pensons-nous, un mauvais service aux agents de qualité que de procéder à des réformes timides de formation professionnelle. Ils n'y croient guère d'ailleurs. Au surplus l'idée de formation elle-même est dévalorisée. L'espèce humaine est attirée vers les grands mouvements. Elle se détourne des efforts présumés stériles. Sa force d'inertie tend alors à accentuer son ignorance. Vaincre ces deux adversaires d'une bonne administration, c'est convaincre de la nécessité d'une formation scientifique.

Triompher de l'ignorance et de l'inertie, c'est institutionnaliser l'information du dedans et du dehors, l'administration constituant la connection entre les deux mondes ; celui des fonctionnaires, celui des citoyens.

Le fonctionnaire doit être un universitaire (formé comme tel ou recyclé s'il vient de l'enseignement supérieur).

Cet universitaire, quel enseignement recevra-t-il ?

Celui qui est dispensé dans nos facultés quelles que soient les disciplines ; car l'Etat doit pouvoir compter, au même titre sinon davantage que les grands secteurs privés, sur des experts représentant toutes les disciplines. Des juristes, certes là où les matières l'exigent. Pour le reste : des ingénieurs civils, commerciaux et industriels ; des économistes ; des médecins ; des physiciens, chimistes, mathématiciens ; des philosophes ; des sociologues ; des politistes.

Qui auraient tous en commun une formation complémentaire donnée dans les universités sur les principes, méthodes et techniques de la gestion publique. Il y a là un modèle à composer. Les études abondent sur la psychologie des groupes et sur les comportements individuels dans les grandes et petites administrations de l'Etat. Des thèses comme celles de Gérard Bergeron sur « le fonctionnement de l'Etat », de Bertrand de Jouvenel sur les concepts de « souveraineté » et du « pouvoir », de Herbert Spiro sur la « responsabilité au gouvernement », de James Burnham sur « L'ère des organisateurs » sont trop souvent ignorées en dehors des cercles des spécialistes ; quand elles ne sont pas méconnues par les spécialistes eux-mêmes. L'histoire des sciences, un enseignement sur la politique pour la science, par la science, de la science ne nuiraient pas à la culture des futurs fonctionnaires. Un enseignement des sciences administratives dépourvu de juridisme ne nuirait pas moins. Cette formation complémentaire concernerait seuls ceux qui se destinent à la fonction publique, les études disciplinaires terminées.

Les règles administratives essentielles, l'éthique de la fonction publique (pourquoi ne pas le dire), sa raison d'exister ne seraient pas

ignorées, cela va de soi. Elle serait dispensée en partie dans des séminaires et des stages organisés par la Direction Générale de la Sélection et de la Formation (à une échelle bien plus vaste qu'à l'heure actuelle et à un rythme assez fréquent.)

Cette surcharge d'enseignement — pas plus que la formation professionnelle de tout à l'heure — ne devrait être « gratuite », entendant par là que ceux qui s'y engageraient auraient des raisons sérieuses d'espérer une valorisation immédiate : recrutement normalisé et rapide, rémunération attrayante, prestige de la fonction. Les vocations n'ont jamais suffi pour assurer l'efficacité de n'importe quel groupe, quel système.

Nous posons ainsi le problème de leur intégration dans la fonction publique. Une première observation ayant valeur de postulat : il faut que l'administration connaisse à moyen terme le nombre de fonctionnaires qu'elle désire recruter chaque année et dans quelle proportion par discipline. Autrement dit, elle doit planifier ses propres structures. Sans qu'aucune contrainte du pouvoir politique lui-même puisse entraver la réalisation du plan, voilà la deuxième norme. Car que vaudrait un projet, s'il n'est pas suivi d'exécution ? Que vaudrait une administration que l'on veut nouvelle sans un cadre fonctionnel doté des hommes compétents et à leur place ? Ceci peut paraître très banal en ce monde où l'économie planifiée domine, où le rationnel tend à s'imposer à l'empirisme. Force est de constater que l'élaboration d'un premier plan à 4 ou 5 ans de recrutements réguliers, avec des affectations prévues, nécessiterait des travaux et des efforts considérables, rien que pour l'information sur les carences en personnel, sur les besoins de gestion, sur les obstacles par exemple.

Qu'en outre la planification ne commence qu'une fois constitué le substrat scientifique, à savoir des données quantifiables et crédibles et un appareil critique suffisamment efficace. A ce sujet, des modèles existent eux aussi. Où le bât blesse c'est au niveau du pouvoir (plutôt de l'absence de pouvoir) et des moyens de l'administration.

Nous sommes d'avis cependant qu'une planification raisonnable doit être limitée aux seuls dirigeants de l'administration, aux fonctionnaires scientifiques.

Pour clarifier les idées nous dirions en ce moment, du secrétaire d'administration au directeur général ; mais nous sommes persuadés qu'au plan psychologique le titre de secrétaire d'administration pourrait être avantageusement remplacé par celui « d'assistant d'administration » afin d'établir une assimilation de carrière avec la carrière du chercheur universitaire. Quant au personnel technique et propre-

ment administratif c'est un autre problème qui doit, semble-t-il, être réglé au niveau de chaque entité administrative ou ministère. A vouloir régenter toute la politique de personnel, la fonction publique n'engendre que la confusion des grands nombres.

A qualification requise pour le fonctionnaire scientifique, responsabilité dans sa gestion.

La définition des normes et critères de recrutement en fonction du plan serait affaire d'une commission professionnellement polyvalente où siègerait à parts égales des fonctionnaires généraux, des professeurs et chercheurs universitaires de toutes disciplines, des experts privés en organisation y compris des psychologues.

Là où la Commission Nationale des Sciences a réussi pour stimuler la politique scientifique, pourquoi une commission similaire ne réussirait-elle pas à lancer une « politique administrative ». Ces deux mots associés auront pour certaines oreilles une résonance déplacée. Car nous sommes trop souvent encore habitués à concevoir deux entités distinctes qui s'opposent ; alors que, pour nous, politique et administration sont dans leur complémentarité deux moyens d'une même fin : la gestion publique. De fort bonnes observations ont été faites par Massart et Dethier dans leur longue série de rapports publiés par l'Institut Administration-Université pour que nous nous sentions dégagé du souci d'en dire davantage sur ce sujet.

La clé de voûte du recrutement restera — qu'on le veuille ou non — le concours, mais pas n'importe quel concours. Dans sa conception actuelle c'est un système abstrait, éliminant parfois des êtres de qualité, insensible aux nuances, faisant la part belle aux aspects littéraires de la formation de base. Bien des choses ont été dites, bien des expériences malheureuses se sont produites à ce propos. L'exercice de prose sur le résumé d'une conférence devrait être abandonné sans réserve. Sa valeur sélective est trop inégale entre les disciplines de base des candidats. Il n'offre pas une garantie infaillible sur l'excellence de la culture de ceux qui le réussissent.

Par contre la vérification des connaissances théoriques reste indispensable. Il n'est pas superflu de resoumettre les candidats à cette épreuve, sous prétexte que l'université l'a déjà fait. Tout le monde sait que tout n'est pas parfait tant dans la formation que dans les examens à l'université. En outre, qui pense sélection des meilleurs doit forcément classer les candidats par ordre décroissant. Entre des individus d'une même formation ayant subi un même contrôle il y a, on ne peut le nier, des différences de qualité.

Cette vérification des connaissances théoriques ne doit pas cependant occuper la position prépondérante du concours.

Des tests psychotechniques sérieux relatifs aux aptitudes du travail scientifique devraient y être ajoutés.

On conçoit mal, en effet, un fonctionnaire scientifique qui serait dépourvu de ces aptitudes là.

Tout comme pour l'assistant universitaire, les titres et les travaux antérieurs au recrutement devraient entrer en ligne de compte. Les meilleurs ne sont pas forcément ceux qui ont publié. Mais des publications dans des revues et collections réputées constituent des indices sérieux d'une présomption de qualité.

Titres et travaux devant d'ailleurs se perpétuer pendant la carrière du fonctionnaire scientifique comme repères significatifs du maintien de son haut niveau, ce que dans la carrière du personnel scientifique des universités et des établissements scientifiques l'on nomme le « dossier scientifique ».

Ce qui est valable ici doit l'être dans l'administration. Les concours devraient être organisés annuellement à date fixe, et faire l'objet d'une large information. Bien des candidats potentiels à l'heure actuelle sont victimes des grandes insuffisances dans ce domaine. L'Etat se prive peut-être, par sa propre faute, d'éléments de valeur.

L'intégration dans la fonction publique dépasse le cadre du concours et du recrutement. Comme le soulignait Henri Janne il y a plus de 25 ans (dans l'*Antialcibiade* p. 191) une élite se maintient par « le prestige social ». Or, en 1973, à regarder de près on s'aperçoit que le monde de la recherche scientifique, à défaut de constituer déjà une élite, jouit d'un préjugé très favorable, au point que le Gouvernement en a fait une « carrière scientifique » dès 1965, dont la règle essentielle est la carrière plane. Le chercheur peut se consacrer à la recherche dans des conditions personnelles de prestige et de rémunération qui ne feront que croître sans que, pour autant, il pratique le cursus honorum.

Bien plus, ce type de carrière contraint à se valoriser pendant ses douze premières années d'activité professionnelle pour franchir tous les niveaux barémiques, sans quitter sa fonction d'origine.

Le fonctionnaire actuel, quant à lui, doit franchir, avec succès et quel soutien politique et syndical — à quoi bon s'en défendre — des filtres successifs de plus en plus étroits et, cela, pendant pratiquement la même durée que le chercheur. Peu de secrétaires d'administration accèdent au rang de conseiller-adjoint. Rare est le conseiller-adjoint qui se voit nommer conseiller, et encore très tard dans sa carrière. Cela étant, un conseiller reçoit une rémunération inférieure à celle du scientifique, docteur avec thèse et ayant dix ans de carrière.

Prenons 4 assistants des cadres universitaires ou des établissements scientifiques de l'Etat d'une part et 4 secrétaires d'administration de l'administration centrale de l'Etat d'autre part. Comparons ce qu'en théorie sera le profil professionnel de ces huit individus, considérant qu'ils viennent tous d'obtenir leur diplôme universitaire, qu'ils sont tous dans la même tranche d'âge : 25 ans environ.

Dressons-en un tableau synoptique.

Scientifiques	Nombre d'années	Barème	A B C D	Fonctionnaires	Nombre d'années	Barème	A B C D
	12 ans	141	en fonction du dossier scientifique				
Chef de travaux	10 ans	132	X X X X	Conseiller	9 ans	132	X
1 ^{er} assistant	6 ans	116	↑ ↑ ↑ ↑ X X X X	Conseiller-adjoint	3 ans	113	X X
Assistant ou attaché		103 ou 102 bis	↑ ↑ ↑ ↑ X X X X	Secrétaire d'administration		101	↑ ↑ X X X X

Les quatre scientifiques A, B, C, D ont la possibilité, sans se préoccuper de la concurrence, de franchir les étapes de leur carrière dans le délai statutaire. Par contre, en vertu de la structure pyramidale de l'administration de l'Etat, deux des quatre secrétaires d'administration ont potentiellement accès au grade supérieur et l'un des quatre seulement atteindra la fonction de conseiller dans le délai statutaire. Si l'accident, la maladie, le départ ne met pas fin à la carrière du conseiller ou de l'un des conseillers-adjoints, deux des secrétaires d'administration peuvent être quasi assurés de le rester durant toute leur carrière.

Quel attrait, quel prestige peut avoir dans ces conditions la carrière administrative pour des universitaires ?

Nous ne dirons rien du crédit que l'on accorde aux premiers ni des sarcasmes dont on couvre les seconds, pas davantage du sentiment de satisfaction assez répandu dans le monde scientifique ni des complexes des fonctionnaires.

La mobilité du fonctionnaire ? Autant dire qu'elle n'existe pas. Le cumul seul peut le sauver, ou l'exode vers d'autres carrières mais sans possibilité de retour.

Sitôt entré, pour peu qu'il s'y enracine, le jeune fonctionnaire deviendra un vieux fonctionnaire dans le même ministère, souvent dans la même administration, parfois dans le même service.

Voudrait-il changer d'atmosphère, se former à d'autres tâches, étendre ses capacités professionnelles que des obstacles statutaires, de cadre, de politique le décourageraient rapidement.

Aurait-il l'occasion et la volonté (c'est notre cas et celui de quelques intrépides) de préparer une thèse de doctorat, qu'il devra y sacrifier loisirs et art de vivre durant de nombreuses années avec, pour les plus chanceux, l'espoir d'une mission d'un an grâce à une bourse spéciale du Fonds National de la Recherche Scientifique, non renouvelable. Un an pour un fonctionnaire. Six ans selon les statuts, pour un assistant.

Les situations ne sont pas comparables, certes, et nous sommes les premiers à le reconnaître.

La thèse de doctorat constitue pour le scientifique de l'université ou de l'établissement scientifique un instrument de progression. Pour le fonctionnaire, ce serait plutôt un fleuron, une joie personnelle. Les fleurons et les joies sont, comme les vocations, affaire de tempérament et, comme elles, si rares que l'administration ne peut pas s'en satisfaire pour organiser son redressement. A moins d'en généraliser le système.

Et que cela devienne un droit statutaire doté des aménagements de carrière et des moyens pour une application permanente.

L'administration aurait à sa disposition par ce truchement les hommes qualifiés et motivés pour étudier du dedans les problèmes d'adaptation qui ne cesseront de se poser, à des rythmes de plus en plus rapprochés, du moins pour les vingt prochaines années.

Les solutions que l'administration espère trouver dans les méthodes et techniques du « Management » pèchent par défaut de spécialité. L'administration publique n'est pas l'administration privée, ni au niveau des petites unités, ni pour de grands ensembles. Les experts des grandes administrations privées pensent le plus souvent qu'il suffit de transposer les résultats de leurs études du secteur privé au secteur public. Mais il y manque une longue compréhension du milieu analysé, des mœurs et des traditions, des objectifs et des règles.

La préparation de thèse de doctorat par des fonctionnaires résoudrait cette difficulté. Et quelle valorisation intellectuelle pour ces doctorants, qui créerait à long terme un état d'esprit propice au travail scientifique dans l'administration.

C'est là, assurément, un des moyens pour organiser la mobilité du fonctionnaire.

Nous croyons qu'en rendant obligatoire la formation universitaire pour les fonctionnaires et qu'en favorisant la défense de thèses, les pouvoirs publics rendraient possible le passage de l'administration à

l'Université et vice versa sans préjudice pour les personnes ni les institutions. En agissant ainsi les échanges de spécialistes avec le secteur privé seraient également concevables car la compétitivité serait plus grande. Est-il encore concevable, le sera-t-il moins dans 10 ans, de maintenir un « filtre de non-retour » entre le secteur public et le secteur privé ? Un fonctionnaire très jeune peut quitter son emploi pour le secteur privé, sans préjudice, mais sans espoir ni droit de retour dans l'administration ; sauf à y revenir par la voie du recrutement et du stage, pour autant qu'il n'ait pas atteint l'âge limite. Un fonctionnaire proche des 35 ou 45 ans, ou ayant dépassé cette limite fatidique sera pratiquement voué à l'immobilisme. Car son départ de l'administration signifierait l'abandon de ses droits, y compris ceux à la retraite, et l'interdiction formelle du retour. A moins qu'il n'accomplisse une mission officielle dans certains organismes. Pour lui, une seule possibilité de mobilité : la fuite en avant grâce à la promotion. Les chances seront faibles cependant en raison de la structure pyramidale de l'administration. Découragement et crise de confiance sont des phénomènes fréquents parmi les fonctionnaires de direction qui n'accèdent pas aux responsabilités supérieures. La rotation d'experts entre administrations, autrement dit la mobilité interne, amènerait un regain d'intérêt pour la chose publique qui, faut-il le dire, s'amenuise progressivement. Et constituerait un complément à la formation scientifique permanente.

Un fonctionnaire de formation universitaire, ayant une attitude scientifique et assuré d'une carrière plane, jouissant d'une mobilité réelle, que ferait-il ?

De l'administration assurément.

Le dire et considérer qu'il s'agit d'une tâche noble et utile contribuerait au prestige social de la fonction. Trop de sarcasmes à l'extérieur, trop de complexes à l'intérieur proviennent d'attitudes et de comportements désabusés des fonctionnaires eux-mêmes. La faire en agissant scientifiquement apporterait à l'administration un antidote à la dégradation des services qu'expriment la démoralisation des fonctionnaires, l'insatisfaction des citoyens et le scepticisme envers l'instrument.

Avant tout, pensons-nous, l'administration doit être reconnue comme « valeur » dans une société qui ne peut s'en passer. Se passer de valeurs comme d'administration.

Sa raison d'exister doit être redéfinie, non pour opprimer et contraindre, mais pour participer à l'amélioration du genre et du niveau de vie.

Quel « service public » une administration peut-elle rendre lorsqu'elle oublie ou ignore sa finalité ?

Ou lorsque le discrédit fait considérer comme tare tout ce qui émane d'elle ?

La confiance dans l'administration et dans ce qu'elle fait participe de cette valeur.

Cela posé, puisque l'administration est partout en permanence, l'administration scientifique représentera à l'avenir dans notre société pluricentralisatrice, l'une des conditions de survie du « Modèle polyarchique » (7).

Le pluralisme linguistique, philosophique, idéologique, culturel a engendré en Belgique une multitude de centres de décision superposés, combinant les structures dites « horizontales » et « verticales » des groupes sociaux. Dont — ce n'est pas le moindre paradoxe de la régionalisation — la tendance (et la caractéristique à la fois) est une centralisation accrue des grands problèmes politiques. L'administration peut remédier aux défauts inhérents à la centralisation. Parce que sa composition est très hétérogène et qu'elle reflète assez bien les grandes orientations pluralistes.

Parce qu'étant au début du processus de décision, le droit d'initiative, qu'elle peut et pourrait avoir, placerait le pouvoir de décision — qui a, en fin de processus, la responsabilité du choix — devant des alternatives tenant compte des besoins et des désirs de tous les groupes. Parce que permanente dans sa fonction et changeante si la mobilité de ses fonctionnaires était instaurée, elle pourrait établir et maintenir le nécessaire équilibre entre les droits acquis et le nouveau, sans se substituer au pouvoir politique.

Comme l'un de nos collègues le dit avec justesse, Administration et Politique sont complémentaires. Les fonctionnaires et les administrateurs remplaceront de plus en plus dans l'ordre politique les notables aux côtés d'une nouvelle élite politique où domineront savants et experts.

Les uns et les autres, que l'on englobe parfois dans le même concept d'élite technocrate dont le caractère péjoratif est moins prononcé que celui du bureaucrate, agiront toujours davantage côte à côte au sein des mêmes commissions pour traiter des mêmes sujets. Nous sommes d'accord avec Bertrand de Jouvenel pour dire que :

« Le réseau de commissions interministérielles que l'on trouve au sein de toute administration moderne est un système de communications au moyen duquel de fortes personnalités du corps des fonc-

(7) François BOURRICAUD. « Le modèle polyarchique et les conditions de sa survie » in *Revue française de Science politique*, 1970, 20, no 5, pp. 893-925.

tionnaires peuvent répandre leur influence dans l'administration entière. Un haut fonctionnaire qui commande à un service riche et qui propose ses vues par le réseau des communications est un seigneur d'aujourd'hui. Sa faiblesse est d'être amovible. Mais pratiquement il ne l'est guère. C'est avec ces seigneurs que le César moderne partage effectivement son pouvoir. Peut-on concevoir une autonomie croissante des hauts fonctionnaires ? Aisément. Peut-on concevoir que les questions à trancher par César soient mises en forme par les fonctionnaires comme apportant au pouvoir d'un seul des correctifs autres mais non pas moindres que ceux qui étaient autrefois apportés par le Parlement ?

» Ce n'est nullement inconcevable : c'est encore une fiction que de parler d'un « Sénat de fonctionnaires » mais ce pourrait devenir une réalité. Aussi me semble-t-il qu'on a tort d'associer les termes de Césarisme et de Bureaucratie comme je le vois faire parfois. La Bureaucratie peut être un correctif du Césarisme plutôt que son instrument docile. » (8)

Dans ce contexte d'osmose continue, la qualité intellectuelle du fonctionnaire jouera un rôle considérable. Le temps qu'il y consacrera sera plus important, plus rentable que le temps de gestion. Tout devra concourir à cette perfection intellectuelle : thèses de doctorat, recyclages long et court, séminaires, stages, études des langues étrangères, missions scientifiques, mobilité en seront des instruments courants.

La condition fondamentale pour le rendre réceptif à ce mouvement scientifique est de lui assurer une formation scientifique rigoureuse ; d'en faire donc un fonctionnaire scientifique. Alors, seulement, la complémentarité Politique-Administration sera assurée pleinement.

Car le relais entre les élites ne souffrira plus d'incompréhension ni d'incapacité. Ce qui sera décidé, le sera sur un substrat rationnel, sur des dossiers répondant aux critères et méthodes scientifiques. Le pouvoir politique sera par ailleurs assuré que sa décision sera comprise, donc aura toutes les chances d'être appliquée avec rigueur par une administration compétente.

La science constituera le ciment de l'ordre social politique pluraliste. On voit mal comment l'administration pourrait s'en priver. L'administration de la science est l'un des secteurs de la fonction publique, limité aujourd'hui, omniprésent demain. La science de l'administration doit encore conquérir le secteur public.

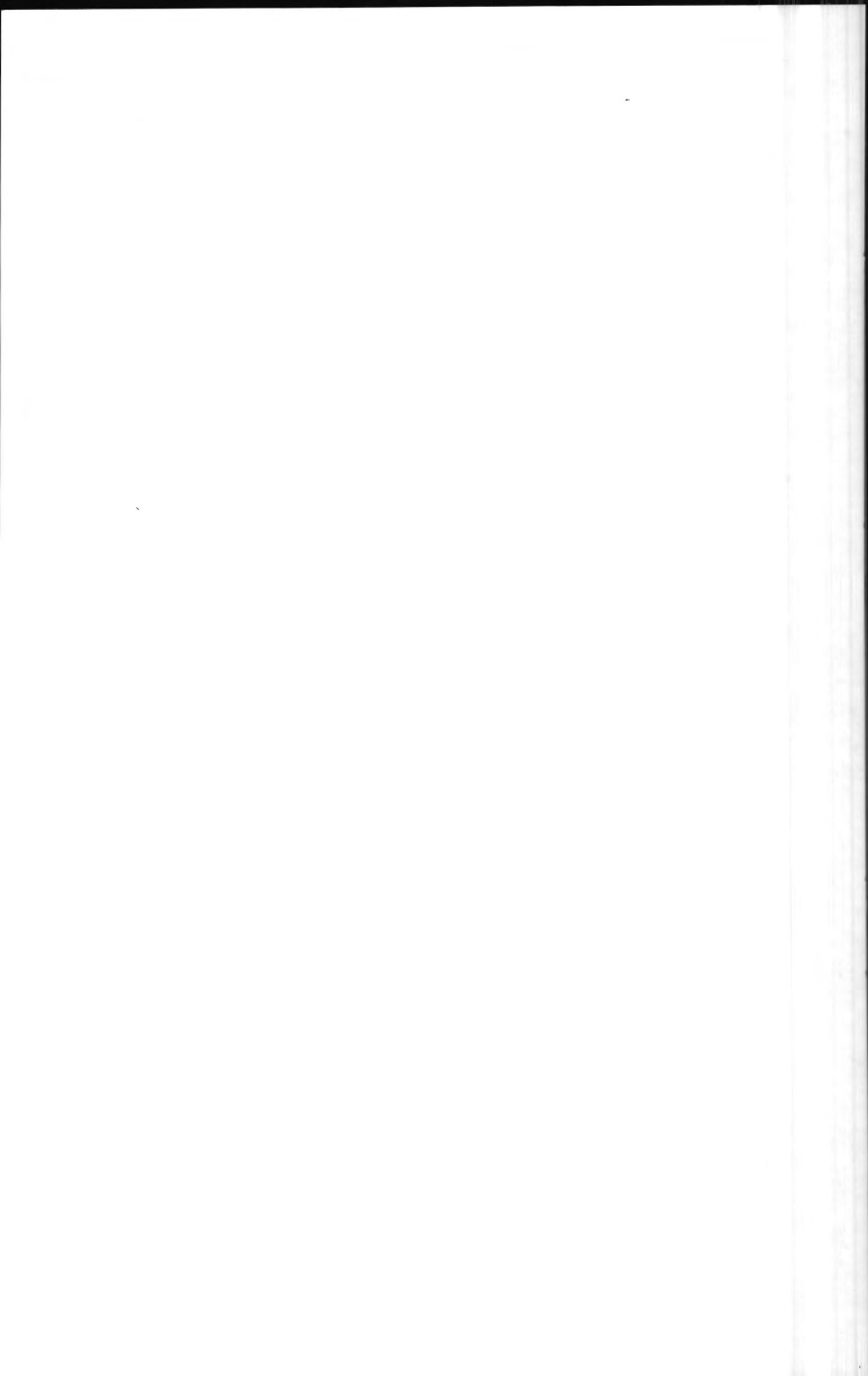
(8) « Du Principat » rapport présenté par Bertrand de JOUVENEL à Genève en septembre 1964 au Sixième Congrès mondial de l'Association internationale de Science politique. Réf. : G/PL/2, *Le leadership politique*, p. 23.

L'administration par la science doit devenir le symbole de l'avenir. La science par l'administration est un monde à créer.

Au centre : l'homme. Dont la culture devra être spécialisée et, en même temps, assez vaste pour lui permettre de comprendre les mobiles, les objectifs, les décisions d'autres spécialistes. Au Congrès de Washington sur l'Education, en 1961, les experts réunis ont considéré que l'éducation constituait un investissement et une donnée essentielle dans le développement économique.

En 1985, sans qu'il soit nécessaire de le dire dans des congrès, la formation scientifique du fonctionnaire sera devenue une constatation très banale.





“Administration 85”

Informatique et pouvoir

par R. DETHIER

Maître de conférences à l'Université de Liège,
Chargé de cours aux Facultés universitaires de Namur.



Parmi les changements importants que l'administration publique centrale commence à vivre, l'introduction de l'informatique occupe une place importante dans les faits, et beaucoup plus importante encore dans les craintes de certains et dans les espérances d'autres. Ce qui est en cause, ce n'est pas tellement un changement technique bientôt baptisé « progrès », — comme le sont d'habitude tous les changements techniques à leurs débuts. Bien au-delà, c'est la modification actuelle, prochaine ou éventuelle des structures et du fonctionnement de l'administration, à l'occasion de l'introduction de l'informatique qui est en question.

En particulier, les changements prévisibles ou imaginables en ce qui concerne les systèmes de pouvoir, la distribution de l'autorité et ses modes d'exercice font l'objet de réflexions variées. Celles-ci n'étant guère fondées sur des faits, sur une analyse aussi scientifique que possible de la réalité, elles se trouvent lestées d'une charge affective considérable : l'anxiété de quelques-uns, les rêves d'autres se fixent volontiers sur ce problème. D'aucuns en nient l'existence, d'autres le gonflent en baudruche effrayante ou réjouissante. Pour notre part, nous voudrions réfléchir un instant aux faits eux-mêmes, en les dégageant de tout le halo mystifiant qui entoure habituellement cette question.

Ce travail s'adresse en premier à ceux qui conduisent l'administration d'aujourd'hui, à ceux qui peu à peu, au fil des jours et des décisions prises, façonnent l'« administration 85 ». Il s'adresse, plus largement, à tous ceux qui, soucieux du service public et de sa dynamique, s'efforcent de regarder vers l'avenir pour le mieux préparer.

L'*objectif* est d'aider ceux qui travaillent sur le terrain à exercer une action toujours plus efficace, — c'est-à-dire à assurer et à faire assurer avec une efficacité croissante le service public. Plus particulière-

ment, l'objectif est de leur fournir des informations et des éléments d'analyse sur un thème spécifique, celui de l'impact actuel et prochain de l'informatique sur le pouvoir dans l'administration.

L'*objet* n'est nullement de s'aventurer dans la prédiction. C'est là un jeu gratuit, finalement sans grand intérêt. Ce dont il s'agit, c'est de mieux comprendre l'administration d'aujourd'hui, et celle de demain dans la mesure où elle est déjà en germe dans le présent. De la sorte, on regarde l'avenir pour mieux voir le présent ; et au-delà, pour mieux savoir que faire dès à présent.

Ainsi, l'objet est « l'administration 85 », telle qu'aujourd'hui elle se prépare, et non pas comme une construction mythique renvoyée à un avenir lointain. Dans cette administration, les systèmes et les modes d'exercice du pouvoir font l'objet de l'étude. Plus précisément, ils sont analysés en ce que l'informatique y change, y changera, y pourrait ou n'y pourrait pas changer.

Le *point de vue* adopté est celui de l'étude scientifique. En effet, pour tenter de comprendre des phénomènes d'une telle complexité, il faut en aborder l'analyse en renonçant à les mesurer à l'aune de tel ou tel système de normes, et en refusant la commodité fallacieuse qu'offre le recours à une idéologie. Par ailleurs, la réflexion se veut de science appliquée : elle souhaite déboucher dans l'action, rendre service à celui qui travaille sur le terrain. A cet effet, elle se doit de porter sur les faits décrits un jugement d'efficacité, c'est-à-dire de les apprécier quant à la contribution qu'ils apportent au service public. Les suggestions éventuelles pour l'action se dégagent ensuite : elles viennent de la description des réalités, sur lesquelles sont ensuite portés des jugements d'efficacité.

L'exposé s'ordonne selon le *plan* suivant. La section 1 présente les fondements théoriques et pratiques, les grandes orientations de l'étude et la perspective dans laquelle elle se place. La section 2 envisage la question de l'informatique et du pouvoir dans l'administration 85, en imaginant qu'au fil des dix prochaines années se prolonge simplement l'évolution des années qui viennent de s'écouler (hypothèse A). La section 3 apporte à cette perspective d'importantes retouches, en introduisant divers correctifs probables à l'évolution actuelle (hypothèse B). La section 4 part des problèmes probables de l'administration 85, pour s'interroger sur ce qu'y serait ou y pourrait être la relation de l'informatique et du pouvoir (hypothèse C). La section 5 dégage de ces remarques des perspectives pour l'action d'aujourd'hui ; elle formule quelques suggestions concernant les objectifs d'une action qui dès à présent devrait

être préparée et commencer à s'exécuter, afin que « l'administration 85 », — et celle des années qui y conduisent —, assure avec un succès toujours accru le service public, raison d'être de l'administration.

Section 1. Les fondements et l'orientation de l'étude.

Prévision, prospective : la perspective choisie doit d'abord être expliquée et fondée (§ 1). Ensuite, il y a lieu de préciser le contenu donné aux concepts-clefs utilisés, et ainsi de rappeler les bases scientifiques sous-jacentes (§ 2). Ceci a pour but, non d'engager de vains développements théoriques, mais de fixer les fondements et d'exposer l'orientation de l'étude.

I. PRÉVISION ET PROSPECTIVE.

La futurologie connaît aujourd'hui des succès aussi importants que discutables. Il s'y mêle des traites sur l'avenir, de la fuite en avant, de l'astrologie mise au vocabulaire du jour, de l'anxiété sur le lendemain, des soucis de préparer le futur, et même de la recherche scientifique. Il serait souhaitable d'éviter ici, dans la mesure du possible, ce qui est davantage suspect, dans ces recherches orientées vers l'avenir. C'est pourquoi s'impose d'emblée la nécessité de choisir clairement une perspective.

Il est loisible à chacun d'imaginer l'avenir en fonction de ses craintes ou de ses rêves propres. C'est là une démarche qui n'a aucun rapport avec l'étude scientifique. Elle est pourtant souvent adoptée et, circonstance aggravante, elle l'est souvent inconsciemment. Nous n'évoquons cette perspective que pour mémoire, malgré sa fréquence. Allons au-delà.

Il peut être intéressant de se représenter l'avenir en *prolongeant* les lignes de l'évolution récente. Ceci ne donne que de maigres indications sur ce que sera l'avenir, car cela n'intègre aucun des inévitables faits nouveaux majeurs qui interviendront d'ici à 1985. Pourtant, si l'on y regarde de plus près, une telle démarche n'est pas vaine. En effet, en prolongeant l'évolution récente, elle tire les conséquences des changements en cours, si l'on suppose l'absence d'actions correctrices ou perturbatrices. De la sorte, elle permet de voir plus clairement à quoi l'on en arrivera, si se poursuit l'évolution actuelle. En ce qui concerne le rapport de l'informatique et du pouvoir dans l'administration, cela ne manque pas d'intérêt pratique. Peut-être s'en dégagera-t-il une réflexion sur l'opportunité d'encourager sur certains points et de corriger sur d'autres les tendances d'aujourd'hui. L'hypothèse A (section 2) s'inscrit tout entière dans cette perspective.

Mais pour se rapprocher davantage de ce que serait l'impossible description de l'administration 85, il y a lieu d'intégrer d'autres données, si on veut réellement parler en termes de *prévision*. Des actions de correction ou de renforcement de la tendance actuelle sont sur tel ou tel point davantage prévisibles. Certaines concernent directement l'informatique, le pouvoir dans l'administration, ou l'un et l'autre. D'autres faits vont influencer la description de façon indirecte, mais sans doute très profondément. C'est ici que nous entrons dans le domaine purement conjoncturel, — ce qui ne peut se faire que sur la pointe des pieds, et avec un sourire aux lèvres. De l'imaginatif à l'imaginaire, la marge est large : elle est celle qui sépare la création d'avec le rêve. C'est pourquoi ici nous nous bornerons à proposer des variantes possibles, convaincus toutefois que, comme tous ceux qui songent à l'avenir (et qui écrivent ou lisent des textes comme celui-ci), nous pensons trop au présent, et que ceci réduit d'autant la crédibilité de l'auteur et la capacité de critique du lecteur (1). L'hypothèse B (section 3), et pour partie l'hypothèse C (section 4) adoptent une telle démarche, de type prévisionnel.

Bien qu'aujourd'hui le terme soit galvaudé, ceci n'a pas grand'chose à voir avec la *prospective*. Conformément à ce qu'a toujours répété son auteur, Gaston Berger, la prospective consiste à imaginer dans son ensemble la situation future sur laquelle porte la réflexion. Ici, il s'agit donc d'imaginer l'administration 85 particulièrement en ce qui concerne l'informatique et l'exercice du pouvoir, de la concevoir comme un ensemble, de signaler divers problèmes graves qui pourraient s'y poser, et de remonter de là jusqu'à la situation actuelle. Une telle manière de faire offre l'intérêt de s'affranchir davantage du présent et donc accroît les chances d'imaginer l'avenir ; ensuite, l'approche à revers en direction de la situation actuelle permet une mise au point plus adéquate d'une action éventuelle en vue de préparer dès aujourd'hui la solution des problèmes de demain. L'approche de la prospective est ainsi l'inverse de celle de la prévision. Elles se complètent mutuellement. C'est pourquoi elles seront successivement utilisées. L'hypothèse C (section 4) fait quelques pas en direction d'une approche prospective.

II. ADMINISTRATION 85, INFORMATIQUE ET POUVOIR.

1. Administration 85.

Par « administration », nous entendons ici l'ensemble des administrations publiques centrales. C'est donc l'organisation chargée d'assurer au citoyen

(1) Sur cette question fondamentale, les articles de Norman MACRAE, *L'évolution économique mondiale, Analyse et Prévision*, 1972, 1, pp. 763-802 et 1972, 3, pp. 1087-1115 sont d'une importance majeure.

le service public, plutôt que l'acte de participer à la gestion de l'Etat, qui est ici en cause.

De même, par convention, nous excluons de notre champ la discussion sur les autorités et le système politiques (2). Ceci ne signifie toutefois pas, bien entendu, que nous excluons de notre examen l'impact qu'a l'évolution de l'ensemble du milieu, — y compris le milieu politique —, sur les rapports entre l'informatique et le pouvoir dans l'administration. Bref, nous restons dans le domaine de l'administratif, mais sans oublier que le politique existe.

De la sorte, l'administration est vue, non comme une machine à appliquer des règles, mais comme une organisation attachée à assurer le service public. Elle est une organisation, c'est-à-dire un ensemble d'hommes poursuivant en commun des objectifs convenus et fondamentalement partagés, — en l'espèce, le service public. Elle n'est donc pas dans son fondement une bureaucratie. Elle n'est pas davantage un système fermé : vivant dans une société et en vue d'un service à fournir à celle-ci, elle est à tous égards en prise directe avec celle-ci ; que parfois elle l'oublie est le témoignage de ses dysfonctions. La vie de l'administration, c'est de prendre des décisions, en utilisant pour cela certains moyens en argent, en temps, en textes, en hommes, afin d'assurer le service public ; pour ce faire, elle respecte avec réalisme les limites souvent étroites de ces divers moyens, mais surtout elle s'efforce de les utiliser avec une efficacité maximum.

Par « administration 85 », nous n'entendons pas une organisation lointaine, perdue dans le brouillard d'un avenir éloigné. Dès aujourd'hui, beaucoup de bâtiments, la plupart des textes, maintes procédures et surtout de nombreux hommes de « l'administration 85 » sont en place. Ceux qui dirigeront cette administration sont déjà, pour la plupart, au travail dans l'administration d'aujourd'hui. Les représentations mentales qui régiront leur conduite d'alors sont dans une large mesure constituées ou en voie de se former. De très nombreuses décisions des autorités politiques et des autorités administratives actuelles seront loin d'avoir sorti tous leurs effets en 1985. C'est bien pourquoi il n'est pas possible d'envisager « l'administration 85 » comme une question future : elle est au contraire fort actuelle, et à analyser comme une chose en cours de réalisation.

Ceci explique le choix du terme « 1985 ». Son intérêt est d'être assez éloigné pour qu'il soit certainement différent des réalités d'aujourd'hui,

(2) Le rapport entre administration et politique est en effet étudié dans d'autres contributions à l'étude « administration 85 ». Nous y renvoyons le lecteur.

et en même temps d'être assez proche pour que les germes de la situation attendue soient déjà à peu près tous présents dans l'administration, et souvent déjà perceptibles. D'où finalement son actualité.

2. *Informatique.*

Par « informatique », on entend souvent un changement technique, caractérisé par l'introduction de l'ordinateur et de ses servants, les informaticiens, avec pour objet le stockage et le traitement automatiques de l'information. Dans l'étude de l'informatique, il est possible de se centrer sur l'ordinateur, sur l'équipement utilisé désormais de façon croissante par l'administration pour préparer ses décisions et pour assurer leur exécution ; dans ce cas, les constructeurs et les techniciens de l'équipement informatique seront au centre de l'étude. Il est possible aussi de se centrer sur l'informatique, sur l'ensemble des techniques utilisées ou utilisables pour que l'ordinateur contribue au mieux à la gestion administrative. Il est possible enfin de se centrer sur l'administration elle-même, utilisant des techniques rénovées et des instruments nouveaux pour résoudre ses problèmes ; dans cette hypothèse, l'étude se focalise sur le dirigeant administratif, sur son action, sur ses décisions, désormais influencés par l'usage qu'il fait de l'informatique.

Aucun des aspects ci-dessus évoqués ne peut être omis, et les rapports qui se nouent entre eux méritent attention. Mais il paraît indiqué de focaliser ici l'étude sur l'administration et en particulier sur le dirigeant qui y prend des décisions. En effet, il ne s'agit pas d'étudier les mécanismes de l'informatique, mais l'influence de ces instruments et de ces techniques sur l'exercice du pouvoir dans l'administration.

D'un tel choix découlent divers corollaires, parmi lesquels le fait de s'attacher non pas surtout aux problèmes de hardware ni même de software qui se posent à l'administration, mais aux questions d'autorité qui s'y relient.

De même, l'informatique ne peut être ici étudiée comme un changement technique. Elle constitue certes un changement de ce type, mais elle ne peut s'y réduire : l'outil nouveau accomplit des performances nouvelles, et au-delà il met en cause des procédures et des mentalités. Changement technique, l'informatique introduit dans l'administration un changement social. En cela, elle a sur la prise de décision un impact capital, sur lequel il s'agit de centrer notre attention.

3. *Pouvoir.*

Le terme « pouvoir » doit lui aussi être précisé. Il ne peut s'agir ici d'entendre par là, au sens du droit administratif, les moyens de droit dont dispose la personne physique ou morale de droit public. Il ne

s'agit pas davantage d'utiliser l'acception utilisée par la science politique, et d'évoquer par exemple le pouvoir exécutif, ou l'un de ses éléments.

Nous plaçant au point de vue de la sociologie des organisations, prenons comme point de départ la définition de R. Dahl, reprise par Crozier (3) : « 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 ». Cette définition a l'avantage de ne se référer à aucune idéologie, transcrite ou non dans un thème politique ou juridique. De plus, elle est directement utilisable pour l'étude de l'action. Pour ces deux motifs, elle est ici adoptée.

A quoi tient le pouvoir de A ? Il peut dépendre de son statut, d'une reconnaissance formelle que lui accorde le système dans lequel se vit la relation de pouvoir : A dispose d'un grade, d'un rang plus élevé. Mais il est bien connu que parfois A, malgré son rang, ne peut arriver à dicter à B son comportement, ou encore que B, nullement accrédité formellement, peut obtenir de A un comportement souhaité par B : le pouvoir réel n'a finalement pas grand'chose à voir avec sa formalisation.

C'est sur le pouvoir réel que porte cette étude : celui du directeur qui obtient de ses hommes une priorité accordée par eux à tel travail, celui du dirigeant administratif qui en réunion avec ses pairs parvient à obtenir d'eux une position commune conforme à ses vues, celui du haut fonctionnaire qui obtient du cabinet ministériel puis du ministre lui-même un accueil favorable à un projet d'action né dans l'administration.

Appliqué à la question de l'informatique, le pouvoir du dirigeant administratif consiste par exemple à obtenir que le traitement automatique des informations relatives à telle question se fasse en priorité ; il consiste aussi à utiliser la connaissance ordonnée des réalités, que l'informatique met à sa disposition, pour prendre ou faire prendre une décision dans tel sens ; il consiste également à obtenir une coordination plus étroite entre l'étude de plusieurs problèmes ou l'action de plusieurs services, en raison de l'usage de l'ordinateur pour traiter les données relatives à ces problèmes ou utilisées par ces services ; il consiste encore à accroître son pouvoir de fait, par rapport à celui d'autres services, personnes ou groupes de personnes, en raison de la maîtrise qu'il a d'un équipement informatique opérationnel et de la position-carrefour que lui donne cette maîtrise. Bref, les exemples de rapports entre informatique et pouvoir dans l'administration abondent.

L'expérience constante montre que le pouvoir réel tient à la maîtrise de diverses techniques dans le rapport humain, et particulièrement à

(3) R. DAHL, The concept of power, *Behavioral Science*, 1957, 2, pp. 201-215. Et M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963, pp. 211 et suivantes.

la maîtrise des techniques de la négociation ; elle montre aussi que le pouvoir réel réside, d'une manière déterminante, dans le fait que A dispose d'informations faisant défaut à B, qu'il est capable de les ordonner et de s'en servir, et que B en raison de cette ignorance se trouve dans l'incertitude, étant de la sorte incapable de prévoir le comportement de A. Sur toutes ces questions, qu'il suffise ici de renvoyer aux textes classiques (4).

Pouvoir de droit et pouvoir de fait sont de la sorte distincts, mais nullement antagonistes ou exclusifs l'un de l'autre. De plus, dans l'administration, les textes sont loin d'avoir prévu tous les cas (5), le style de chaque chef colore tout son service, et la façon dont se noue la relation, même hiérarchique, va avoir un impact considérable sur l'action des personnes en rapport. Ces faits, et beaucoup d'autres, témoignent de ce que le dirigeant administratif dispose, quels que soient son statut et les règles de droit fixées à son action, d'un pouvoir de fait potentiellement considérable et souvent réellement important. C'est ce pouvoir de fait, exercé d'ailleurs le plus souvent conformément au droit, mais en outre exercé en application des règles régissant les relations de pouvoir entre les hommes, qui dans cette étude sera appelé « le pouvoir ».

Présenter la perspective adoptée, préciser le sens donné aux termes-clés, a permis d'évoquer les bases scientifiques du travail. Ce n'est pas le lieu de s'y attarder. A titre de simple rappel, quelques remarques s'indiquent :

1. ce qui fait l'objet de l'étude, ce n'est pas l'administration telle qu'elle est dans les textes, mais telle qu'elle vit en pratique sur le terrain ;

2. elle est approchée, non à partir d'une idéologie politique ou autre, mais à partir d'une description ordonnée des faits ;

3. parmi les approches scientifiques possibles, c'est celle de la sociologie des organisations, de ses développements récents, qui est centralement considérée ;

4. ce n'est pas finalement à l'art pour l'art, à l'explication pour elle-même des faits décrits, qu'il y a lieu de s'attacher, mais à l'explication en vue de suggestions pour l'action ;

5. la réflexion sur l'avenir engage l'action d'aujourd'hui.

(4) Voir par exemple MARCH et SIMON, *Les organisations*. Paris, Dunod, 1964, et CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963.

(5) Et ceci est d'ailleurs la condition du fonctionnement de l'administration. Lorsque les textes ont tout prévu, on se trouve dans la situation paralysante décrite par exemple par M. WEBER. Pour une analyse de l'aspect humain de cette situation, voir par exemple KAFKA.

Section 2. Prolonger l'évolution actuelle : l'hypothèse A.

Il y a lieu de distinguer l'évolution en ce qui concerne le contexte où se vit le rapport entre l'administration et l'informatique (§ 1), en ce qui concerne l'informatique (§ 2) et en ce qui concerne son rapport à l'administration, spécialement en termes de relation de pouvoir (§ 3). Dans chacun de ces cas, les traits caractéristiques de l'évolution actuelle ou récente sont *simplement prolongés*. Il s'en dégage une certaine description de la situation imaginable vers 1985. Au relevé des problèmes posés, et aux voies de solution imaginables, sera consacrée la section 5.

I. LA SOCIÉTÉ GLOBALE ET L'ADMINISTRATION.

Ceci est bien davantage qu'un cadre où se vit le rapport entre informatique et administration, abordé en termes de pouvoir. En effet, c'est dans ce système que s'insère un tel rapport, et lui-même en fait partie. L'administration n'est pas une réalité nichée dans la société globale, mais un élément de celle-ci. C'est pourquoi il importe de s'y arrêter un instant.

Au plan de la société globale, la situation 85, imaginée comme un simple prolongement des tendances actuelles (hypothèse A), peut s'imaginer comme suit, en s'en tenant à quelques traits majeurs. Les communications sont de plus en plus abondantes, de plus en plus variées ; les informations fusent de toute part, assaillent les individus ; la qualité de la communication ne s'accroît pas, mais la quantité des échanges a beaucoup cru. L'autorité est davantage contestée ; elle ne s'exerce plus guère sans un sentiment de culpabilité, et toujours en s'entourant d'un grand luxe de précautions, au moins oratoires ; le système de pouvoir se vit dans la négociation entre forces qui tendent à s'équilibrer ; cela ne signifie pas que la société soit bloquée, mais qu'à l'ambivalence classique de la relation d'autorité s'ajoute de plus en plus un antagonisme entre les diverses forces négociant entre elles l'exercice du pouvoir. Le changement s'accélère, les innovations se multiplient ; les uns s'impatientent de voir ce tourbillon freiné par ceux qui occupent le pouvoir et s'essouffent à suivre le changement ; les autres se crispent dans leur effort pour conserver ce qu'ils détiennent : le divorce entre les textes et les faits s'accroît, l'écart entre ceux qui détiennent l'autorité formelle et les jeunes s'accroît, dans une situation de tension constante et avec des conflits de plus en plus fréquents. Sur le plan socio-économique, le taux de croissance se maintient, l'inflation perdure, le chômage reste important ; la consommation rapide des biens acquis est de règle.

Au plan de la gestion publique, en 1985, trois phénomènes se dégagent clairement. Tout d'abord, le rôle du secteur public dans la vie socio-économique a augmenté ; ainsi, il pèse de façon plus prégnante, directement ou non, sur l'exercice du pouvoir en matière économique ; il assure au citoyen un nombre de services qui s'amplifie. Ensuite, une certaine européanisation a progressé ; sans qu'une unification politique soit acquise, les nécessités de la coordination, en particulier en matière sociale et économique, restreignent en fait le pouvoir de chaque Etat, au profit de l'ensemble. Enfin, la régionalisation est devenue une réalité majeure : le nombre et l'importance des questions traitées au plan de chacune des grandes régions belges se sont considérablement accrus.

Au plan de l'administration, en 1985, divers changements s'observent. La quantité et la complexité des questions ont beaucoup augmenté, alors que l'équipement de l'administration, et surtout ses moyens en hommes techniquement et humainement formés pour résoudre ces questions, s'accroissaient plus lentement. Les administrations dont l'action est directement orientée vers le service rendu de façon individuelle au citoyen se sont développées (sécurité sociale) ; il en est de même des administrations travaillant à doter l'Etat de moyens en argent, qui lui sont toujours plus nécessaires (TVA) ; se sont également développées les administrations de petite taille et de haute technicité, traitant de questions très complexes et très importantes (budget, plan) ; les autres administrations se maintiennent, quelques-unes simplement survivent. L'interaction de l'administration et du pouvoir politique se fait plus étroite : le poids des cabinets va croissant, le rôle qu'y jouent les fonctionnaires est considérable, l'influence politique en matière de nominations dans l'administration est très directe.

Dans l'hypothèse A, l'évolution sur ces trois plans influence de façon déterminante le rapport entre informatique et administration, en termes de relation de pouvoir. En réalité, elle la conditionne profondément, comme nous le verrons.

II. L'INFORMATIQUE DANS L'ADMINISTRATION.

Ici encore, dans l'hypothèse où l'on prolonge simplement les lignes de force de l'évolution actuelle (hypothèse A), il est possible de se faire une idée de ce que serait l'informatique dans l'administration en 1985.

Au plan du matériel, l'équipement de l'administration s'effectue plus rapidement que celui du secteur privé, et surtout avec du matériel en moyenne plus puissant. La reconduction des contrats de progrès a accru encore la position privilégiée de certains constructeurs, et la difficulté qu'aurait l'Etat à s'ouvrir davantage à d'autres. Le perfec-

tionnement des matériels permet une plus grande compatibilité entre les ordinateurs, et surtout un développement considérable des périphériques.

Au plan des informaticiens, la situation a évolué. En 1985, il y a un grand nombre de programmeurs bien formés, et le marché de l'emploi s'est détendu, en ce qui les concerne ; leur stabilité dans l'administration se trouve donc assurée. Les analystes venus de l'administration même sont en nombre suffisant. Quant au personnel supérieur de l'informatique, les universités forment des théoriciens compétents mais nullement orientés vers l'application, qui sont difficilement utilisables par l'administration. La question du statut des informaticiens n'a pas été résolue. Celle de leur formation continue a été réglée, en ce qui concerne le recyclage technique, mais non en ce qui concerne la formation au contact efficace avec les fonctionnaires « généralistes ».

Au plan des missions de l'informatique dans l'administration, il faut distinguer. Tout d'abord, l'ordinateur effectue plus rapidement des travaux d'exécution plus nombreux, principalement ceux qui se traitent en série longue. Ensuite, la coordination entre les actions assistées par l'informatique s'est développée ; beaucoup de problèmes ne sont pas réglés ; mais peu à peu s'établit une coordination imposée par le sommet, et organisée selon des procédures fixées centralement ; ceci se fait malgré de sérieuses résistances de certaines grandes administrations. Enfin, l'usage de l'informatique pour l'assistance directe à la prise de décision est techniquement très possible, mais peu implanté en pratique.

III. L'INFORMATIQUE, L'ADMINISTRATION ET LE POUVOIR.

L'évolution de la société globale, de l'administration et de l'informatique modifie bien entendu les rapports entre administration et informatique, en ce qui concerne la distribution et l'exercice du pouvoir. Toujours en se plaçant dans l'hypothèse d'un simple prolongement des tendances actuelles (hypothèse A), comment en la matière pourraient se présenter les choses dans l'administration 85 ?

Tout d'abord, et ceci est capital, l'informatique mettra à la disposition de chacun plus d'informations, traitées plus vite et mieux. De la sorte, chacun disposera, toutes autres choses supposées égales, de plus de chance de décider adéquatement et d'exercer avec succès le pouvoir qui est le sien.

En second lieu, toujours dans l'hypothèse A, le conflit entre les informaticiens et les fonctionnaires « généralistes » n'est nullement réglé. L'incommunicabilité entre la caste des experts et « le reste » de l'administration est entière. En raison de l'extension de leurs missions, les informaticiens disposent du contrôle d'un stock d'informations traitées

impressionnant, et donc d'un énorme pouvoir potentiel. Mais comme ils méconnaissent largement les moyens d'utiliser leur force, étant donné l'ignorance où ils sont, — et surtout les plus élevés en grade parmi eux —, des réalités administratives, ils servent plus souvent simplement à empêcher l'exercice du pouvoir par certains qu'à exercer eux-mêmes un pouvoir de substitution. Les analystes venus de la réalité administrative constituent une passerelle fragile et insuffisante entre informaticiens « d'origine » et généralistes. Ceux-ci sont partagés entre les sentiments d'infériorité du non-expert et l'agressivité de gens dont le pouvoir réel s'amenuise au fur et à mesure que diminue leur contrôle de la circulation des informations. Au total, sur ce point, la tension est donc toujours existante, même si les conflits ouverts sont assez peu nombreux : un déplacement important du pouvoir entre les deux catégories est possible, mais en pratique moins complètement qu'il ne le pourrait en théorie.

Ensuite, le poids respectif entre administrations voisines se modifie. Ici, le déplacement du pouvoir est net. Les services capables de traiter automatiquement l'information avec succès se trouvent renforcés. Ils pèsent sur la gestion de l'Etat, y compris sur l'action des autres administrations, d'un poids accru.

De plus, certaines administrations ont pris à l'occasion de l'introduction de l'informatique un pouvoir considérable. Ce sont celles qui sont chargées de coordonner cette introduction, de contrôler l'application des contrats de progrès, de fixer le choix des coûteuses études nécessaires et de ceux qui les entreprendront. En réalité, la mission de coordination dont elles sont chargées leur donne sur maints problèmes importants une position largement dominante. Cette réalité est vécue de façon particulièrement pénible par les administrations à la fois très dynamiques et très structurées, qui supportent avec impatience cette tutelle de fait. On assiste à un déplacement du pouvoir de fait, qui va bien au-delà des dispositions légales et de la volonté des autorités politiques. Le caractère indispensable de la coordination et la nécessité d'organes qui en soient chargés ne simplifient pas le problème, au contraire. Sur ce point, le conflit est grave et profond.

Par ailleurs, le développement de l'informatique modifie les systèmes de pouvoir dans le rapport entre l'administration et les autorités politiques. Seules, les difficultés énumérées plus haut, la présence dans les cabinets de nombreux hauts fonctionnaires et quelques autres facteurs encore permettent à l'autorité politique de ne pas se trouver affaiblie dans sa relation avec l'administration. Certes, chacun répète que l'autorité politique est désormais mieux informée, mieux capable de prendre en toute liberté des décisions désormais mieux éclairées ; mais en pratique le choix des informations traitées, l'orientation de ce traitement, d'autres éléments

encore ne sont pas nécessairement décidés par l'autorité politique du moment. En conséquence, il y a sur ce point l'amorce d'un glissement de pouvoir de l'autorité politique vers l'administration, glissement freiné par les difficultés internes de l'administration et par son incapacité à tirer tout le parti possible de l'outil informatique.

Enfin, dans « l'administration 85 », le glissement de pouvoir lié à la détention d'une information plus rapide, plus complète, traitée plus exactement, apparaît avec une netteté accrue dans le rapport entre l'exécutif et le législatif, ce dernier y perdant beaucoup de son autorité. Il apparaît aussi dans le rapport entre la majorité et l'opposition, ainsi que dans la relation entre l'Etat et divers groupes de pression. Ces glissements sont d'autant moins visibles que peu de gens ont intérêt à les mettre sur la place publique. Ils sont amortis par les nombreuses communications et les échanges informels existant entre les termes des rapports ci-dessus évoqués. Toutefois, ils restent nets, et d'une considérable importance. Les examiner en détail sort du cadre de ce travail. Qu'il suffise ici de les signaler, en raison du fait que ces glissements de pouvoir vont, entre autres conséquences, renforcer certaines administrations au détriment d'autres.

Au total, si l'on imagine l'administration 85 comme un simple prolongement des tendances actuelles (hypothèse A), l'informatique aura donné à chacun plus de chances initiales d'exercer adéquatement son pouvoir, mais aussi elle aura modifié divers éléments de la distribution et de l'exercice du pouvoir. Elle aura à cet égard quelque peu renforcé les informaticiens au détriment du « généraliste ». Mais ce qui est en cause, c'est bien plus que le rapport de pouvoir entre informaticiens et généralistes, qui n'est qu'un aspect élémentaire de la question. Ainsi, en 1985, un certain usage de l'informatique aura modifié le poids respectif des administrations, renforçant puissamment celles qui occupent une position-carrefour dans l'organisation de l'informatique et dans la circulation de l'information.

Section 3. Etablir une prévision : l'hypothèse B.

Il est certain que « l'administration 85 » ne sera pas le prolongement pur et simple des traits principaux de l'évolution actuelle. Certes, cette évolution à maints égards se produira, conduisant aux situations décrites plus haut. Mais sur divers points, des correctifs s'établiront. Leur introduction aura un impact sur les systèmes de pouvoir vécus dans l'administration disposant de l'informatique. Imaginer ces correctifs est nécessairement un peu arbitraire, même si l'imagination ne s'accorde pas la

liberté dont dispose le rêve. Toutefois, l'exercice offre l'intérêt d'élargir l'hypothèse linéaire adoptée dans la section 2. Et ceci est indispensable si l'on veut dégager d'une réflexion sur l'avenir, des actions possibles pour le présent. Cette section présente donc des variantes possibles, éclairant d'une façon nullement surprenante l'horizon 85, sans s'asservir aux seules tendances actuelles. Il a dès lors paru utile de tenter un aperçu dans cette direction. Ce sera l'hypothèse B.

Les remarques évoquent des correctifs à l'hypothèse A. Elles portent sur la société globale et l'administration (§ 1), sur l'informatique (§ 2), et sur le pouvoir dans l'administration disposant de l'informatique.

I. LA SOCIÉTÉ GLOBALE ET L'ADMINISTRATION.

A l'hypothèse A faite dans la section précédente, divers correctifs peuvent être introduits avec la présente hypothèse B. Ils auront un impact important sur l'exercice du pouvoir dans l'administration 85.

Au plan de la société globale, la contestation de l'autorité se trouve freinée par ses excès et par ses conséquences négatives : si le pouvoir reste vécu à travers la négociation, on voit pourtant se développer une réelle participation à son exercice ; il y a davantage de décisions prises en commun, et un peu moins de concessions arrachées. Sur le plan socio-économique, les taux de croissance ont diminué, les gens accordant plus d'intérêt à la qualité de la vie. Par contre, le bombardement d'informations et le tourbillon des changements restent tels que décrits dans l'hypothèse précédente.

Au plan de la gestion publique, deux des trois phénomènes évoqués dans l'hypothèse précédente se marquent davantage. L'extension du rôle de l'Etat se fait tel que prévu. Mais l'eupéanisation s'accélère, sous la pression d'intérêts non européens antagonistes. Quant à la régionalisation, elle est devenue une réalité politique capitale : le pays vit une situation fédérale. La politisation de l'administration s'amplifie, spécialement en matière de personnel.

Au plan de l'administration, les éléments repris dans l'hypothèse précédente se confirment : complexité croissante, développement privilégié de certaines administrations, faible accroissement des moyens, et surtout des moyens en hommes. Mais le phénomène d'eupéanisation accélérée dépossède d'une large part de leur pouvoir certains services, beaucoup de dispositions étant désormais prises à l'échelon européen ; et les services en contact direct avec l'autorité supra-nationale pèsent lourd. Quant à la régionalisation, elle a provoqué l'éclatement de certaines administrations, et surtout elle a vidé de leur substance divers services au profit d'autres, neufs et régionaux ; la relation entre ceux-ci et ceux-là s'établit difficile-

ment ; elle est pourtant reconnue nécessaire, les services anciens disposant seuls de certaines techniques et de certaines informations, et n'étant pas toujours destinés ou disposés à éclater.

Les correctifs ainsi introduits sur ces trois plans bouleversent l'ensemble de l'hypothèse, comme on le verra.

II. L'INFORMATIQUE DANS L'ADMINISTRATION.

Sur ce point, divers correctifs à la description linéaire faite dans l'hypothèse A doivent être envisagés.

Au plan du matériel, l'équipement de l'administration 85 se fait tel que l'envisageait l'hypothèse A : tendance aux gros ordinateurs, développement des périphériques, amélioration de la compatibilité et de la coordination. Mais l'eupéanisation se fait en matière d'équipement informatique ; en conséquence, les contrats de progrès se modifient, et ils profitent non seulement aux deux constructeurs actuels, mais encore à leur homologue français et un peu plus tard à leur homologue britannique.

Au plan des informaticiens, l'hypothèse A se confirme, en ce qui concerne l'accroissement du nombre et de la qualité technique des informaticiens présents sur le marché de l'emploi ; elle se confirme aussi en ce qui concerne leur difficulté à communiquer avec le généraliste. La formation technique de base des informaticiens appartient à l'Education nationale, mais leur formation à l'administration est faite au sein de celle-ci, par l'administration même ou sous son contrôle. Mais le problème du statut des informaticiens est résolu. Ceux-ci se stabilisent dans l'administration, ils ont une certaine mobilité inter-services, et ceci offre de bonnes chances de solution à la question du rapport entre informaticiens et généralistes.

Au plan des missions de l'informatique, l'hypothèse A est largement vérifiée dans l'hypothèse B. On continue à beaucoup parler de l'informatique de gestion, et à la pratiquer beaucoup moins. La coordination est théoriquement excellente, mais rendue difficile par les changements politiques intervenus.

III. L'INFORMATIQUE, L'ADMINISTRATION ET LE POUVOIR.

Dans l'hypothèse B, le pouvoir et son exercice dans et sur l'administration disposant de l'informatique pourraient se décrire comme suit.

Comme dans l'hypothèse A, la circulation plus rapide d'informations plus nombreuses et mieux calibrées favorise en principe l'exercice efficace du pouvoir. Les glissements de pouvoir au profit de certaines adminis-

trations ou de divers organes de l'Etat existent, comme dans la précédente hypothèse.

Sur deux points, de substantielles différences apparaissent.

D'abord, l'eupéanisation remet en cause le plan national d'automatisation. Certains identifiants de base, décidés à l'échelon européen, ne correspondent pas aux choix faits en Belgique. La compatibilité entre les réalisations nationales et celles d'autres pays est fort incomplète. Des choix coûteux sont à faire, ou à refaire. Cela remet en question l'ensemble de la coordination de l'informatique en Belgique, l'administration chargée de celle-ci ayant quelque peine à s'imposer comme intermédiaire obligé entre tel ou tel service belge et les autorités supranationales. De la sorte, l'informatique, tout en restant à certains égards l'expression d'un pouvoir dynamique, en arrive à freiner en pratique des transferts de pouvoir décidés par l'autorité politique.

Ensuite, les choix faits en matière d'informatique rendent plus difficile l'application de la régionalisation. Certes l'information passe plus vite, et n'importe quel périphérique peut interroger les organes centraux. Mais l'on s'avise que l'amélioration des relations entre ordinateurs aurait justifié aussi bien une politique d'équipement en petits ordinateurs, et non en unités très puissantes (6). De plus le caractère centralisateur du plan national d'automatisation (7), lié initialement à des motifs techniques, ne paraît plus compensé par les centres régionaux, qui sont perçus comme pratiquement fort dépendants d'impulsions centrales. Au total, la coordination de l'informatique, battue en brèche par l'évolution politique, est perçue par les gens comme freinant celle-ci ; or, par ailleurs, cette coordination est d'autant plus utile que les problèmes à traiter sont plus complexes.

Ainsi, dans l'hypothèse B, l'informatique accroît en principe les chances d'exercice adéquat du pouvoir. Par ailleurs, elle déplace certains centres de pouvoir. Enfin, bien que théoriquement neutres, les structures nationales de l'informatique en arrivent à jouer un rôle conservateur, devant l'eupéanisation et la régionalisation. Ce dernier point paraît d'une importance exceptionnelle.

(6) A cet égard, Israël a fait des choix très différents de ceux de la Belgique. Constatant les progrès des communications entre ordinateurs y a conduit, non à utiliser cet argument pour s'équiper en matériel lourd, mais à acquérir de petits ordinateurs soigneusement interconnectés.

(7) Le plan national d'automatisation est-il ou non centralisateur ? La controverse est ouverte sur ce point. Nous n'y voulons pas entrer, nous limitant ici à affirmer que dans l'hypothèse de la régionalisation, le plan national serait perçu comme assez centralisateur pour gêner la régionalisation.

Section 4. Aller de la prévision vers la prospective : l'hypothèse C.

Comme nous l'avons vu, l'approche prospective va à contre-courant de celle adoptée dans les sections précédentes. Elle consiste à imaginer librement une situation future possible, à y recenser quelques problèmes de base en matière de pouvoir, à examiner les solutions qu'y apporte l'informatique, et celles qu'elle y pourrait apporter. Les chances de voir se réaliser la situation imaginée sont évidemment très ténues, et c'est sans importance. En effet, ce qui compte, c'est de dégager d'une telle réflexion des éléments utilisables pour une action à entreprendre aujourd'hui en vue d'améliorer la situation de demain, quelle qu'en soit la forme.

Dans la présente section (hypothèse C), nous gardons l'approche dessinée dans la section 3 (hypothèse B) mais en y ajoutant des éléments de prospective.

I. LA SOCIÉTÉ GLOBALE ET L'ADMINISTRATION.

Dans l'hypothèse C, la situation est ainsi fort différente de celle envisagée précédemment.

Au plan de la société globale, l'accroissement de la consommation s'essouffle. L'inflation reste latente, le chômage important, le taux de croissance économique faible. Ce qui domine, c'est l'action en faveur de la qualité de la vie, la lutte pour la protection de l'environnement, le souci de retour à ce qui est naturel et individuel, — ce dernier vœu restant souvent purement verbal. Le progrès technique se ralentit, toute l'attention étant focalisée sur la lutte économique entre les grandes puissances, qui se paralysent les unes les autres.

Au plan de la gestion publique, trois faits se dégagent. Tout d'abord, le rôle de l'Etat s'est accru très vite, spécialement en matière économique et sociale ; il fournit plus de services au citoyen, et surtout ceux-ci sont beaucoup plus souvent individualisés. Ensuite, la régionalisation s'est faite, avec l'accord de toutes les grandes forces politiques ; les institutions régionales et locales se mettent en place, plus attentives à agir auprès des populations qu'à coordonner les interventions de diverses institutions. Enfin, la construction de l'Europe piétine.

Au plan de l'administration, ceci signifie une grande tension entre administrations centrales, survivantes mais souvent laissées de côté, et administrations locales ; toutefois, cette tension passe par l'intermédiaire des autorités politiques, ce qui ne simplifie pas les choses. Par ailleurs, tous les fonctionnaires sont beaucoup mieux formés au contact direct

avec le citoyen. Quant à la coordination des diverses actions administratives locales, elle est fort imparfaite. Enfin, la politisation de l'administration a cru substantiellement.

II. L'INFORMATIQUE DANS L'ADMINISTRATION.

Au plan du matériel, dans l'hypothèse C, les offres des constructeurs varient moins souvent, et d'ailleurs l'Etat achète moins. Les contrats de progrès subsistent, bien que certains efforts d'équipement se font au plan régional, selon des formules économiquement et juridiquement très différentes de celles qui sont pratiquées au niveau national.

Au plan des informaticiens, la situation a changé : plus de tension sur le marché de l'emploi, plus de privilège accordé à cette catégorie d'emploi, moins de problèmes de dialogue entre informaticiens et généralistes.

Au plan des missions de l'informatique, l'accent reste mis sur les travaux administratifs élémentaires. Le développement de la compatibilité, la multiplication des contacts entre services informatiques, l'intensification générale du mouvement des informations compensent dans une large mesure le fait que la coordination des travaux soit moins rigoureusement organisée que par le passé.

III. L'INFORMATIQUE, L'ADMINISTRATION ET LE POUVOIR.

Dans l'hypothèse C, le pouvoir s'exerce, d'une façon différente, dans l'administration disposant de l'informatique.

Tout d'abord, les informaticiens ont perdu beaucoup de leur pouvoir, dans une large mesure en suite aux mouvements d'opinion en faveur du secret, en faveur des libertés du citoyen jugées mises en cause par l'informatique, etc... Le personnel politique ayant dans une large mesure accompagné ces mouvements ou gardé le silence, toute la progression de l'informatique s'est trouvée freinée. Elle n'est pas arrêtée, car la nécessité du traitement automatique de l'information subsiste, mais elle se poursuit en sourdine, et au milieu de difficultés de financement sérieuses. Un net glissement de pouvoir se constate.

Par ailleurs, l'informatique pèse en défaveur de l'application de la régionalisation. Si dès le début il était acquis que les grandes banques de données seraient déconcentrées, elles ne sont nullement décentralisées : les centres régionaux éprouvent de grosses difficultés à devenir peu à peu des centres réellement autonomes. Pour remédier à cela, les administrations régionales cherchent et trouvent des substituts de tous ordres, avec plus ou moins de bonheur, spécialement du côté d'arrangements avec le secteur privé ou de ce qui se trouve à la périphérie du secteur

public. Ceci s'accompagne d'une nette perte de pouvoir des administrations, au profit d'organismes régionaux aux situations juridiques très diverses.

De plus, la distribution du pouvoir entre administrations elle aussi se transforme. Les organes chargés de coordonner l'informatique à l'échelon national sont liés à un plan centralisateur et donc dépassé par l'évolution, ce qui diminue les possibilités d'exercer la mission de coordination, aussi indispensable dans des structures régionales que dans des structures unitaires. Les grandes administrations centrales maîtrisant bien l'informatique, y trouvent un moyen parfois déterminant de se prémunir contre les efforts des administrations régionales pour s'affranchir du pouvoir central. Quant à ces dernières, leur succès et l'accroissement de leur pouvoir se trouvent liés, beaucoup plus qu'on ne l'avait imaginé au départ, à la maîtrise plus ou moins grande de l'informatique : les régions où l'informatique est maîtrisée plus exactement, et plus efficacement utilisée pour rendre des services individualisés au citoyen, sont les régions dont l'administration parvient à s'imposer.

Ainsi, dans l'hypothèse C, le problème du rapport entre informaticiens et généralistes est tout à fait dépassé. L'informatique apparaît plus que jamais comme un instrument important d'exercice du pouvoir, d'autant plus que les modifications politiques et juridiques introduisent un élément de trouble : toutes les autres structures étant en mutation, les structures mises en place par l'informatique prennent un relief particulier, — ce qui pose divers problèmes.

Section 5. Des questions aux perspectives d'action.

Aucune des trois hypothèses retenues ne se réalisera exactement, mais cela n'importe guère. Par contre, ce qui importe, c'est ceci : l'examen de chaque hypothèse a fait apparaître, à chaque pas, de multiples questions concernant le pouvoir exercé dans ou par l'administration 85, en liaison avec l'introduction de l'informatique.

Beaucoup de ces questions sont grosses de menaces ou d'espérances. Beaucoup sont actuelles, et requièrent dès maintenant une action de correction ou de renforcement. D'autres sont prochaines, à moins qu'une action exercée dès à présent ne les prévienne. D'autres encore sont davantage aléatoires, mais le passé permet de mieux apercevoir les réalités d'aujourd'hui, et le cas échéant de songer à une action qui les améliore. C'est dans cette perspective qu'il y a lieu d'orienter la réflexion sur les hypothèses décrites.

Il y a un problème central, et un seul. *L'informatique modifie les systèmes et l'exercice du pouvoir dans l'administration, en transformant*

la circulation, le stockage, le traitement de l'information nécessaire à la prise de décision. C'est là un fait de civilisation capital. Quel est ou quel pourrait être son apport, de façon que l'administration utilise cette modification en vue d'assurer au citoyen un service public toujours plus efficace ? C'est dans ces termes que se pose la question.

La présente réflexion s'inscrit dans cette direction. Elle formule quelques remarques sur le problème ainsi posé. Celles-ci vont de l'énoncé de questions, à des suggestions pour l'action. Toutes concernent le rapport entre informatique et administration, mais certaines sont centrées davantage sur l'informatique (I) et d'autres sur l'administration (II).

I. REMARQUES, À PARTIR DE L'INFORMATIQUE.

Il y a lieu de distinguer ce qui concerne le matériel, les informaticiens, les missions, les « structures » de l'informatique : l'interdépendance de ces points est certes fort étroite, mais la clarté de l'exposé se trouve facilitée par une telle distinction. Seules des remarques sur des points pouvant faire intervenir des questions de pouvoir, directement ou non, sont émises.

Le matériel.

1. Le progrès technique se fait plus en direction de la facilitation des communications (compatibilité accrue entre ordinateurs, langages simplifiés et plus directs, périphériques en développement, etc...) qu'en direction de la capacité de traitement direct. Ceci ouvre des perspectives nouvelles, le traitement automatique de l'information devenant plus accessible à plus de gens, plus près de la base. Mais en outre, peut-être ceci demanderait-il un réexamen d'options prises en matière de matériel, particulièrement en ce qui concerne la priorité accordée, par le secteur public plus que par le secteur privé (9), à l'achat d'unités très puissantes. L'amélioration des contacts entre les équipements ne prépare-t-elle pas le moment où, à côté de quelques très gros ordinateurs indispensables, il y en aura beaucoup de petits ?

2. De même que le problème du volume matériel de l'ordinateur est devenu moins important avec l'apparition des circuits intégrés et de la troisième génération d'appareils, ainsi la question de l'accroissement de la vitesse du traitement va cesser d'être importante. En effet, l'équipement actuel permet des vitesses telles que les questions se posent

(9) Cette différence n'est pas complètement expliquée par le fait que le secteur public traite des questions administratives en séries plus longues, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours exact. Il serait important de rechercher les autres explications.

en amont, au moment de la saisie des données. Accélérer encore est devenu en beaucoup de cas sans grand intérêt pratique.

3. La Belgique est liée à deux constructeurs, par les « contrats de progrès ». En pratique, cette option pourra difficilement être remise en cause, à l'issue du contrat actuel. Elle entraîne des conséquences qui vont bien au-delà de la fourniture d'équipement et de ce qui est convenu contractuellement. Ces conséquences peuvent être favorables (facilité de coordination) ou non (introduction d'une unification pas toujours opportune).

Les informaticiens.

4. Former techniquement les informaticiens, c'est l'affaire des institutions d'enseignement. Celles-ci vont jouer en la matière un rôle croissant, qui sera rapidement décisif. Cela diminuera d'autant le pouvoir d'organismes nés de la nécessité du moment. Toutefois, la formation technique du personnel de niveau supérieur restera longtemps un problème : les universités vont, pour la plupart, former un personnel technique plus orienté vers la théorie que vers la pratique, et plus vers la recherche que vers la gestion. Ceci diminuera, au sommet, le poids des informaticiens dans la prise de décision, et leur capacité à introduire l'informatique de gestion.

5. Mais le gros problème de formation des informaticiens n'est pas technique. Il est de se centrer sur l'action administrative et pas seulement sur l'informatique, laquelle doit rester un outil ; il est aussi d'apprendre le dialogue avec les hauts fonctionnaires et pas seulement avec les informaticiens ; il est enfin de ne pas transformer en termes uniquement techniques une question qui est bien d'autres choses encore. Ouvrir l'informaticien ou dialogue n'est complètement l'affaire d'aucune école. Cela s'apprend, de façon systématique ou non, sur le terrain. Cette question va longtemps rester non réglée. Et cela va entretenir, pour leur affaiblissement à tous, les tensions entre informaticiens et généralistes ; cela va aussi affaiblir les administrations, les empêchant de tirer de l'informatique tout le parti possible ; et cela va ralentir l'introduction de l'indispensable coordination. Un gros effort de formation au dialogue est à entreprendre, d'urgence.

6. Le statut de l'informaticien n'est pas encore établi de façon complète et stable. Divers projets en la matière existent ; les examiner sort du cadre de ce travail. La situation actuelle a pour effet de transformer en passants les informaticiens de l'administration, ce qui est fort préjudiciable à l'efficacité de celle-ci. La solution n'est pas facile à trouver ;

il ne semble pas qu'elle réside seulement dans un statut, mais que d'autres éléments (détente sur le marché de l'emploi des informaticiens, par exemple) doivent intervenir. De toutes manières, la situation actuelle affaiblit l'administration, de façon durable.

Les missions.

7. Il est devenu classique de regretter que l'informatique dans l'administration se limite souvent à des tâches subalternes, négligeant l'aide directe à la prise de décision. La situation va perdurer. Dès maintenant, il y a lieu, en améliorant le dialogue entre informaticiens et généralistes, de préparer l'implantation réelle d'une information « évoluée ». Les effets n'en seront pas immédiats ; mais de leur réussite dépendra largement l'efficacité de l'« administration 85 ».

8. L'évolution la plus prochaine, et la plus immédiatement rentable, porte sur la coordination des travaux actuels. A condition de partir non seulement du sommet, mais aussi de la base, et d'être vécue avec une participation réelle et effective des uns et des autres, cette coordination peut bientôt devenir un élément primordial de l'efficacité de tout le système. Ces efforts de coordination seraient bien entendu stériles, s'ils se concentraient sur l'informatique, et non sur la coordination de l'action administrative elle-même, par l'information entre autres. Ce point, axé sur l'administration, sera rencontré plus loin.

9. Il est aussi une mission que souvent inconsciemment l'informatique se donne, sans y être habilitée : et ceci est d'une particulière gravité. Il s'agit de la définition des objectifs de l'action administrative. En centrant indûment sur l'informatique l'examen de certains problèmes, on en arrive à modifier l'objectif même poursuivi par l'action étudiée. Ainsi, choisir tel identifiant comme donnée de base va parfois transformer tout le sens des travaux effectués à partir de ces informations. Ou encore, centraliser l'organisation du traitement de telle information va en pratique, qu'on l'ait voulu ou non, donner à l'action administrative conduite en utilisant cette information un caractère centralisateur que le législateur n'a pas décidé et que l'autorité politique n'a pas voulu (10).

(10) Répondre à ceci en introduisant des confusions entre décentralisation et déconcentration (localisation de certains ordinateurs, report sur des centres régionaux de travaux d'exécution locaux ou de routine), ou bien nier l'importance de ces questions, au nom de la possibilité de communications, paraît décidément un peu court.

Les structures (11).

10. L'introduction de « structures » de l'informatique découle de l'organisation des relations entre les services traitant l'information de façon automatisée. Ici se pose un problème capital, et largement méconnu. Si ces structures sont établies en se basant foncièrement sur des considérations relevant de l'informatique, et non d'abord sur des exigences de l'action administrative, elles vont se superposer inexactement aux structures existantes, et par exemple à celles qui sont fixées par les textes. Il y a là une source de graves distorsions possibles : à partir de considérations sans doute fort légitimes au plan des techniques de l'informatique, sont instaurées des structures assez étrangères aux besoins de l'efficacité du service public. Ceci provoque peu à peu d'importants glissements de pouvoir. De plus, ces structures peuvent jouer un rôle de frein, lorsqu'il s'agit d'appliquer des décisions de l'autorité et particulièrement de l'exécutif, qui ignorent ces structures ou vont à contre-courant. Cette question est d'une importance majeure. Il est urgent qu'elle soit rencontrée dans des termes qui ne prennent pas pour point de départ ou pour fil conducteur l'informatique, mais l'efficacité de l'administration. Celle-ci a d'autres besoins et d'autres règles que l'informatique ; elle s'organisera donc différemment ; l'organisation de l'informatique aura à se mouler sur l'organisation de l'Etat : ceci est élémentaire, et cependant parfois méconnu.

II. REMARQUES, À PARTIR DE L'ADMINISTRATION.

Ces remarques portent sur les fonctionnaires « généralistes », sur les problèmes que leur pose l'usage adéquat de l'informatique dans leur service, sur les rapports entre administrations, sur les relations de l'administration avec la population, sur l'incidence qu'a l'administration « automatisée » sur la société globale.

Les généralistes

11. Le terme est attribué à tous ceux qui ne sont pas informaticiens ; ce sont « les autres », Barbaroi, même s'ils sont d'éminents spécialistes, mais dans un secteur qui n'est pas le traitement de l'in-

(11) Par « structures », nous entendons ici, avec Laborit, « l'ensemble des relations existant entre les éléments d'un ensemble ». Telle est aussi l'acception retenue par Cantor et la théorie des ensembles. La structure ne requiert donc nullement une base formelle, et par exemple juridique. Elle n'existe pas en dehors des éléments en rapport.

formation. C'est dire que le terme est malheureux. Il est révélateur : les généralistes se perçoivent volontiers comme une unité, en face des informaticiens, et réciproquement. Ceci témoigne d'une relation dans le face à face, alors qu'elle devrait l'être dans le côte à côte. Cette situation regrettable appelle diverses remarques.

Pour vivre avec succès l'introduction de l'informatique, le fonctionnaire doit connaître *son* travail de façon beaucoup plus précise qu'il ne suffit de le connaître pour travailler sans l'informatique. En particulier, il lui faut apprendre à ordonner logiquement les tâches qu'il accomplit, à analyser avec une rigueur impitoyable sa proche démarche mentale, à se centrer davantage sur les objectifs qu'il poursuit et sur le contrôle des résultats atteints.

Accroître la rigueur de pensée ne suffit pas. Encore faut-il procéder à une étude précise du coût en temps, en argent, en hommes, des tâches à accomplir, puis examiner en quoi et comment ce traitement automatique de l'information peut, à efficacité constante, le réduire.

Il faut de plus que le fonctionnaire apprenne, en termes de technique et surtout d'attitude, à communiquer plus efficacement. Vis-à-vis des informaticiens, il y a lieu de dépasser les sentiments d'infériorité, les rivalités déplacées qui conduisent le « généraliste » à s'égarer dans le maquis des techniques de l'informatique (12), les rêves triomphalistes (« l'informatique va tout résoudre à notre place ») ou les craintes anxieuses.

Rigueur de pensée, calcul d'efficacité, ouverture au dialogue : sans ces trois conditions, le « généraliste » va perdre un pouvoir considérable au profit de l'informaticien, — qui souvent d'ailleurs ne saurait en tirer parti. Faute d'un effort important pour remplir ces conditions, l'administration ne peut que s'affaiblir gravement. Le pouvoir qu'elle abandonne sera au premier venu, ou au plus astucieux. Il est probable que le service public n'y gagnera rien.

Le rapport avec l'informatique

12. Pour nouer un dialogue, il faut être deux ; les appels au dialogue et les proclamations de disponibilité n'ont jamais suffi à remplacer la vraie rencontre. Celle-ci requiert que l'on parte, non des pratiques existantes ou des exigences de l'informatique, mais du problème à résoudre, et qu'on s'y attelle ensemble. Ceci ne ressemble en rien aux rencontres où les uns prennent l'avis des autres, et moins encore aux

(12) Il n'a rien à y faire. Il lui faut parler à l'informaticien, ce qui s'apprend, et non se substituer à lui. Il lui faut conduire les servants de la machine, et non la machine elle-même.

réunions où les uns informent les autres de ce qui sera désormais exécuté. Faute de se rencontrer en se centrant sur les problèmes, informaticiens et généralistes s'affaibliront mutuellement, alors que le service public requiert d'eux, conjointement, une efficacité accrue. Dans l'administration 85, l'informatique sera complètement intégrée à l'administration dont elle fait partie, ou bien elle sera stérile et aura au passage stérilisé le service où elle est nichée.

13. Ce qu'il faut examiner en commun, ce sont d'abord les problèmes de saisie des données ; une large part de l'efficacité de l'informatique, et donc de son aide à l'administration, est compromise dès le départ, parce que ces questions sont posées trop tard, mal ou pas du tout. Ensuite, ce sont les questions de stockage : décider du choix d'un identifiant n'est pas centralement un problème d'informatique, mais de gestion administrative ; décider quelles données seront stockées à tel endroit et sous quelle forme n'est pas un faux problème, même si les contacts entre ordinateurs sont nombreux et commodes, — ce qui en pratique n'est d'ailleurs pas toujours le cas. Il faut examiner aussi certaines questions de traitement : quelles données traiter en priorité ? jusqu'où les traiter automatiquement ? où effectuer tel traitement ? Enfin, les questions d'usage de l'information traitée sont évidemment à aborder, elles aussi, par des généralistes assistés d'informaticiens.

Les relations entre administrations

14. Les grandes administrations classiques ne peuvent conserver et développer leur pouvoir, elles ne peuvent tirer de l'informatique les avantages possibles pour le service public, si elles méconnaissent le fait suivant : l'informatique conduit à l'établissement d'une coordination étroite entre grandes administrations. Ceci ne signifie pas que doivent s'écrouler certaines grandes et solides citadelles de notre secteur public, mais qu'elles ne peuvent plus vivre à peu près fermées sur elles-mêmes, prônant surtout une coordination aux termes de laquelle les autres administrations auraient simplement à s'aligner sur elles. Les administrations qui prendront trop tard conscience de l'étroite interdépendance entre les services se verront affaiblies, de façon souvent dommageable pour l'ensemble du service public. Etablir cette coordination en utilisant les possibilités offertes par l'informatique est une tâche primordiale, pour beaucoup de grandes administrations classiques. Ceci doit se faire, non à partir de déclarations de principe ou de changements textuels ou structurels, mais en examinant de concert des problèmes pratiques d'action administrative, à la solution desquels sont intéressés les divers services.

15. De grandes administrations venues tardivement ou pas du tout à l'informatique verront leur poids fort diminué par cette erreur. La quantité et la complexité des informations à traiter vite sont telles que ceux qui viendront trop tard à l'informatique seront affaiblis, de façon peut-être définitive. Vu l'interdépendance des administrations, il est préjudiciable à tout le secteur public que certaines administrations restent à la traîne. Par ailleurs, ceci conduit à détériorer les relations entre administrations, ce qui diminue l'efficacité de l'ensemble. Une action tendant à homogénéiser davantage l'évolution en la matière serait d'une utilité majeure.

16. Il est normal et nécessaire qu'existe une administration chargée de coordonner au plan national l'introduction de l'informatique. Il serait lamentable qu'une telle administration soit considérée par les autres comme une super-administration, autoritaire et technocratique. Il serait plus regrettable encore qu'elle se centre sur l'informatique, et non sur la coordination de l'action administrative à l'occasion de l'introduction de l'informatique. C'est dire qu'elle est d'abord affaire de « généralistes » d'une compétence et d'un dynamisme exceptionnels, dotés de grandes qualités de synthèse et conciliateurs avertis. Les relations entre cette administration et les autres sont fort délicates à instaurer. Pour les établir avec succès, il faut que les contacts entre celles-ci et celle-là ne soient pas de simple consultation, encore moins de simple information, mais qu'ils consistent dans la recherche concertée de solutions ; celles-ci sont à juger, non centralement selon leurs qualités en regard des techniques de l'informatique, mais selon leur contribution à l'efficacité du service public, — ce qui est souvent très différent ; la solution optimale, c'est celle qui permet d'assurer au mieux l'action administrative de chacun. Un effort sérieux s'impose d'urgence, si l'on veut que l'administration 85 domine le problème capital de la coordination de l'informatique ; il a deux aspects : établissement d'une authentique concertation, attention focalisée centralement sur l'efficacité de l'action administrative et non sur les techniques qui l'appuient.

L'insertion dans la société

17. Dans l'administration 85, l'informatique accroît les chances d'assurer des services publics plus nombreux et surtout plus individualisés. Ceci requiert bien sûr un effort de traduction, entre ce qui sort de l'ordinateur et le citoyen. Sur ce point, moyennant une meilleure formation du fonctionnaire au contact interindividuel, les chances de succès sont considérables.

18. Les rapports entre l'administration et des organismes extérieurs à elle vont se développer, avec l'implantation de l'informatique. De grandes firmes fournissent du matériel, du software de base, de la formation de techniciens : leurs rapports avec l'administration doivent demeurer ceux du client au fournisseur, bien que l'importance de tels fournisseurs puisse leur donner dans l'administration un pouvoir de fait qui laisse songeur ; il y a certainement lieu d'éviter que quelques-unes de ces firmes ne deviennent des fournisseurs tellement privilégiés qu'elles pèsent sur l'administration au point d'orienter son action, — et ceci peut malheureusement ne pas être un cas d'école. Par ailleurs, des firmes privées ou mixtes, aux formules juridiques diverses et parfois complexes, exécutent pour l'administration des travaux d'études, voire de stockage et de traitement d'informations, qui leur donnent contractuellement un pouvoir direct souvent considérable. Ce point requiert des autorités politiques et administratives une attention extrême. Il y a lieu en particulier d'examiner avec soin quels travaux l'administration fait faire et quels travaux l'intérêt du service public demande qu'elle fasse elle-même ; il faut savoir par qui, comment et à quelles conditions est décidé le recours à ces entreprises. De plus, il faut rester attentif aux réelles possibilités d'infléchir l'action administrative dont ces firmes peuvent disposer. Il peut être souvent utile et parfois nécessaire de recourir à de telles aides extérieures à l'administration : encore faut-il savoir, politiquement et administrativement, ce que représente en chaque cas un tel choix. En particulier, il y a lieu de ne pas céder involontairement un pouvoir de gestion, en demandant un travail en apparence seulement technique.

19. En fournissant à l'autorité politique plus d'informations, traitées plus vite et plus exactement, l'administration offre à celle-ci une occasion de prendre avec un succès accru les décisions politiques. En théorie, tout est donc pour le mieux. Et il est exact que l'autorité politique, sous peine d'inefficacité croissante, doit utiliser l'informatique de l'administration. Mais l'information n'est jamais neutre. Un choix s'est fait sur la saisie des informations, sur la forme à leur donner, sur la façon de les traiter, sur les manières de les stocker : ces choix, et bien d'autres encore, orientent la décision finale. L'autorité politique reste libre de refuser l'information ainsi fournie, mais elle n'est guère en mesure d'imaginer dans chaque cas des décisions autrement fondées, et elle le sera de moins en moins. Si bien que le pouvoir de l'administration, dans son rapport avec l'autorité politique, sort renforcé par l'introduction de l'informatique. Si ce rapport est vécu dans la défiance mutuelle, comme un face

à face, l'informatique y servira seulement de munition en un combat douteux, pour le plus grand dommage du service public et de la gestion de l'Etat. Mais l'informatique offre aussi la possibilité de resserrer l'indispensable collaboration entre l'autorité politique et l'administration ; elle permet à celle-ci et à celle-là de remplir leur rôle avec un succès accru (13).

20. L'administration vit et vivra l'introduction de l'informatique dans une société où, par tous les moyens, la circulation de l'information s'accélère et se densifie. Ceci facilite beaucoup une telle introduction, faisant paraître finalement assez « naturel » un changement révolutionnaire. Ceci va aussi rendre plus vite dépassés ceux qui seront trop vieux mentalement, trop fermés à une transformation de toute notre culture. Il est à craindre que l'extrême stabilité de l'administration soit ici plus grosse d'inconvénients que d'avantages. Plus que jamais, l'administration va avoir besoin de dirigeants ouverts au monde, attentifs au dialogue. Un changement d'attitude de beaucoup, et en particulier des agents actuels qui dirigeront « l'administration 85 », paraît nécessaire. Ceci requiert une action de formation immédiate.

Conclusions.

Hypothèse A, hypothèse B, hypothèse C. La prévision, la prospective ne conduisent décidément pas à la prédiction, et c'est très bien comme cela. Mais elles conduisent à éclairer le présent, à dégager diverses conditions pour une efficacité accrue de l'action administrative, et à émettre des suggestions pour une action qui s'engage dans cette perspective.

Elles conduisent à *éclairer le présent*. En projetant sur « l'administration 85 » l'ombre portée des situations actuelles, en prolongeant de la sorte les tendances d'aujourd'hui, parfois assorties de correctifs, divers traits se dégagent avec netteté. Le haut fonctionnaire disposant de l'informatique y paraît potentiellement plus libre, mieux armé pour dominer des situations dont la complexité s'accroît. Il est également engagé dans un dialogue difficile avec une nouvelle catégorie, — d'aucuns disent une nouvelle caste —, d'experts, les informaticiens. De plus, l'informatique modifie le poids respectif de diverses personnes et de divers services. Elle transforme les relations entre

(13) Diverses actions dans cette direction sont souhaitables ; elles font partie de la réflexion à laquelle se livre un autre rapport ; nous nous en abstenons donc.

l'administration et l'autorité politique. Elle permet à l'administration de réussir peut-être une insertion nouvelle dans une société nouvelle. Tout ceci conduit à des glissements de pouvoir, pas nécessairement néfastes, mais qui demandent d'être perçus avec lucidité et analysés avec soin. Dans son ensemble, l'administration disposant de l'informatique paraît mieux outillée pour assurer avec un succès toujours plus grand un service public dont l'importance et la difficulté grandissent sans cesse. Cependant, l'administration se montre alourdie par divers traits pas nécessairement négatifs en eux-mêmes, mais qui en l'espèce l'empêchent de tirer de l'informatique tout le parti possible pour un service public plus efficace.

Décrire le présent et imaginer l'avenir conduit à *dégager les conditions d'une action* visant à un succès accru de l'administration utilisant l'informatique. La section 5 comporte vingt remarques sur ce point : il est superflu d'y revenir ici. Au plan de l'informatique, il paraît nécessaire de reconnaître son intervention comme introduisant dans l'administration de riches potentialités de succès ; toutefois pour que ces potentialités deviennent réalités, il y a lieu de ne pas se centrer sur l'instrument mais sur le concours qu'il doit apporter à la réussite de l'action administrative ; dépasser le triomphalisme ou l'anxiété devant une technique nouvelle, éviter la création d'une caste ou d'un ghetto d'experts, donner à l'informatique sa place qui est considérable mais qui, comme pour toute technique, est une place d'assistant de l'action, voilà diverses conditions du succès de l'automatisation. Au plan du fonctionnaire comme personne, une plus grande rigueur de pensée, une plus claire vision des objectifs, une plus complète ouverture au dialogue sont requises. Au plan de l'administration, il y a lieu d'intégrer l'informatique à l'ensemble ; il faut accepter une plus large interdépendance entre tous les services ; il faut favoriser non pas la coordination de l'introduction de l'informatique, mais la coordination de l'action administrative entière, en utilisant pour cela entre autres l'introduction ordonnée de l'informatique.

Tout cela se vit dans une société globale en rapide transformation, et où en particulier change le service public. En effet, celui-ci prend une place de plus en plus grande dans la vie sociale, il devient plus complexe, il fournit au citoyen plus de services davantage individualisés. Ce sont ces changements fondamentaux qui provoquent les hommes et les structures de l'administration, et les incitent à tirer des moyens techniques nouveaux, en particulier de l'informatique, un parti maximum. *Ce qui est central, ce n'est finalement ni l'informati-*

que ni l'administration, c'est le citoyen auquel il s'agit de rendre un service public sans cesse plus efficace.

Et ceci conduit l'administration à un vaste effort de réflexion, de formation et d'organisation, vers une action toujours plus adéquate. Il y faudra rigueur et lucidité. Mais ainsi pourra se construire une « administration 85 » assurant avec un succès accru le service public.

Cet effort est entrepris : 1985 commence maintenant. Plus que jamais il s'agit, pour rendre l'action administrative actuelle plus efficace aujourd'hui et demain, de « prévoir le présent ».

Sources et bibliographie.

Les sources de cet article sont forcément fort diverses, et ceci rend incommode la présentation d'une bibliographie. La source principale, c'est en effet le contact quotidien avec les fonctionnaires, la participation à leurs efforts pour une action administrative sans cesse plus efficace, dans des conditions parfois très difficiles.

Les sources secondaires, sinon accessoires, ce sont de nombreux rapports, articles, études sur les questions de gestion administrative et d'informatique.

Divers livres ont joué un rôle plus important, pour nourrir la réflexion sur ces matières. Outre ceux qui sont cités en cours de texte, quelques livres, plus importants ou plus accessibles, sont repris ci-dessous.

- BAUVIN G. *L'informatique de gestion*. Paris, Hommes et Techniques, 1968.
 BENNIS W.G. Leadership theory and administrative behavior, in *Administrative Science Quarterly*, 1959, 4, 3.
 BERGER G. *L'homme moderne et son éducation*. Paris, PUF, 1962.
 CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963.
 CROZIER M. *La société bloquée*. Paris, Seuil, 1970.
 ETZIONI A. *Modern organizations*. Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall, 1964.
 FAURE E. *Prévoir le présent*. Paris, Gallimard, 1969.
 FULTON (commission), *The civil service*. Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1968.
 KAUFMANN A. *Les cadres et la révolution informatique*. Paris, EME, 1969.
 LABORIT H. *Biologie et structure*. Paris, Gallimard, 1966.
 MARCH J.G., SIMON H.A. *Les organisations*. Paris, Dunod, 1964.
 MARTZLOFF C. *Les ordinateurs, l'analyse et l'organisation*. Paris, Dunod, 1970.
 MELESE J. *La gestion par les systèmes*. Paris, Hommes et Techniques, 1968.
 METAYER G. *Cybernétique et organisations*. Paris, Ed. d'Organisation, 1970.
 SIMON H.A. *The shape of automation*. New York, Harper, 1965.
 THOMAS U. *Les banques de données dans l'administration publique*. Paris, OCDE, 1971.



DROIT DE REPONSE

★

La politisation de l'Administration (suite)

Le 3 mai dernier, M. Henri Simonet, Vice-Président de la Commission des Communautés Européennes nous a adressé la lettre suivante :

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance du texte signé par vous, intitulé « Socialisme — La politisation de l'administration » (suite et fin), paru en pages 865 et suivantes du numéro 1972/4 de *Res Publica*.

Cette lecture m'a inspiré quelques considérations dont il m'a semblé que je devais vous faire part, en vertu même de la loyauté et de la cordialité de nos rapports personnels.

Vous me permettrez de commencer par m'étonner que vous ayez cru devoir recourir au droit de réponse pour obtenir la publication de la contradiction que vous avez voulu porter à M. Daniel Norrenberg. Je ne puis pas imaginer que les responsables de la revue « Socialisme » vous aient refusé l'hospitalité dans leurs colonnes et se seraient soustraits au dialogue que vous leur auriez proposé.

Cette question de forme mise à part, je suis largement d'accord avec vous pour reconnaître l'existence du phénomène de la politisation de l'administration et pour en dénoncer un certain nombre de conséquences néfastes pour nos institutions.

Mon propos, en abordant ce point, n'est cependant pas de prolonger la polémique, fort intéressante d'ailleurs, entre M.D. Norrenberg et vous-même. Je voudrais simplement m'arrêter à quelques lignes que j'extrais de la page 866. Vous y écrivez : « M. Daniel Norrenberg peut-il me citer l'exemple d'un fonctionnaire communiste ou PLP qui a été promu, ces dernières années, à des hautes fonctions ? » et vous ajoutez, plus loin : « Enfin, peut-il me citer le cas d'un fonctionnaire parfaitement « incolore », (politiquement parlant), s'il en existe, qui ait réussi une

belle carrière, *sans aucun appui politique* ? ». Je suis étonné de l'assurance avec laquelle vous posez vos questions, c'est presque un défi. Si c'en est un, je le relève, et si c'était un pari, je parierais aussitôt gros contre vous, parce que vous êtes perdant. En effet, lorsque j'étais Ministre des Affaires économiques, j'ai eu l'honneur de proposer à la signature du Roi, la nomination de plusieurs fonctionnaires généraux dont un était réputé pour ses convictions communistes, tandis que deux autres n'avaient pas d'opinion politique connue et n'avaient sollicité l'intervention en leur faveur d'aucun groupe politique. Ce sont des fonctionnaires qui ont été nommés en raison de leur valeur personnelle ou de leur ancienneté et de leurs états de service. Vous m'excuserez de ne pas vous citer ici des noms et des fonctions ; si la discrétion à laquelle je me sens tenu diminuait le crédit de ma démarche, une brève enquête dans les couloirs de ce ministère aurait vite fait de vous confirmer mes dires. Si j'ai tenu à rectifier ce petit point d'histoire, ce n'est pas, croyez-le bien, pour diminuer l'importance du phénomène de la politisation, ni pour contester l'analyse que vous en avez faite, ni encore pour prétendre que j'y aurais échappé. En vérité, j'ai surtout voulu vous montrer, en m'appuyant sur des faits, le caractère parfois excessif de votre argumentation. En cela, vous me paraissez prêter le flanc à quelques-unes des critiques exprimées par M. Daniel Norrenberg et contre lesquelles vous aviez cru devoir protester.

Je ne suis pas loin de croire que vous soyez habité tout de même par quelques sentiments hostiles à l'égard des hommes politiques et je me demande dès lors, si en en invitant quelques-uns, et j'en suis, à siéger au Conseil d'administration de l'Institut, vous vouliez faire bénéficier celui-ci de quelques bienfaits d'une relative politisation ou si, par contre, vous vouliez vous garantir la présence dans votre laboratoire de quelques spécimens de la faune dont vous aviez choisi d'être le vigilant observateur.

Quoiqu'il en soit, je ne vous imagine vraiment pas, et vos écrits me le confirment, dans une attitude faite de contemplation et de sérénité, *sine ira nec odio*. Faites-moi la grâce de ne voir dans tout ceci qu'une mise au point de détail, qui pourrait cependant rassurer certains de vos lecteurs et ne m'attribuez, je vous prie, aucune intention agressive à votre égard. Puisque vous m'avez invité à siéger au Conseil d'administration, je vous dirai sans ambages que je préfère à la tête de l'Institut une personnalité affirmée, ouverte au dialogue et combative jusqu'à la polémique, plutôt qu'un président du type de ceux auxquels on réserve l'inauguration des chrysanthèmes. C'est bien pourquoi je me suis senti autorisé à vous porter à mon tour quelque contradiction.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en mes sentiments très distingués.

Réponse de Léo Moulin (le 14 mai 1973).

Mon cher Président,

J'ai vivement apprécié votre lettre du 3 mai et j'y aurais répondu sur-le-champ si je n'avais été en voyage à cette époque. Heureusement, le feu n'est pas dans la maison et je puis vous répondre, à tête reposée, en apportant à la lecture de vos observations toute l'attention qu'elles méritent.

Je n'ai jamais voulu donner à la lettre que j'ai adressée à la revue « Socialisme » l'allure d'un droit de réponse — j'y aurais mis les formes — mais d'une réponse à ce qui constituait, quoi que l'on dise, une attaque assez vive dirigée contre l'état d'esprit — supposé — et les méthodes d'observation de « certains » politistes, dont j'étais. Si j'ai publié cette réponse dans *Res Publica*, c'est afin que nos lecteurs puissent juger sur pièces tout le dossier. Les mots « suite et fin » entendaient souligner mon intention de ne pas poursuivre à l'infini cet échange de vues, au demeurant du plus haut intérêt, du moins quant à son sujet. Votre intervention m'incline à revoir cette décision, car il me semble qu'il serait de bonne guerre que je publie votre lettre suivie, si vous le permettez, de ma réponse. Nos lecteurs ne pourraient que se réjouir de participer de la sorte à ce tournoi courtois et toujours actuel, et la Section qui, au prochain Congrès de l'AISP-IPSA, a pour thème précisément, la politisation de l'administration, y trouverait matière à réflexions.

Ce qui a retenu mon attention la plus vive c'est l'argument, impressionnant, il faut le reconnaître, que vous apportez à la page 2 de votre lettre où vous citez quelques cas de nominations non partisans faites par vous. Pareille liberté d'esprit ne m'étonne pas de votre part, mais elle me ravit néanmoins beaucoup. Je bats donc ma coulpe et fais mon acte de contrition. Car il va sans dire que je vous crois sur parole. M'est-il toutefois permis de vous faire observer que le caractère « excessif » de mon argumentation n'est pas, pour autant, établi. Il ne le serait que s'il était démontré que les cas que vous citez ne sont pas totalement *anormaux*. Or, il me paraît qu'ils le sont, et que, *le plus souvent*, les ministres socialistes nomment des fonctionnaires socialistes, les CVP, des CVP, les PLP, des PLP, et ainsi de suite. Ai-je tort de le croire ? Est-il « excessif » de l'affirmer ? Voilà le problème.

Je ne pousse pas, pour autant, des cris d'orfraie, remarquez-le. Je crois au contraire avoir pris, à propos de la politisation de l'administration, une position aussi objective qu'il est possible d'avoir. Une position, certes, qui peut, parfois, paraître dure ou « excessive », parce que le politiste que je suis, si soucieux qu'il soit de noter les avantages de la politisation de tous les centres de décision, ne peut pas s'empêcher d'observer les dégâts très graves que ces pratiques infligent, chaque jour, à l'esprit civique des citoyens, et les traumatismes qu'elles suscitent dans les rangs des fonctionnaires.

Une position dure et parfois « excessive », sans doute, mais à l'égard, remarquez-le, de ceux qui utilisent leurs allégeances politiques à des fins personnelles et intéressées (et c'est ici, le militant d'autrefois qui gronde devant pareille dégradation de ses idéaux) bien plus qu'à l'endroit de ceux qui, tout naturellement, les aident à parcourir de cette façon leur *cursus honorum*.

Et j'en viens ainsi aux hommes politiques.

Comment pouvez-vous croire que j'ai, envers eux, des sentiments hostiles ? Je les traite comme je traite tous les autres hommes — avec estime, s'ils le méritent ; avec mépris, si je les crois ou les sais méprisables. Je les fréquente. Beaucoup sont de grande valeur. Certains sont mes hôtes, très cordialement reçus, je puis vous l'assurer et avec grand plaisir. Un petit nombre d'entre eux sont des amis très chers et de longue date. Leur rareté ne tient pas à leur qualité d'homme politique, mais à la relative pénurie d'amitié dans le monde.

Si j'ai cherché à faire entrer des hommes politiques au Conseil d'Administration de l'Institut, c'est en partie pour marquer l'estime dans laquelle je tenais certains d'entre eux et l'importance que je leur attribuais ; en partie pour que l'Institut ne devienne pas un laboratoire pour idéologues et faiseurs de systèmes (vous voyez : mes collègues politistes sont, eux aussi, jugés). Ce sont là quelques-unes des raisons qui m'ont incité à vous demander de faire partie de notre Conseil d'Administration et qui m'ont fait me réjouir quand vous avez bien voulu accepter cette proposition. Il en est d'autres encore que j'ai exposées dans la réponse que j'ai adressée à notre ami Norrenberg. Il est donc inutile d'y revenir. Soulignons seulement qu'elles sont toutes à l'honneur des hommes politiques. Et qu'elles n'ont rien de verbal, puisque, pas plus tard qu'hier, j'ai demandé à deux parlementaires de m'écrire des articles sur des sujets d'actualité. J'attends leur réponse.

Je ne vois pas, dans ces attitudes, trace de « sentiments hostiles » de ma part. Certes, j'affiche, à propos des événements et des hommes, une très grande liberté d'esprit et de propos. Je crois que c'est là une des formes essentielles de l'engagement que peut prendre un intellectuel

et j'y suis attaché, pour des raisons de principe autant que par tradition familiale.

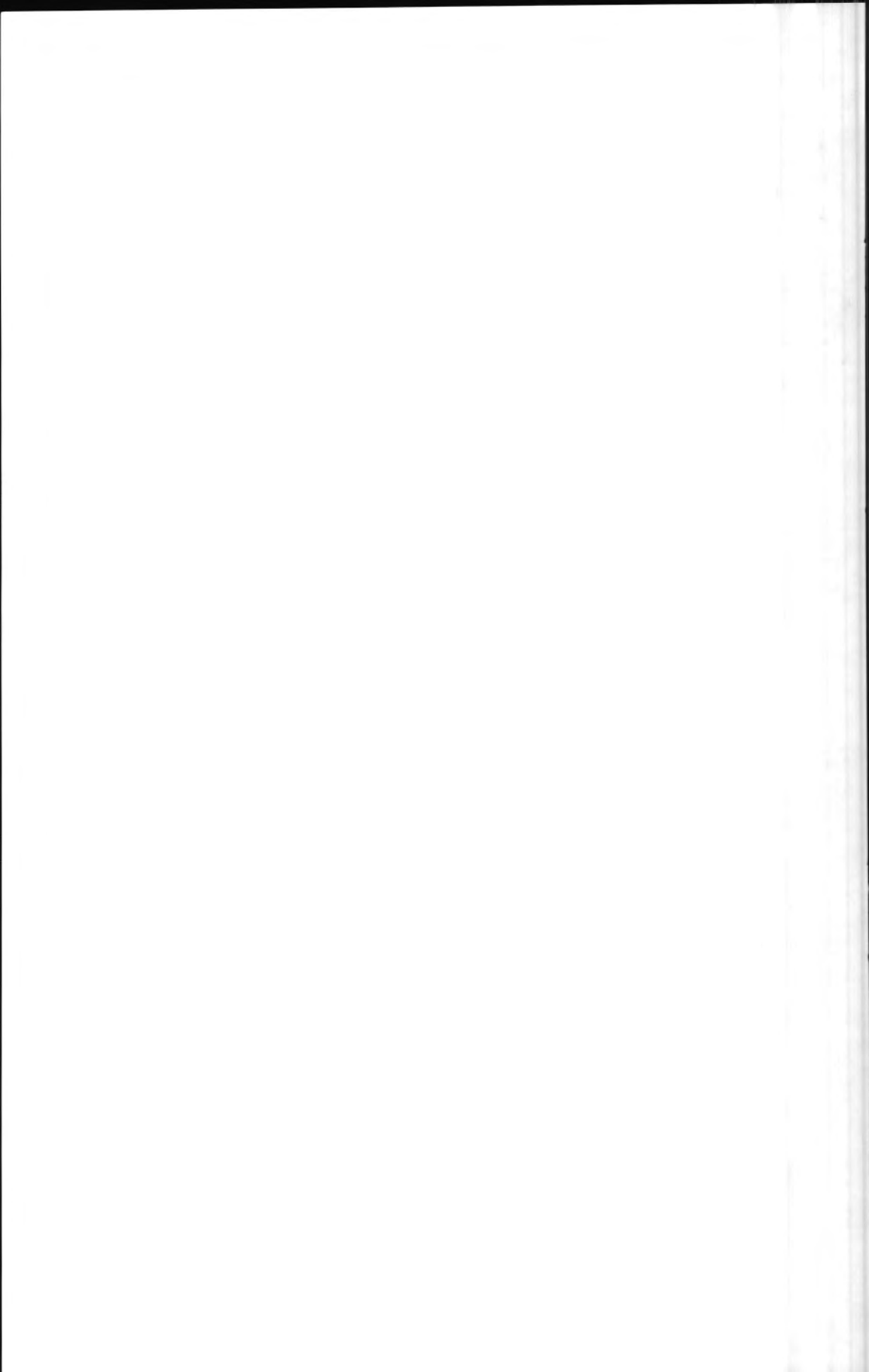
Est-ce cette indépendance, jointe au tempérament quelque peu agressif qui est le mien, qui a pu faire croire que j'avais, à l'égard des hommes politiques, une attitude de mépris ? Je ne sais. Mais vous avez eu tort de le croire, je puis vous l'assurer, et les conclusions que je viens de professer, il y a quelques semaines, à la Faculté de Droit de Namur, quant à la crise et à l'avenir du régime parlementaire, sont là pour attester que je suis très éloigné de tout dénigrement systématique à l'égard du monde politique. Tout au plus m'arrive-t-il d'avoir la dent dure : mais je ne suis pas seul à l'avoir, vous en conviendrez, et vous-même êtes orfèvre en la matière. Au demeurant, je le répète, je ne réserve pas cette très relative dureté aux seuls hommes politiques.

Tout ceci dit qui éclairera, je l'espère, nos lanternes, laissez-moi vous répéter combien j'ai été sensible à votre geste. J'ai cru y voir une preuve de l'intérêt que vous portez à l'Institut. Mieux encore : l'amorce d'une collaboration active à ses travaux et à ses publications. Que peut espérer de plus un Président — rédacteur en chef qui n'a d'autre ambition que de grouper autour de lui, à côté de la jeune élite des politistes, la cohorte chevronnée des hommes politiques, les uns et les autres attachés à la même tâche, bien que diversement équipés ?

Je vous prie d'agréer, Mon cher Président, avec mes remerciements, l'expression de mes sentiments les meilleurs et les plus amicalement dévoués.

Léo Moulin





Information

Conférence on comparative développement of nazi/fascist parties in Europe prior to and under world war two

At the Institute of Sociology, University of Bergen, we are planning a Conference next year on the comparative development of nazi/fascist parties in Europe prior to and after World War Two.

The theme of the Conference will be : *who* became members of nazi/fascist parties ? *why* did they become members ? and *what* happened to them after the War ?

Participants from various European Countries (historians, political scientists, sociologists etc.) will be asked to present papers in line with these three themes.

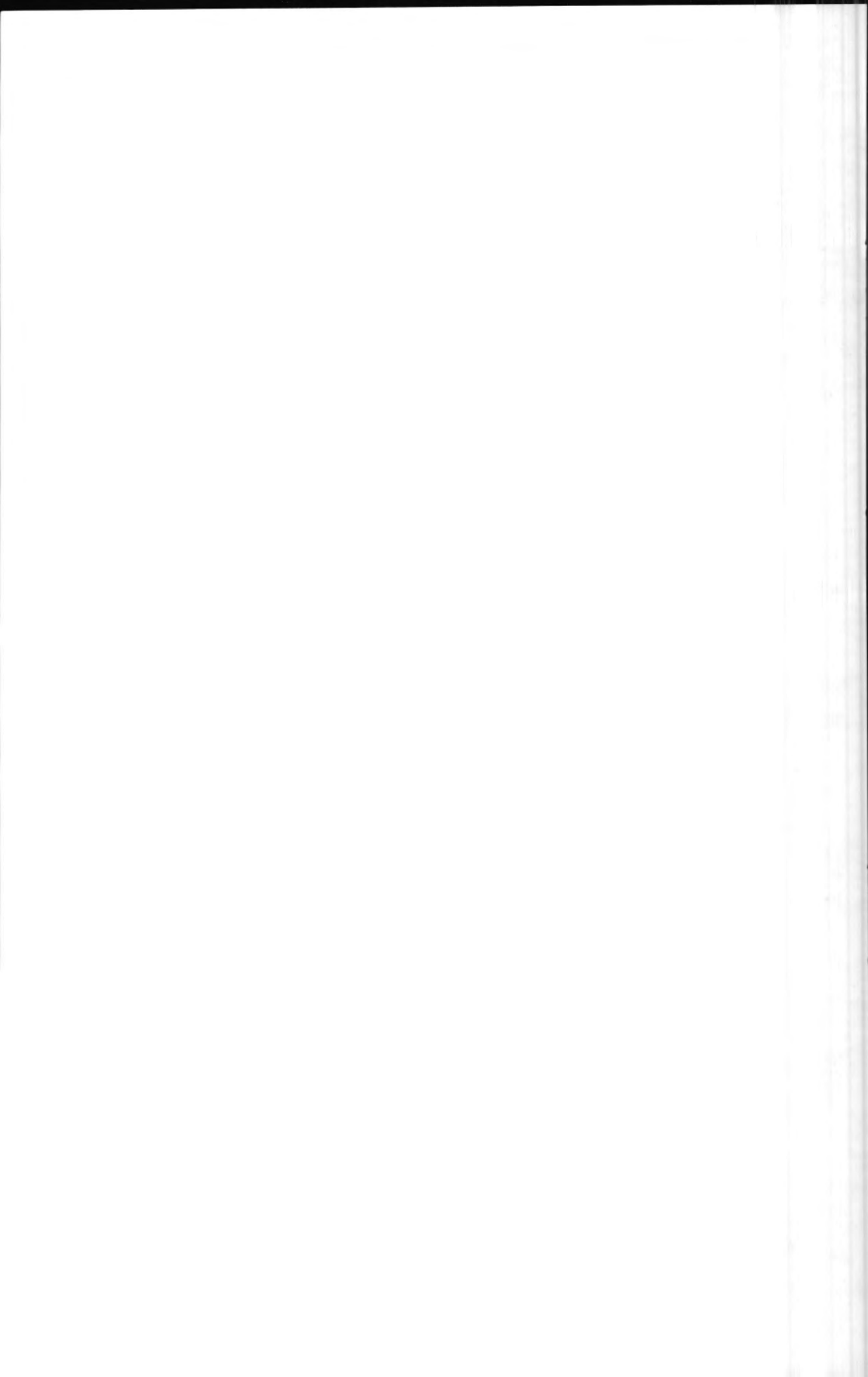
A document containing more detailed description of the problems to be discussed at the Conference will be circulated to interested persons.

We hope to get participants from as many European countries as possible, both East and West.

The Conference is planned as a result of a joint project at the Institute of History and the Institute of Sociology at the University of Bergen, where the entire membership of the Norwegian Nazi Party has been analyzed on socio-economic background, and where personal motivation and post-war experience have been investigated through recent surveys.

For further information, write to : Assistant professor Stein U. Larsen, Institute of Sociology, Christiesgt. 15-19, 5014-Bg-U, Norway.





UNE NOUVELLE COLLECTION DE L'IBSP

★

Documents de sociologie politique du phénomène religieux

Au Congrès mondial de Science politique que l'Association internationale de Science politique avait organisé à Munich en 1970, un des thèmes qui devait remporter le plus franc succès fut celui des « Eglises comme institutions politiques ». De très hautes personnalités du monde catholique — citons Monseigneur Suenens, Cardinal-Primat de Belgique, le Père Calvez, S.J., actuellement Provincial de France, le Père Willibrord Chr. Van Dijck, O.F.M.C.A.P., et bien d'autres — des politistes parmi les plus éminents — René Rémond, Alfred Grosser, Georges Langrod, C.A. Astiz, Aline Coutrot, Philippe Levillain, etc. — apportèrent les fruits de leur réflexion sur le thème qui leur était proposé. Réflexion d'autant plus originale et, par conséquent, d'autant plus féconde, que le secteur en question n'avait jamais été exploré. Celui-ci se révéla d'ailleurs si riche que le Comité des Programmes de l'A.I.S.P.-I.P.S.A. décida d'en poursuivre l'examen lors de son prochain Congrès, qui eut lieu à Montréal du 19 au 25 août 1973. Et c'est ainsi que les travaux de la Commission I. 7. qui s'inscrivent dans le cadre du grand thème général « La politique entre l'économie et la culture », ont été consacrés à « la religion comme facteur de prise de conscience sociale et nationale ». A quoi s'ajoutait, mais au niveau d'un groupe de spécialistes cette fois, l'étude de « la dynamique de la décision dans les églises ».

D'autre part, un Colloque a été organisé, les 1^{er} et 2 décembre 1972, à l'Université catholique de Louvain sur l'un des thèmes de Montréal, à savoir « Le facteur religieux comme agent de prise de conscience sociale, économique et politique ». Y ont participé, outre Monsieur le Doyen Paul M.G. Lévy, Monsieur Henri Desroche de Paris (Messianismes et millénarismes du Moyen Age au XVI^e siècle), le professeur Julien Freund, de Strasbourg (sur le thème du religieux dans la prise de

conscience économique, une mise au point de la thèse de Max Weber), les professeurs J. Buchmann, G. Goriely, J. Ladrière et Léo Moulin, le chanoine Fr. Houtart, etc.

Enfin, il entre dans nos intentions d'organiser d'autres colloques sur le thème des « religions séculières » (communisme, fascisme, nationalisme, etc.) et les liturgies sociales dans les sociétés désacralisées du XX^e siècle, sur le caractère religieux », et même « sacré », de toute société, et particulièrement des sociétés modernes, ainsi que sur les possibilités d'explication qu'offre à l'observateur de notre temps pareille « approche » sociologique des phénomènes politiques contemporains.

Encore que ces perspectives soient lointaines, il va sans dire que les rapports qui seront présentés à cette occasion, de même que les échanges de vues qui ne manqueront pas de s'en suivre, seront également publiés dans la nouvelle collection de l'Institut belge de Science politique : *Documents de sociologie politique du phénomène religieux*.

Les volumes 1 et 2 de la collection viennent de paraître.

Ils concernent les rapports de Munich. Les rapports de Louvain et de Montréal feront l'objet des volumes suivants.



Comptes rendus - Boekbesprekingen

Pierre MENDES-FRANCE, Dialogues avec l'Asie d'aujourd'hui,
Gallimard, Collection « Idées », Paris, 1972.

Qu'un homme fasse un voyage en Asie, il n'y a là plus rien d'étonnant de nos jours. Quand cet homme s'appelle Mendès-France, cela devient un événement.

Depuis la Conférence de Bandoeng, l'Asie n'est plus celle qu'on nous décrivait dans nos livres d'histoire et de géographie. Mendès-France rapporte ses impressions du Japon, de Chine, de Hong Kong, de Macao, de Malaisie, de l'Inde. La visite du président Nixon en Chine, la crise du dollar et ses répercussions au Japon, la guerre indo-pakistanaise et la naissance du Bangladesh, le nouveau tournant de la guerre d'Indochine, autant de sujets de réflexion.

Les entretiens de l'auteur avec les dirigeants asiatiques, ses analyses d'économiste et de politique aident à mieux comprendre les problèmes nouveaux de l'Asie d'aujourd'hui. W.S.P.



GELARD P., L'administration locale en URSS. Dossiers Thémis,
PUF, Paris, 1972.

L'administration locale en URSS est indiscutablement marquée par les expériences révolutionnaires de la Russie de 1905 et de 1917.

Le principe du centralisme démocratique va par l'application qui en sera faite modifier quelque peu la portée des principes révolutionnaires et l'exercice du pouvoir par la base. Après une centralisation excessive sous Staline on assiste à un mouvement inverse. C'est le XXII^e Congrès du Parti communiste qui a senti la nécessité de libéraliser et de décentraliser le fonctionnement de l'administration locale.

Ce petit livre répond aux qualités connues des dossiers Thémis.

W.S.P.



SCHMITT Carl, La notion de politique, Théorie du partisan,
Calmann-Lévy, Paris, 1972, 331 pages.

L'auteur est né à Berlin en 1888. Après des études à Strasbourg et à Munich, il fut professeur aux universités de Greisfeld, de Bonn et de Berlin. Considéré comme une des personnalités les plus influentes de l'université alle-

mande, il participe à la vie politique du Reich pendant les dernières années de la République de Weimar et les premières du régime hitlérien.

Arrêté par les alliés en 1945, il bénéficia d'un non-lieu et se retira à Plattenberg où il poursuit une vie consacrée au droit constitutionnel et international.

Pour Carl Schmitt le critère de toute dynamique proprement politique est l'hostilité potentielle ou déclarée entre groupes humains prêts à engager l'épreuve de force qui décidera de leur service en tant qu'unité organisée. Dès lors, la décision politique par excellence est la désignation de l'ennemi public ou ennemi extérieur, et l'instance politique est celle à qui appartient la décision de paix et de guerre.

Ouvrage puissant et fécond, source de méditations pour politicologues avertis.

W.S.P.



DEMICHEL André et Francine. — Les Dictatures européennes.

Collection : Thémis sciences politiques. Paris, Presses Universitaires de France, 1973, 380 p.

L'étude de la notion de dictature, il ne s'agit ici que des dictatures capitalistes, commence par la recherche d'un critère, d'un moyen d'identification permettant de donner un sens précis au terme recouvrant la notion étudiée. Certains régimes répondent à ce critère. Quelles raisons les y ont conduits ? Lorsque la structure socioéconomique se prolonge dans une crise politique et idéologique.

Cette commune genèse aboutit cependant à des types de régimes qui présentent néanmoins entre eux de sensibles différences.



VAN OUIRIVE L. — Sociologie en Vakbond. Het onderzoek naar de vakbondsparticipatie binnen onderscheiden sociologische modellen, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1969, 474 blz.

Aanvankelijk gestart als empirisch sociologisch onderzoek naar de deelneming van uitvoerende werknemers aan de vakbond is dit doctoraatswerk uitgegroeid tot een theoretisch monument waarin het vakbondsfenomeen telkens kritische wordt geplaatst in de context van de diverse sociologische modellenbouw. Zo komen aan de beurt het functionalisme, het psychologie, het empiricisme, het democratiemodel, het materialistisch-structureel conflictmodel, het humanistisch-actionalistisch dialectisch model. Uiteindelijk wordt geland bij het voorstellen van een *dynamische theorie* rond de polen actoren en probleemsituaties.

En met een zekere nostalgie sluit dit broodnodige werk af met : « Na deze theoretisch-sociologische gezondheidskuur voelt men natuurlijk opnieuw de behoefte om aan empirisch onderzoek te doen ».



DEWACHTER W. — **Politieke kaart van België.** Atlas van de parlementsverkiezingen van 31 maart 1968, Antwerpen/Utrecht, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1969, 79 bl.

Door de Belgische deskundige terzake wordt in een eerste deel, onder de vlag: de beslissing van het soevereine volk, een studie uitgesponnen over resp. de *keuzeverzeking*, de *partijkeuze* ook in het bijzonder in het Brusselse kiesarrondissement, de nuancering door *voorkeurstem*, *keuzeveranderingen*, de meerderheid per *kieskanton* en de *partijkeuze sinds 1919*.

Het tweede deel bestaat uit 21 kaarten en grafieken welke de resultaten van 1968 raak en in één oogopslag duidelijk stellen, dit dan door de kundige zorgen van het Europees Kartografisch Instituut te Brussel. Ruime bibliografie en de lijst van verkiezingseenheden.



BRASZ H.A., e.a. — **Inleiding tot de Bestuurswetenschap, Tweede herziene druk,** 's Gravenhage, Vuga, 1969, 440 blz.

De eerste druk van dit werk werd reeds druk gebruikt voor het universitair tweede cyclusonderwijs in de administratieve wetenschappen in België en was tevens een noodzakelijk handboek bij de vierde cyclus vorming van hogere ambtenaren inzake beleidsvoering. Het beantwoordt in zijn tweede versie nog aan een scherpe nood in het nederlands taalgebied. De tweede druk won aan universaliteit en is homogener uitgevallen dan zijn voorganger. De rijkdijk uitgewerkte hoofdstukken met telkens een gevatte bibliografie behandelen de evolutie van de bestuurswetenschap, situeert het bestuur in zijn veld en tekent de wisselwerking tussen beide, schetst de inrichting van het bestuur, het personeelsbeleid, de financiën, om te eindigen met een actie-model en de planning.



VAN BRAAM A. (ed.) — **Sociologie van het Staatsbestuur, Delen I and II,** Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1969/70, 637 blz.

Deze bloemlezing, sociologische reader rond het staatsbestuur, is in zijn omvang, volledigheid en universaliteit enig buiten het angelsaksische taalgebied. Het beantwoordt werkelijk aan een behoefte en bespaart de ambtenaar, de politikus, wetenschapper of student heel wat bibliotheekuren om de her en der verspreide artikels en publikaties op te duiken. Dit oogsten uit de sociologie van het staatsbestuur werd door bestuurssocioloog professor Van Braam met volle deskundigheid en oordeelkundigheid gedaan. Na een inleidende afdeling over objekt en begrippenkader terzake, krijgt men de problemen en theoriën uitgebouwd volgens het volgend stramien: (1) Bestuur, sociale organisatie, politiek (2) staatsbestuur en politiek systeem (3) machtsverdeling en controle in het staatsbestuur (4) macht en onmacht van de staatsbureaucratie (5) staat, bestuur en maatschappij (6) staatsbestuur en staatsburgers (7) staatsbestuur en abtenaren (8) ambtenaren en samenleving (9)

beginselen en doeleinden van het staatsbestuur (10) functies van het staatsbestuur (11) grondstructuren van het staatsbestuur (12) bureaucratisch bestuur (13) determinanten van bestuursstructuren en -processen (14) dis-funktioneel bestuur en bureaucratie.

Even discriminerend toch kunnen we het niet nalaten als staal de volgende namen te citeren : Fred Riggs, Long, Parsons, Crozier, Janowitz, Luhmann, Dahrendorf, Bendix, Lipset, Morstein-Marx, Shils, Eisenstadt, Mannheim, Scott, Merton, Selznick, La Palombara, Etzioni, Blau, Wilensky en natuurlijk ook Weber. Dit alles in perfect nederlands. Er zit ook een degelijke bibliografie bij.

★

IN 'T VELD J. — **Vooruitziende bestuurswetenschap**, een futurologische verkenning, 's Gravenhage, Vuga, 1970, 160 blz.

Dit werk is een nakomertje en een aanvulling van de Inleiding tot de Bestuurswetenschap. Het beoogt het bestuur en de bestuurswetenschap te doorgronden naar hun toekomstperspectieven. Na vergelijkende beschouwingen omtrent futurologie, worden de probleemgebieden van de maatschappelijke evolutie geschetst en wat dat dan voor het bestuur gaat betekenen, ook op het vlak van de methoden en technieken.

★

BEERLING R.F., e.a. — **Macht**, een reeks voordrachten gehouden in het begin van 1970 in het kader van het Studium Generale van de Rijks Universiteit te Groningen, Haarlem, Bohn, 1971, 78 blz.

Rond het concept macht, de ontwikkeling van de volgende themata : filiosofische afbakening (professor Beerling), ethische aspecten (professor Rasker), macht van regeerders en geregeerden (professor Langemeijer), moreel geweld (docter Groffen), maatschappelijke verdeling van macht (professor Thoenes), ondernemingsmacht en concentratie (professor Lambers), de onmacht der machtigen (W. Petri).

★

HUYSE L. — **Passiviteit, pacificatie en de verzuijing in de Belgische Politiek**, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970, 267 blz.

België kan zijn politiek systeem met zijn zogenoemde « valse » problemen stabiel houden door het feit dat zijn pragmatische elite in wezen de hand houdt aan een bevoogdende democratie steunend op de leidzaamheid vanwege de bevolking. Democratie toegepast op de Belgische situatie is als relatief begrip nog nader te bepalen. In deze bevoogding spelen de zuilen een fundamentele rol bij de politieke konfliktregeling. Tevens is het systeem gebouwd op een nog verder om zich heen grijpende toepassing van de proportionaliteit in de verdeling der posities binnen de nationale organisaties.

Dit is in een notedop de kern van een revelerend werk over de mechanismen van de Belgische structuren, dat een mijlpaal is in het wetenschappelijk inzicht in de Belgische politiek. Noch de politikus, noch de politoloog kan het voorbijgaan.



BOUTROS GHALI Mirrit. — *Tradition For The Future. Human Values and Social Purposes.* Oxford, The Alden Press, 1972, 288 p.

Alors qu'il serait difficile d'exagérer les dangers qui menacent l'humanité aussi bien à court qu'à long terme, une tendance générale s'applique à exagérer les facteurs de changement et à accepter avec résignation l'idée pernicieuse d'une altération future sans limites et de toutes choses. Bien des auteurs suivent le courant de cette mode intellectuelle et excluent pratiquement toute constante même celle des valeurs fondamentales.

Dans cette perspective, voici un ouvrage opposé à ce courant représentant selon l'auteur le principal danger pour l'avenir. Il affirme que c'est seulement en protégeant l'héritage de notre passé et de ses valeurs intrinsèques que nous pourrions envisager une base viable pour un avenir de technicité et un monde surpeuplé.



DELRUELLE-VOSSWINKEL. — *Les notables en Belgique. Analyse des résultats d'une enquête.* Collection : Institut de Sociologie, Sociologie générale et Méthodologie. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1972, 322 p.

Dans une première partie, l'auteur analyse les fondements de la notabilité. Les conditions d'accès à la notabilité peuvent être diverses : elles traduisent la *structure des chances* que la société offre aux individus, l'environnement où ils naissent, où ils pensent leur avenir. C'est tout le système de stratification qui est en cause. Le point de l'acquis théorique en cette matière annonce de quelle théorie procède sa recherche empirique.

Dans une seconde partie, l'auteur rend compte des principaux résultats d'une enquête qu'elle a menée en 1964-65 auprès de 1.081 notables en Belgique, enquête dont le but était d'abord de dresser un tableau descriptif des notables en Belgique. Au-delà de la simple description, l'auteur tente d'estimer les *chances d'accès* à la notabilité selon les caractéristiques personnelles et sociales de départ.

Le second centre d'intérêt porte sur les modes d'accès à la notabilité, le troisième sur l'environnement familial.

L'auteur interprète sociologiquement les résultats de l'enquête et montre que l'explication réside dans une polarisation d'une tendance au maintien et à la continuité des structures sociales et d'une tendance au changement et à la discontinuité (par l'apparition de nouveaux types de notables).



Een kwarteeuw UNO. — Resultaten en perspectieven. Akten van het colloquium ingericht door het Centrum voor de Studie van het Recht van de Verenigde Naties en de gespecialiseerde organisaties van de Vrije Universiteit Brussel in samenwerking met de Belgische Vereniging voor de Verenigde Naties. Brussel, 6 november 1970, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1972, 582 p.

Ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Verenigde Naties organiseerde het Centrum voor de Studie van het Recht der Verenigde Naties en de gespecialiseerde organisaties van de Vrije Universiteit een colloquium « 25 jaar Verenigde Naties — Balans en Perspectieven ». Op 24 oktober 1945 trad de Organisatie der Verenigde Naties in werking. Een groot deel van de mensheid legde er alle hoop voor een betere wereld in. De UNO werd een symbol en moest een efficiënt aktiemiddel worden om, door de associatie van alle vredelievende volkeren, voor de mensheid vrede en welvaart te brengen.

Een kwarteeuw later past een balans te maken en na te gaan in hoever de wereldorganisatie in 25 jaar activiteit werkelijk bijgedragen heeft tot het bereiken van die fundamentele aspiraties. Het zou verkeerd zijn te menen dat het werk van de Verenigde Naties zich situeert op het vlak van de intergouvernementele gedragingen, rechten en plichten. De enkeling mag er dus niet ongevoelig tegenover staan, eveneens omdat ook in de rechtstreekse belangstellingssfeer van elk van ons, de invloed van de zeer diverse akties van Organisatie mogelijk waar te nemen valt.

In dit volume worden de toespraken en de eraan voorafgaande wetenschappelijke studies opgenomen. Gezamenlijk geven zij een volledig overzicht van de activiteit, de suksessen en de ontgoochelingen van het werk van de Wereldorganisatie.



BLALOCK Hubert. — *Introduction à la recherche sociale.* Collection : Sociologie nouvelle, série Théories, VI. Gembloux, Duculot, 1973, 160 p.

Cette introduction a été écrite spécialement pour les étudiants débutants et les profanes. En un langage non technique, l'auteur expose les principales distorsions auxquelles la recherche sociale prête le flanc, lorsqu'elle est conduite suivant des méthodes naïves ou simplificatrices.

La complexité des phénomènes sociaux est telle que leur approche adéquate requiert une recherche quantitative à grande échelle, s'appuyant sur des techniques d'analyse qui permettent de traiter un grand nombre de variables à la fois.

Ce petit ouvrage, clair et stimulant, ne se contente pas de déniaiser le novice en sciences sociales. En montrant les écueils et les limites de la recherche, il indique aussi le rôle et le pouvoir réels des sciences sociales dans les sociétés d'aujourd'hui.



LORWIN Val R., PRICE Jacob M. — The Dimensions Of The Past. Materials Problems And Opportunities for Quantitative Work in History. Essays Presented To The American Historical Association's Committee on Quantitative Data. New Haven et Londres, Yale University Press, 1972, VI-568 p.

Les auteurs des différents chapitres de cet ouvrage se trouvent en présence de quatre principaux points : la spécificité des données quantitatives, l'usage qui en a été fait, les problèmes créés par leur utilisation et les directives futures. Une notice bibliographique complète chaque chapitre.

L'ouvrage peut servir de guide bibliographique, méthodique et critique pour l'étude quantitative de l'histoire d'Europe, d'Asie et d'Amérique latine.



TAYLOR Charles Lewis, Hudson Michael C. — World Handbook of Political and Social Indicators. 2^{me} édition. New Haven et Londres, Yale University Press, 1972, XIV-443 p.

Cette nouvelle édition, complètement revue du « World Handbook » est l'une des sommes les plus complètes des éléments d'information en matière de politique internationale comparée. Cet ouvrage apporte des données sur 136 pays dont le chiffre de population était égal ou supérieur à un million en 1965 ou qui étaient membres de l'ONU, tant au point de vue des structures politiques, du développement économique, des caractéristiques démographiques et sociales que ses relations extérieures. La plupart des références se rapportent à la période de 1965 mais les événements sont présentés annuellement sur une période de vingt ans (1948-1967).



PROVOOST Guido, VAN DEN STEENE Willem. — Vijftwintig jaar Vlaamse beweging. Bibliographie 1945-1970. Dosseldokumenten 10-11. Jubileumnummer. Brussel, Dosselinstituut, 1972, 188 p.



MOUSSA Farag. — Manuel de pratique diplomatique. L'ambassade. Collection : Dotation Carnegie pour la Paix internationale. Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1972, XII-412 p.

Œuvre de pratique plus que de théorie, mettant l'accent sur l'aspect bilatéral de la diplomatie et tenant compte des préoccupations du tiers-monde, le Manuel de pratique diplomatique comble certaines lacunes de la littérature spécialisée contemporaine et, par là, ne manquera pas d'intéresser praticiens et théoriciens, quelle que soit la région du monde à laquelle ils appartiennent.

Le Manuel, joignant aux caractéristiques des ouvrages spécialisés traditionnels l'avantage de se référer volontiers aux problèmes du tiers-monde et à leur solution, s'avèrera certainement d'un intérêt particulier pour tous ceux qui, dans le tiers-monde, s'intéressent ou se destinent à la carrière diplomatique.



CHARLES Jean-Léon, DASNOY Philippe. — **Les dossiers secrets de la police allemande en Belgique (La Geheime Feldpolizei en Belgique et dans le nord de France).** Tome second : 1942-1944. Collection : Inédits. Bruxelles, Editions Arts et Voyages-Diffusion Gamma, 1972, 224 p., bibliographie.

Ce tome deuxième comporte la suite et la fin d'une large sélection opérée parmi les 890 feuilles microfilmées représentant les archives de la *Geheime Feldpolizei* durant les quatre années d'occupation.

Gens minutieux, les policiers allemands dressaient encore, en août 1944, cependant que d'autres services détruisaient fébrilement leurs propres dossiers, un rapport sur l'état d'esprit de la population. Ce document, comme tous les autres reproduits dans ces deux volumes, témoigne d'un réalisme froid, dépourvu de toute illusion. D'où l'intérêt de ce livre (comme du précédent), qui constitue l'appréciation directe, sans détours de rhétorique, de l'administration policière allemande sur l'attitude des Belges, en général, et plus particulièrement ceux des Belges qu'elle était chargée de combattre.

Entraînée dès avant la guerre à cette mission particulière, la *Geheime Feldpolizei* représentait une pyramide dont la base était composée de milliers d'indicateurs, soldés ou non, qui furent recrutés dans les pays occupés. Son information était complétée par des nombreuses dénonciations souvent anonymes.

Sans ces trahisons, la police allemande n'aurait pu conduire elle-même que bien peu d'affaires. Mais dans tous les cas, c'était elle qui conduisait les « interrogatoires ».

Cette vaste machine de guerre policière, qu'il ne faut cependant pas confondre avec la Gestapo, ne put empêcher une résistance, née spontanément dans de petits groupes, inexpérimentée autant qu'intrépide, de se faire du muscle, petit à petit, de se propager dans tous les milieux de la population, jusqu'à former une armée fantôme. Ses forces mènent de front le renseignement, si capital pour les alliés, le sabotage, l'action directe, la guerre et bien d'autres formes de combat.

Tous les documents reproduits dans cet ouvrage sont, nous l'avons dit, rigoureusement inédits. Les auteurs ont eu la main particulièrement heureuse car ils ont découvert au surplus parmi les documents classés aux Etats-Unis, un projet de « rapport final », composé en Allemagne même, durant l'hiver 1944-1945, par le chef adjoint de l'Administration Militaire en Belgique, le docteur Beyer. Cette pièce rarissime, la première du genre à être publiée en Belgique, est à la fois une réflexion lucide et désabusée, une autocritique, et offre un parallèle étonnant entre les régimes d'occupation de Belgique et du Nord de la France, d'une part, et celui de la France, de l'autre. En quelques

pages, l'historique des rapports entre l'Administration Militaire et la haute administration belge y est retracé. C'est une révélation sensationnelle.

Le second volume s'achève par une liste de centaines de noms cités dans les documents publiés. Il donne dans une orientation bibliographique les indications nécessaires pour la consultation des textes intégraux qui recèlent, on s'en doute de bien redoutables secrets.



CLAEYS-VAN HAEGENDOREN Mieke, De Man Hendrik. — Een biografie. Collection : Mens en Tijd - Biografen. Antwerpen-Utrecht, De Nederlandse Boekhandel, 1972, 440 p.

De persoon van Hendrik de Man staat weer volop in de actualiteit. Het socialisme is opnieuw op zoek naar een nieuwe identiteit. Evenals in de tijd, dat De Man als markant exponent van de socialistische beweging in België en andere landen van Europa gestalte gaf aan zijn ideeën, is er nu in en buiten de socialistische groepen een bezinning gaande omtrent de toekomst van onze snel evoluerende maatschappij. Waarschuwde Hendrik de Man indertijd tegen de verburgelijking van het proletariaat, nu wordt er een heftige kritiek gehoord op de consumptiemaatschappij. Hoewel afkomstig uit een liberaal Vlaams gezin werd hij al jong een vurig aanhanger van het marxisme. Eenmaal ontgoocheld dor het autoritaire en weinig flexibele van deze beweging gingen zijn gedachten uit naar een humaan, ethisch getint socialisme. Van de zijde van de marxisten kreeg hij daardoor vele aanvallen te verduren. Maar de socialisten, die een gematigder en passievere koers voerden, zagen in hem meer en meer iemand die te sterk het dirigisme in de economie voorstond. Dit kwam vooral tot uiting toen zijn « plansocialisme », mede onder invloed van Duitse en Engelse gelijkgezinden vorm kreeg. Hendrik de Man heeft vooral tussen de beide wereldoorlogen een belangrijke politieke rol gespeeld in België, zodanig dat hij ook steun vond bij anderdenkende groeperingen.

Het leven van Hendrik de Man is vol hoogtepunten geweest, maar ook vol tegenslagen op persoonlijk en politiek gebied. Toen na de crisisjaren ook de landspolitiek in het slop was geraakt, zag hij de Duitse overwinning als een kans om de politiek te stabiliseren. Na een jaar moest hij vaststellen dat hij zich zeer vergist had. In 1942 verliet hij België definitief. In 1953 kwam hij om bij een auto-ongeval.



RECHERCHES SOCIOLOGIQUES

Publication semestrielle

Comité de gestion : M. Beckers, F. Boudru, A. Brutus-Garcia, B. Canivet, G. Colard, G. Deprez, J.P. Frère, L. Jadin, E. Lambrechts, J. Lefèvre, L. Pieters, P. Torrisi.

SOMMAIRES

Volume III, numéro 2, décembre 1972

- A. DUMAIS. — Herméneutique et sociologie.
B. CANIVET. — La pilule : comportements et décisions.
L. PIETERS. — Codes sexuels et relations pré-conjugales.
A. GRYSPEERDT. — Appartenance socio-culturelle et intérêts sportifs.
J. NIZET et G. DEPREZ. — L'inégalité sociale devant l'échec scolaire.
G. VAN ISTENDAEL. — La décision politique en matière d'aménagement du territoire.
P.H. VAN DER PLANK. — L'assimilation linguistique dans les sociétés urbaines.
J.A. GUILHON-ALBUQUERQUE. — L'industrialisation et son expérience.

Volume IV, numéro 1, juin 1973

MODELES CULTURELS ET PRATIQUE SOCIALE

- J. REMY. — Introduction à la problématique.
J. REMY. — La dichotomie privé/public dans l'usage courant : Fonction et Genèse.
L. VOYE. — Usage social du concept de critère objectif. Rôle du sociologue.
G. LIENARD et F. LOICQ. — Emergence d'une contre-légitimité dans le cadre d'un conflit dans l'entreprise Michelin.
F. LOICQ et G. LIENARD. — Maîtrise de l'espace et propriété du pouvoir.
M.L. LOPEZ et G. LIENARD. — Espace et resocialisation. Analyse d'une expérience.
E. SERVAIS et J.P. HIERNAX. — Une expérience de pédagogie institutionnelle.
J.P. HIERNAX. — Quelques éléments pour l'observation et l'analyse de performances culturelles.
J.M. LACROSSE. — Faut-il introduire le concept de forces désirantes dans la problématique du changement culturel ?

Abonnement : Centre de Recherches Sociologiques, Université Catholique de Louvain, Van Evenstraat 2b, B-3000 Louvain, Belgique, tél. 016/276.00, C.C.P. 5650.81, Compte bancaire : 431-0165441-26.

Tarif d'abonnement : 350 FB (2 numéros).

Prix de vente au numéro : 175 FB.

Tarif spécial pour étudiants : Abonnement : 200 FB (valable 1 an).

CONTREPOINT

Revue trimestrielle

Directeur : Patrick DEVEDJIAN

Rédacteur en chef : Georges LIEBERT

Rédacteur en chef adjoint : Jean C. TEXIER

N° 11

Été 1973

- THEMISTOCLE. — La France face à la monnaie des cynismes.
Christian STOFFAES. — De l'impôt négatif sur le revenu.
Jean BAECHELER. — La société occidentale a-t-elle un sens ?
François FEJTÖ. — L'Europe de l'Est en 1973.
Philippe ARIES. — La Famille hier et aujourd'hui.
Louis ROUGIER. — L'antiquité et le christianisme.
Jean LALOY. — La révolution française, son cours, ses dérapages.
Pierre M. DIOUDONNAT. — Les trois âges du fascisme français.
Jean PLUMYENE. — Sur Ernst Jünger.
Raymond RUYER. — L'éducation impossible.
Pierre RACINE. — A propos de l'ENA.

PRECEDENTS DOSSIERS

N° 8 : Les relations internationales.

N° 9 : Hommage à Montherlant.

N° 10 : Situation des intellectuels.

Le numéro : 15 F

L'abonnement : un an 50 F - deux ans 80 F

1 rue du Mail, 75002 Paris - Tél. 236.29.24 - CCP Paris 2605.96

SOCIALISME N° 117

Paraît tous les deux mois

Administration c/o FUKS F. - 13, bd de l'Empereur, 1000 Bruxelles

Abonnement annuel : 250 F - Abonnement de soutien : 300 F - Le numéro : 50 F

Spécimen gratuit sur demande

SOMMAIRE

Wily CLAES (interview) : Initiative industrielle publique et sécurité d'approvisionnement.

Fanny FUKS : Contrôler et coordonner l'informatique : mission politique par excellence.

John M. ELLIOT : Transport gratuit. Solution aux embarras de la circulation.

Pierre WEISGERBER : L'éducation permanente. Une tare ?

Anne GLIBERT-THIRRY : Education des adultes ou éducation permanente ?

E. DELATTRE : Les jeunes et la contestation.

Théodor BEREGI : Léon Jouhaux, la scission et la CGT-FO.
Les loisirs dans la société industrielle.

J. POELMANS : Le temps libre ira croissant dans les sociétés industrielles.

F. GOVAERTS : Les femmes aussi ont droit aux loisirs.

F. FUKS : On ne peut séparer le temps libre et le temps du travail.

CARREFOUR

Chronique sociale : Droits économiques et sociaux. Les perspectives d'une Protection Nationale et Internationale efficace des Droits économiques et sociaux. **Histoire sociale** : Les événements sociaux marquants de 1971. **Chronique de politique étrangère** : Sécurité et coopération européenne. République Fédérale d'Allemagne - Grande - Bretagne (R. Guillaume). **Chronique de politique intérieure** : Front des progressistes et crise de la démocratie (un ouvrage de Léo Collard, ancien président du PSB) (R. Abs). **Chronique théâtrale** : Un printemps faste (J. Brosgol). **Chronique littéraire** : « Accordez-moi cette valse » de Zeldra Fitzgerald ; « Les deux sacrements » de Heinrich Böll (J. Guyaux).

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES
INSTITUT DE SOCIOLOGIE

(Fondé par Ernest Solvay)

•
REVUE DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

Revue trimestrielle

Science politique, économie politique, économie sociale, sociologie du travail,
sociologie africaine, psychologie sociale, sociographie, etc.
Chronique démographique. Note critique. Notices bibliographiques.

Numéros spéciaux

L'Université européenne.
Raisonnement et démarches de l'historien.
Corps médical et assurance maladie.
Sociologie de la « Construction Nationale » dans les nouveaux Etats.
Aperçu sociologique sur le Québec.
Image de l'homme et sociologie contemporaine.
Sociologie de la littérature.
Le plurilinguisme.
L'ingénieur et l'information.
La sociologie du droit et de la justice
L'automobile dans la société.
Avortement et contraception.
Pour une société ouverte aux étrangers
La quantification en histoire

Administration et abonnements : Editions de l'Université de Bruxelles,
Parc Léopold, B-1040 Bruxelles (Belgique) - Tél. (02) 35.01.86.

Abonnements : Belgique : 600 FB ; autres pays : 700 FB

Le numéro : 200 FB. Le numéro double : 400 FB.

**THE AMERICAN
POLITICAL SCIENCE REVIEW
AND PS**

Institutional membership in the American Political Science Association offers subscribing members two journals, **The American Political Science Review** and **PS**.

The **Review** is the scholarly journal of the Association and includes articles covering comparative and American government, administration, public law, international relations, and political theory. An extensive book review section is also included.

PS is the Association's news journal with information on professional developments, research and study support, and professional as well as Association activities. Articles and reports on the discipline and profession are also included.

Annual Institution Membership
(included subscription
to two journals)

Domestic Institutions . . 35 \$
Annually
Foreign Institutions . . 36 \$

Politique belge - Belgische politiek

1967 : 1 vol./bund., 153 p./blz. **150 FB**
(Res Publica 1969/5)

1968 : 1 vol./bund., 408 p./blz. **290 FB**

1969 : 1 vol./bund., 435 p./blz. **450 FB**

Chapitres/Hoofdstukken :

M. Boeynaems, M. Claeys-Van Haegendoren, M. Créteur,
R. De Schutter, W. Dewachter, J. Gérard-Libois,
M. P. Herremans, A. Philippart, R. Vanden Branden, G. Van de
Put, H. Van Hassel.

Chronologie des événements.

Kronologisch gebeuren wat betreft het politieke leven.

Bibliographie/Bibliografie.

Société Générale de Banque - Compte/Rekening 210-0058702/78.

C.C.P./P.C.R. 533.74.

IBSP - Institut belge de Science politique

BIWP - Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique
Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Review of the Belgian Political Science Institute

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :
Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :
Sales conditions and annual subscription of RES PUBLICA Review

Port compris
Draagloon inbegrepen
Postages included in the amounts

	1973	
	F.B.	B.F.
1. Abonnement annuel (4 numéros) — jaarlijks abonnement (4 nummers). Annual subscription (4 numbers). (min. 650 p.).		
Belgique - België	500	
Autres pays - Andere landen - Others countries	660 (U.S. \$ 19)	
Etudiants - Studenten (Belgique - België)	300	
2. Collection par années de 1959 à 1972 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1972 - Set per Year of 1959 through 1972		
Belgique - België	450	
Autres pays - Andere landen - Others countries	580 (U.S. \$ 16)	
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/ through 1972)	150 (U.S. \$ 4)	
4. Collection complète de 1959 à 1972 inclus : Belgique : 5.000 F.B. - Autres pays : 5.400 F.B. Volledige Verzameling van 1959 tot 1972 inbegrepen : België : 5.000 B.F. - Andere landen : 5.400 B.F. Full set of 1959 through 1972 : Belgium : 5.000 F.B. - Others countries : 5.400 F.B.		

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 533.74 de l'Institut belge de Science politique
ou au compte 210-0068702-78 de la Société Générale de Banque, Montagne du Parc 3,
B-1000 Bruxelles (Belgique).

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 533.74 van het Belgisch Instituut voor
Wetenschap der Politiek of op rekening n° 210-0068702-78 van de Generale Bankmaat-
schappij Warandeborg 3, B-1000 Brussel (België).



L'Institut belge de Science politique compte
quatre catégories de membres :

- lecteurs ;
- correspondants ;
- associés ;
- protecteurs.

Les abonnés à la revue RES PUBLICA sont
d'office membres lecteurs.

Tous les membres sont régulièrement in-
formés des activités de l'Institut (publica-
tions, conférences, colloques, journées d'étude,
travaux scientifiques).

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der
Politiek telt vier soorten van leden :

- lezende ;
- corresponderende ;
- aangesloten ;
- beschermende.

De intekenaars aan het tijdschrift RES PU-
BLICA zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht
over de bezigheden van het Instituut (publi-
caties, voordrachten, colloquia, studiedagen,
wetenschappelijke werken).



Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique
Bibliotheek van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek
Publications of the Belgian Political Science Institute

1^{re} SERIE — 1^{ste} REEKS — 1st SET

- No 1. **Aspects du régime parlementaire belge**, par G. Ciselet, H. Fayat, W.J. Ganshof van der Meersch, M.-L. Gérard, M. Grégoire, P. Harmel, H. Rolin et P. Wigny. Epuisé
1 vol., 1956, 144 pages.
- No 2. **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**. Colloque du 17 mars 1956.
1 vol., 1957, 131 pages.
- No 3. **Le problème des grandes agglomérations en Belgique**. Colloque organisé le 17 novembre et le 1^{er} décembre 1956.
Préface de V. Crabbe, Assistant à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1957, 220 pages.
- No 4. **Euratom. Analyse et Commentaires du Traité**, par J. Errera, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, E. Symon, Directeur des relations internationales au Centre d'Etudes de l'Energie nucléaire (Bruxelles); J. Van der Meulen, Directeur général au Ministère des Affaires économiques de Belgique, et L. Vermaeve, membre du secrétariat de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Préface de P. Guillaumat, administrateur général, délégué du Gouvernement français près le Commissariat à l'Energie atomique (Paris).
1 vol., 1958, 476 pages.
- No 5. **Aspects de la Société belge**, par P. Tschoffen, C. Bronne, le chanoine Leclercq, le Lieutenant Général e.r. G. Beenaerts, Mme P. Wigny, A. Molitor, A. Peeters, L. Camu, A.-S. Gérard, P. Golschmidt-Clermont, A. Delfosse, M. Lamberty et le Comte Louis de Lichtervelde.
Préface de Marcel Grégoire, Président de l'Institut belge de Science politique.
1 vol., 1958, 332 pages.
- No 6. **Grands Problèmes de la science politique contemporaine**, par G. Vedel, A. Siegfried, A. de Staercke, J. Fourastié, M. Florkin, P. van Zeeland, A. Sauvvy, A. Molitor et P. Ryckmans.
1 vol., 1958, 264 pages.
- No 7. **Les élections législatives belges du 1^{er} juin 1958**, par C. Deguelle, M.-P. Herremans, L. De Grootte, Fr.J. De Weert, R. Rifflet, R. Clause, M. Laloire, V. Crabbe, R. Evalenko et Senatus.
1 vol., 1959, 320 pages.
- No 8. **L'avenir politique du Congo belge. Colloque du 28 novembre 1958**.
Introduction de A. Doucy, Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Secrétaire général de l'Institut de Sociologie Solvay, Membre de l'Académie royale des Sciences coloniales.
1 vol., 1959, 127 pages.

2^{me} SERIE — 2^{de} REEKS — 2^d SET

- No 1. **Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques**, par W.J. Ganshof van der Meersch, Professeurs à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles. Epuisé.
1 vol., 1957, 173 pages.
- No 2. **La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique**, par R. Urbain, conseiller juridique aux Services du Premier Ministre.
Préface de W.J. Ganshof van der Meersch, Professeur à la Faculté de Droit et à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles
1 vol., 1958, 257 pages.

Les ouvrages précités (1^{ere} et 2^e série) sont édités par la librairie encyclopédique, rue du Luxembourg 40, à Bruxelles. C.C.P. n^o 7087.07.

Les prix des ouvrages ont été modifiés par l'éditeur.

Ces ouvrages doivent être commandés directement à la Librairie encyclopédique.

De bovenvermelde werken worden uitgegeven door de « Encyclopedische Boekhandel », Luxemburgstraat 40, te Brussel. P.C.R. nr 7087.07.

De prijzen der werken veranderd door de uitgever.

NOUVELLE SERIE — NIEUWE REEKS — NEW SET

- No 1. **Aspects actuels des problèmes de la Défense nationale.** Colloque du 21 et du 28 novembre 1959.
Préface de A. Gilson, Ministre de la Défense nationale.
1 vol., 1960, 304 pages. Prix : 220 francs belges.
- No 2. **La démocratie enrayée**, par Fr. Perin, professeur à l'Université de Liège.
1 vol., 1960, 288 pages. Prix : 250 francs belges.
- No 3. **La querelle du recensement**, par P.M.C. Lévy, Membre du conseil supérieur de statistique de Belgique.
1 vol., 1960, 172 pages. Prix 175 francs belges.
- No 4. **Quelques aspects de l'activité de la Société Nationale de crédit à l'industrie**, par R. Vandeputte, professeur à l'Université catholique de Louvain.
1 vol., 1960, 122 pages. Prix : 120 francs belges.
- No 5. **Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays**, par C. Palm et B. Trouillet, A. Simon, J. Leclercq-Paulissen, C.A. Bird, A. Coutrot, E.C. King, F. Bonacina, J. Idenburg, R. Jotterand et L. Moulin.
Préface par H. Janne, Ministre de l'Éducation nationale et de la Culture.
1 vol., 1964, 392 pages. Prix : 400 francs belges.
- No 6. **Introduction au Socialisme rationnel de Colins**, par Ivo Rens.
1 vol., 1968, 552 pages, index. Prix : 480 francs belges.
- No 7. **Tendances récentes du Fédéralisme, en théorie et en pratique**, par Carl J. Friedrich (traduction)
Prix : 220 francs belges.
- No 8. **Résultats des Elections belges entre 1847 et 1914**, par W. Moine.
1 vol., 1970, 200 pages. Prix : 160 francs belges.
- Nr 8. **De Belgische Verkiezingsuitslagen tussen 1847 en 1914**, door W. Moine.
1 bundel, 1970, 200 blz. Prijs: 160 belgische franken.



SERIE « DOCUMENTS » — « DOCUMENTS » REEKS — « DOCUMENTS » SET

- No 1. **Recueil de Documents relatifs à la Propagande des mouvements socialistes au XIX^e siècle à Bruxelles**, établi et commenté par H. Lhoest-Offermann.
1 vol., 1967, format 21 × 30 cm, 65 p., 122 planches. Prix : 200 francs belges.
- No 2. **Recueil de Documents relatifs à la propagande des partis politiques aux élections législatives du 31 mars 1968**, établi par Dr. Wilfried Dewachter.
1 vol., 1970, format 21 × 30 cm, 32 p., 128 planches. Prix : 220 francs belges.
- Nr 2. **Propaganda bundel van de parlementsverkiezingen van 31 maart 1968**, samenstelling: Dr. Wilfried Dewachter.
1 bundel, 1970, formaat 21 × 30 cm, 32 blz., 128 pl. Prijs : 220 belgische franken.



SERIE « POLITIQUE BELGE » — « BELGISCHE POLITIEK ».

- No 1. **Politique Belge « 68 »** par 9 spécialistes.
1 vol., 1970, 408 pages. Prix : 290 francs belges.
- Nr 1. **Belgische Politiek in « 68 »** door 9 deskundigen.
1 bundel, 1970, 420 blz. Prijs : 290 belgische franken.
- No 2. **Politique belge - 1969 - Belgische Politiek par/door 9 spécialistes/deskundigen.**
Prix/Prijs : 450 FB/BF.

Les ouvrages de la Nouvelle série « Documents » et « Politique Belge » sont édités par l'institut belge de Science politique, rue des Champs-Élysées 43, B-1050 Bruxelles (Belgique). CCP no 533.74.

De werken van de Nieuwe Reeks en « Documents » reeks worden uitgegeven door het Belgische Instituut voor Wetenschap der Politiek, Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel (België). PCR nr 533.74.



**La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Éducation nationale**



**Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de medewerking van het Ministerie van Nationale Opvoeding**



Imprimé en Belgique

Dépôt légal : D/R.P. 1973/1/1173