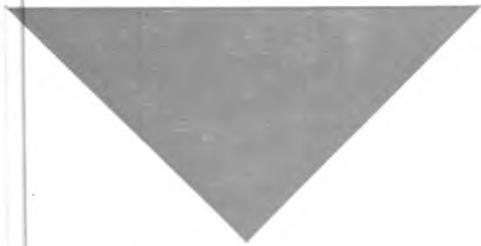


RES PUBLICA



1973/3

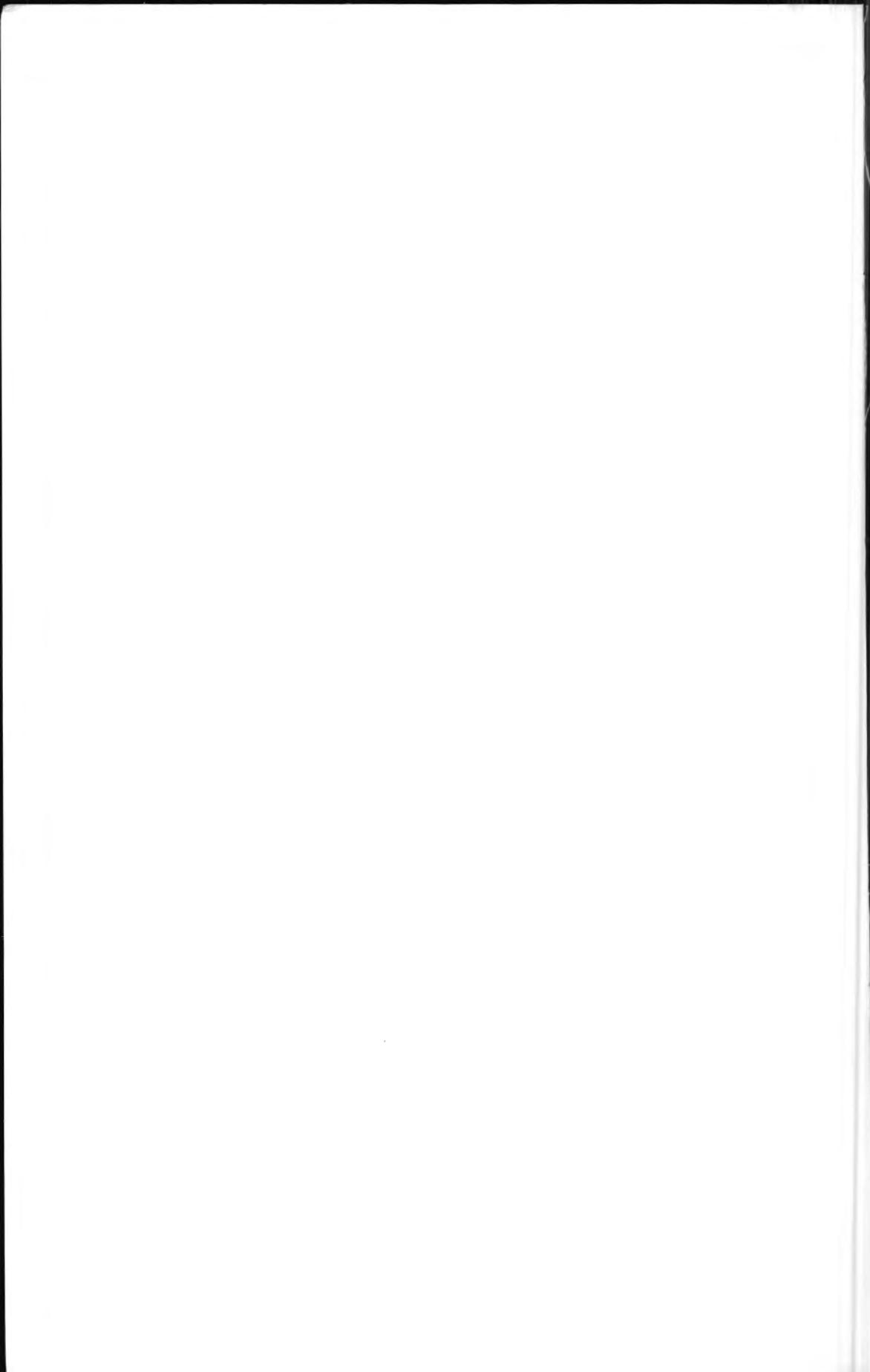
L'Administration belge - 1985

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, Staatssekretaris 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. PLAYSIC.

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.

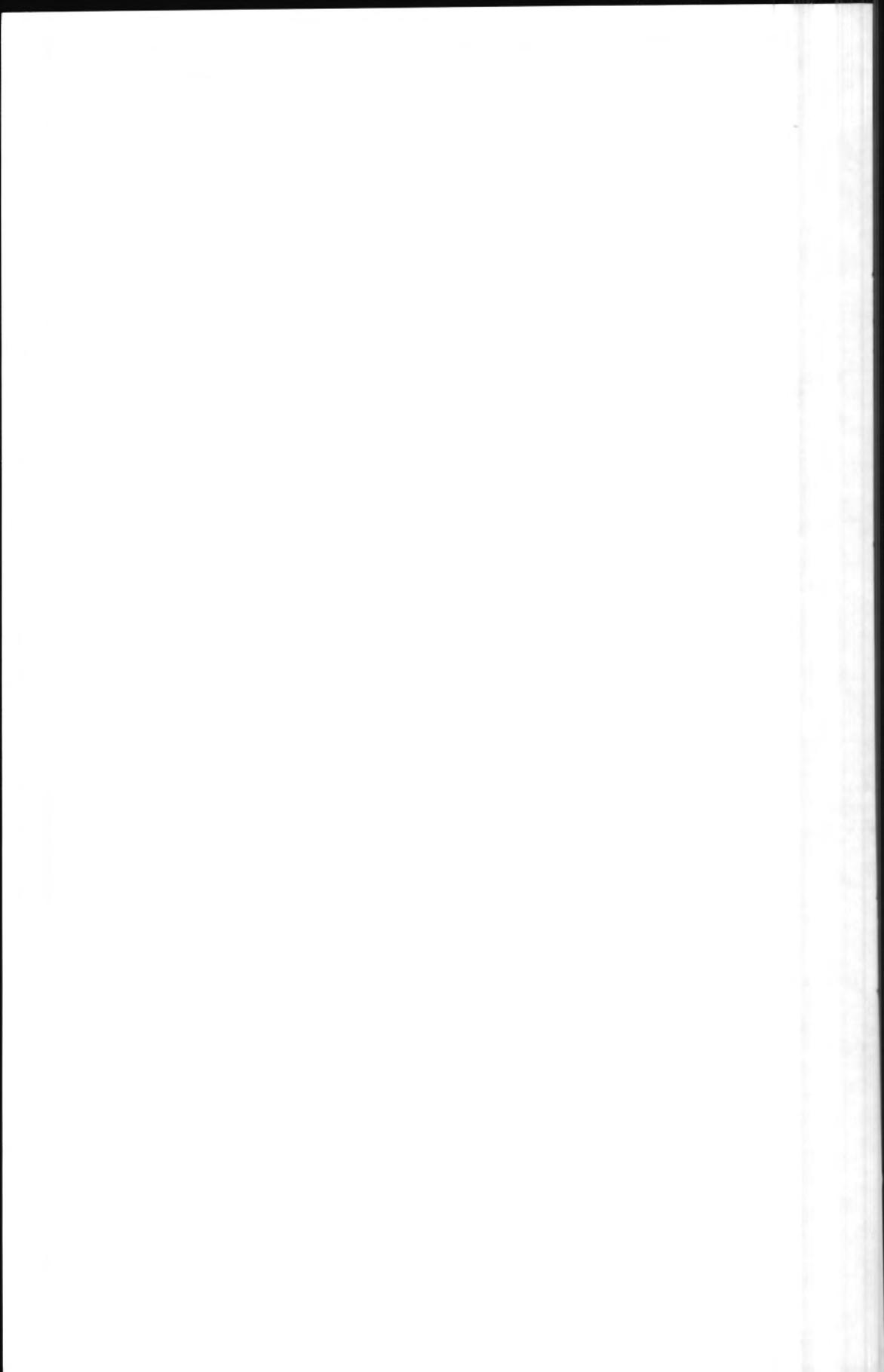
Il est rendu compte de tout ouvrage relatif à la science politique dont deux exemplaires sont envoyés au Secrétariat général de l'Institut.

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.

Voulez-vous 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 décloisonner 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 Ladrière 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 pamphléaires 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 verzuiling 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 matricienne 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 matricienne, 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.

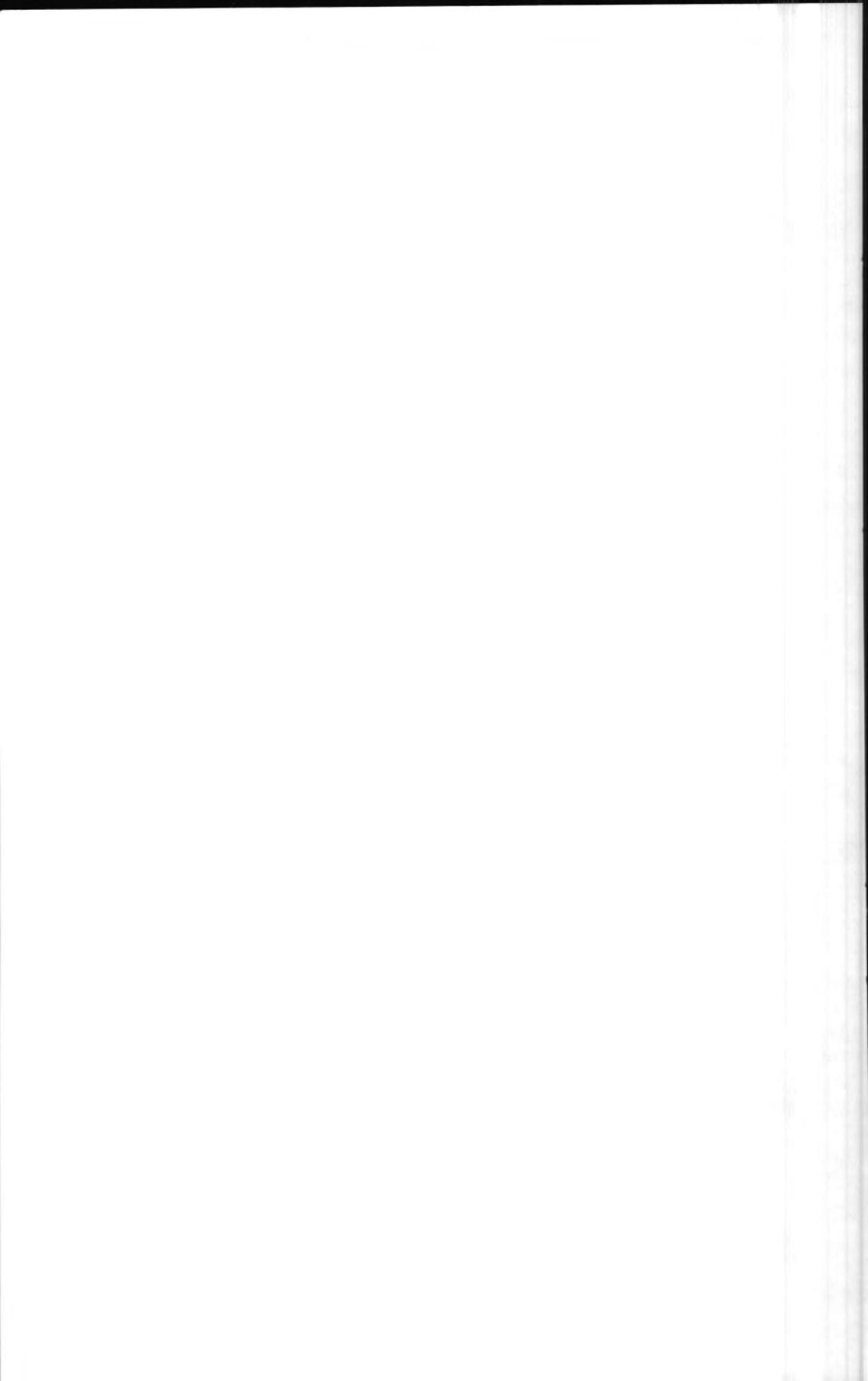
Les tendances au changement vivent aujourd'hui dans les administrations. Perceront-elles ? C'est une question à laquelle on ne pourra donner une réponse certaine qu'en 1985. De toute façon, les adaptations de ces structures et des mentalités feront le terreau du bien-être futur.

(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, n° 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.

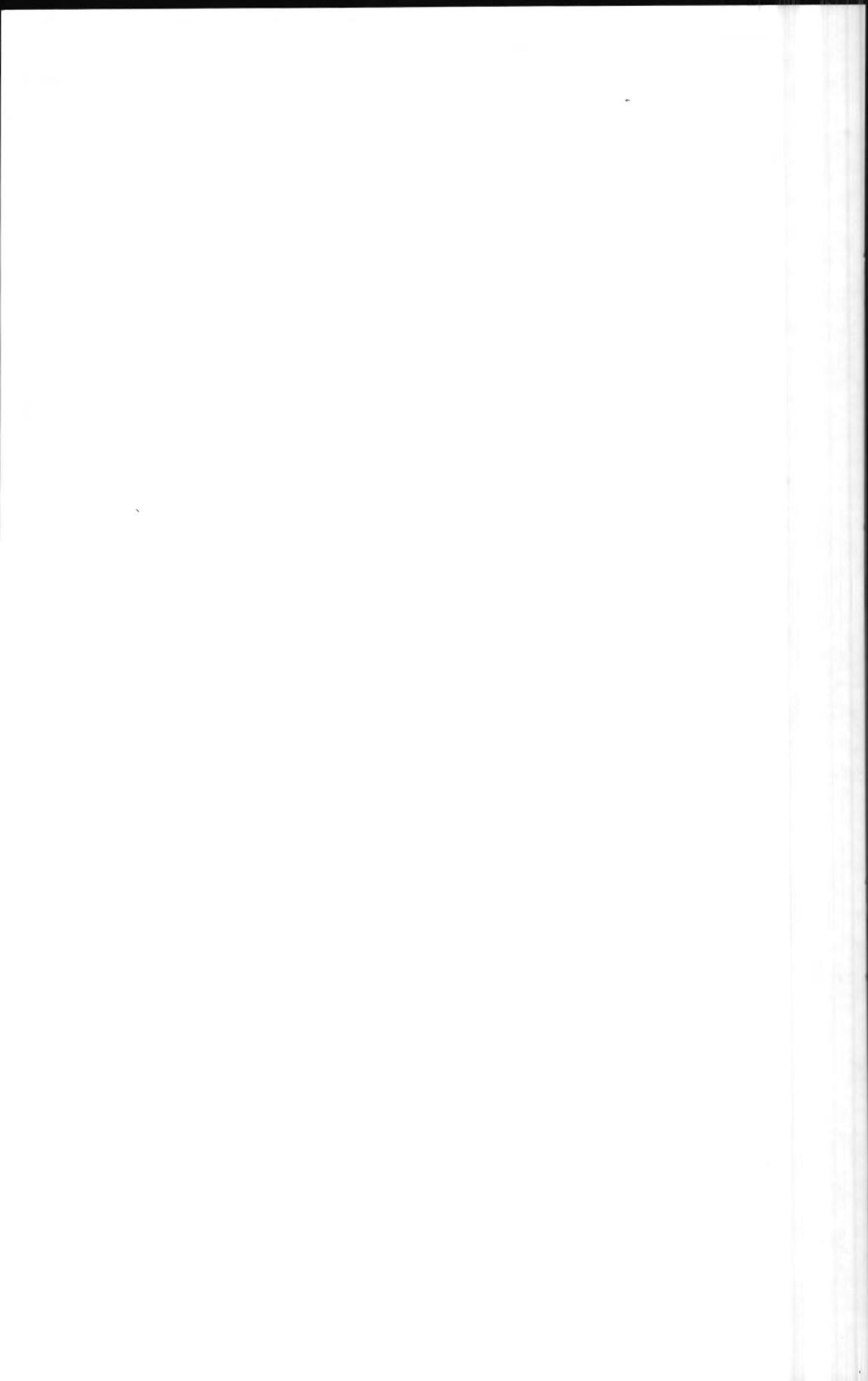
(8) « Du Principat » rapport présenté par Bertrand de JOUVENEL à Genève en septembre 1964 au Sixième Congrès mondial de l'Association internationale de Science politique. Réf. : G/PL/2, *Le leadership politique*, p. 23.

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 renouvelées 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.

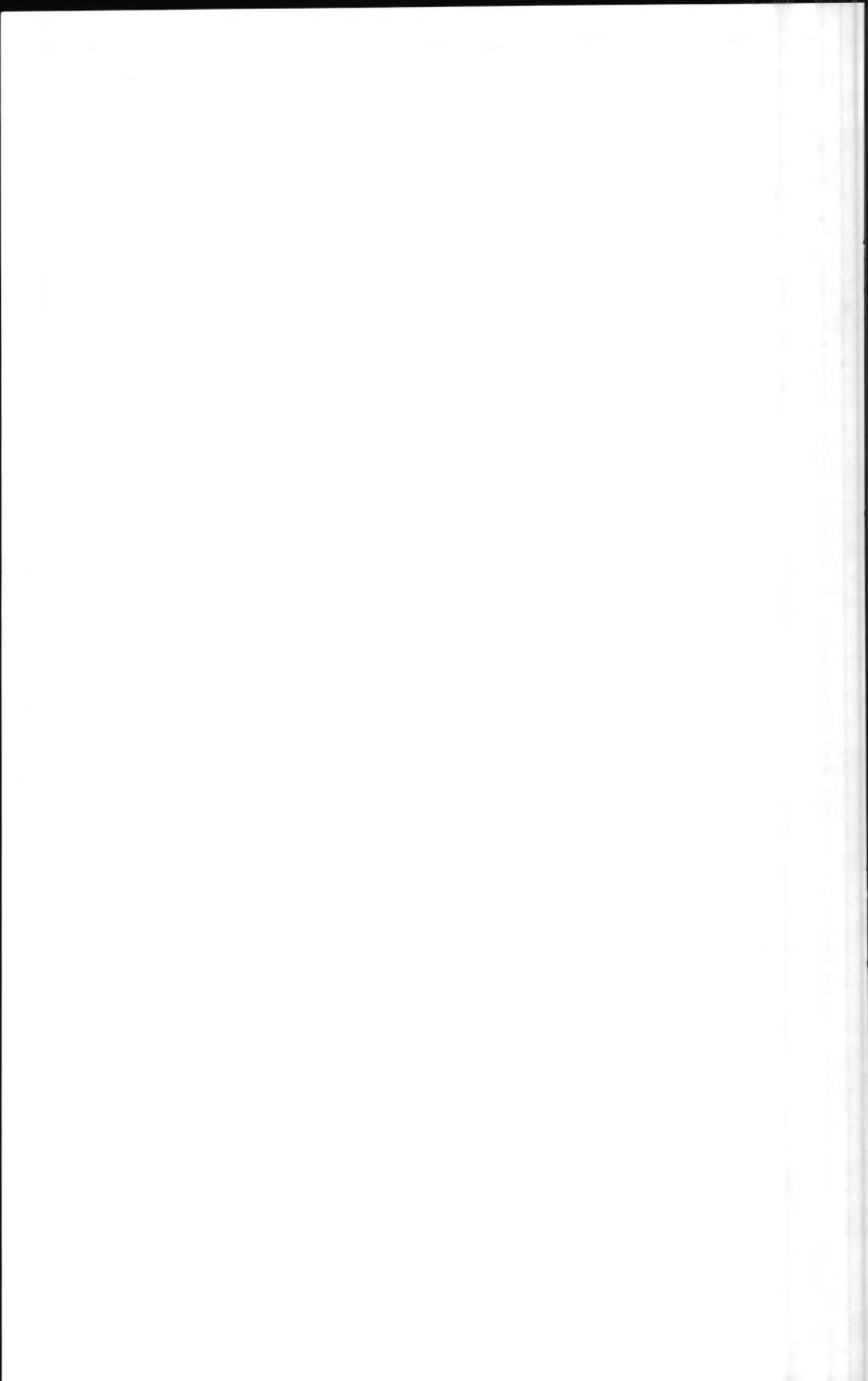
Est-ce cette indépendance, jointe au tempérament quelque peu agressif qui est le mien, qui a pu faire croire que j'avais, à l'égard des hommes politiques, une attitude de mépris ? Je ne sais. Mais vous avez eu tort de le croire, je puis vous l'assurer, et les conclusions que je viens de professer, il 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.

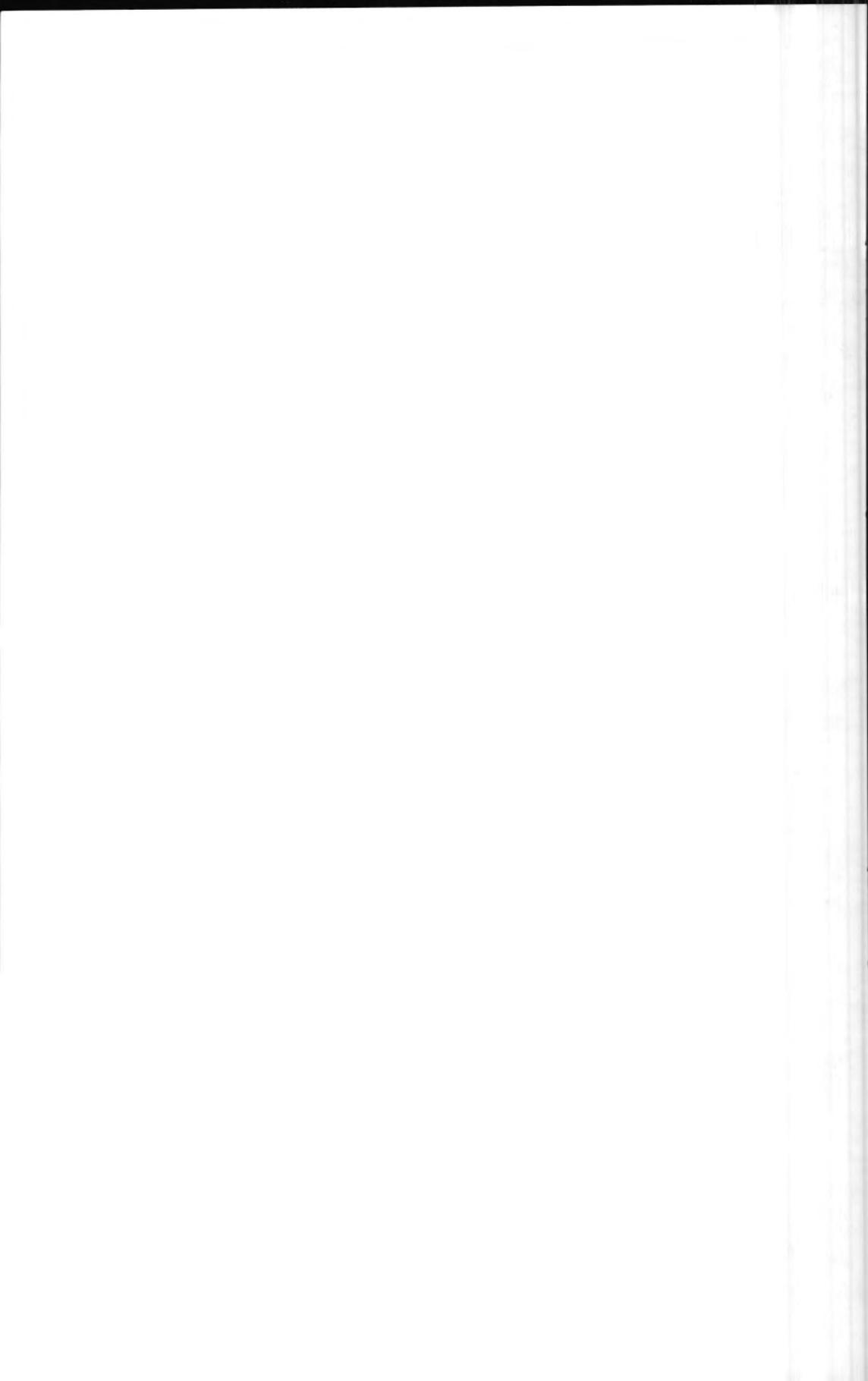
A document containing more detailed description of the problems to be discussed at the Conference will be circulated to interested persons.

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 Greisfald, 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