

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.

