

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 Zgbniew 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.

