

Réflexions sur l'administration intermédiaire

par Stefan SCHEPERS,

Directeur général de l'Institut Européen d'Administration Publique
à Maastricht.

★

Introduction.

Les réformes dans l'organisation de l'Etat intéressent, dans presque tous les Etats occidentaux depuis une vingtaine d'années, aussi bien l'opinion publique et les politiciens que les hommes de science. Jusqu'il y a peu de temps leur attention était surtout attirée vers les problèmes de décentralisation territoriale et dans une moindre mesure vers les problèmes concernant l'appareil politique central lui-même. Dans plusieurs pays, des modifications radicales de l'administration locale et/ou intermédiaire sont appliquées de manière rigoureuse (1). En théorie, les valeurs intrinsèques d'une administration territoriale décentralisée sont généralement reconnues mais on s'efforce d'adapter la plupart des valeurs de l'organisation administrative du XIX^e siècle aux exigences du gouvernement et de la politique actuelle.

Quoique trop peu de temps se soit écoulé pour porter un jugement définitif, le succès de la plupart des réformes peut être mis en doute. En dépit de toute la rhétorique sur l'autonomie locale et sur la démocratie, on peut pourtant affirmer que le but final de ces réformes est d'améliorer l'efficacité de l'administration décentralisée en tant qu'instrument du gouvernement central (2). On cherche non pas à affirmer l'autonomie locale, base essentielle pour la liberté et la démocratie, mais davantage à la rabaisser dans l'intérêt de la bureaucratie centrale et de la planification. Des administrations locales et intermédiaires sont combinées dans des

(1) Voir e.a. S. LAUWERIJSEN, H. WUYTS, *Een bestuurswetenschappelijke analyse van plaatselijke besturen in West-Europa*, Leuven, 1979 ; Institut Universitaire Européen, *Actes du Colloque « Dix ans de régionalisation en Europe »*, Firenze, 22-24 octobre 1980.

(2) J. CORNFORD (Ed.), *The failure of the State*, London, 1975, pp. 8-9.

unités plus grandes, comme si en soi cela augmenterait leur qualité d'administration. De l'adaptation de leurs compétences et moyens, il en est peu question ; il existe une beaucoup plus grande tendance vers la déconcentration par laquelle les administrations locales peuvent s'intégrer plus facilement dans les mécanismes de l'appareil central d'Etat. Peu de personnes nieront ce besoin de réformes mais ne s'est-on pas trop préoccupé de la nature et de l'étendue de ce qui continue à manquer dans les administrations locales et intermédiaires et pas assez analysé les échecs de l'administration centrale ?

Tout n'y est pas, pour autant, réglé au mieux. Les gouvernements sont présentement censés devoir prendre soin de la prospérité et du bien-être de chaque citoyen, tandis que pourtant, des coalitions d'intérêts de toutes sortes essaient dans toute la mesure du possible d'utiliser le pouvoir de l'appareil d'Etat à leur profit. Cette conception s'est si largement répandue qu'à peine quelqu'un peut-il y voir une menace politique et économique pour notre société ; en raison de la grave crise dans laquelle nous nous trouvons, un plus grand nombre de personnes commencent maintenant à ouvrir les yeux.

Le constant élargissement des responsabilités du gouvernement n'est pas seulement une conséquence des espérances accrues de la population — en fait, la plupart de ces espérances viennent d'un groupe déterminé qui essaie de satisfaire ses propres exigences sur le compte de l'ensemble des citoyens non organisés — mais également de la propre dynamique des bureaucraties et des grandes organisations d'intérêts, corporatives ou autres, qui se créent de nouvelles tâches ou qui éveillent auprès de la population de nouveaux besoins de sorte à élargir et renforcer leur propre rôle et position dans la société (3). Tenter de s'occuper de la prospérité des citoyens, autrement dit tenter de réglementer les processus économiques, mène à une concentration croissante du pouvoir par l'appareil d'Etat, qui connaît un accroissement sans précédent dans l'histoire.

Les conséquences en sont connues : centralisation, inefficacité, complication, non-contrôlabilité. La démocratie et les libertés civiles ont subi de fortes secousses dans notre société bureaucratisée. Mais les espérances que l'interventionnisme gouvernemental a fait naître ne pourront en aucune façon être remplies (4). Au contraire, cet interventionnisme a

(3) Voir e.a. G. TULLOCK, *The politics of bureaucracy*, Washington, 1965 ; W. NISKANEN, *Bureaucracy : master or servant*, London, 1976.

(4) Voir l'étude sur les Pays-Bas de A. HOOGERWERF, *Succes en falen van overheidsbeleid*, Samsom, 1983.

soulevé des problèmes encore plus sérieux que ceux qu'était censé résoudre le gouvernement.

D'une part, les principes démocratiques classiques s'usent insensiblement — en théorie non, en pratique bien — et les droits et libertés fondamentales des citoyens sont de plus en plus menacés par ce système bureaucratique. D'autre part, parmi les multiples facteurs qui ont amené la crise et provoqué une baisse du développement économique, sans oublier le chômage avec toutes les conséquences sociales désagréables que cela implique, il faut citer les interventions étatiques dictées par des prévisions politico-électorales ou poussées par des groupes d'intérêts (même petits) ou par des idéologies du siècle dernier, une politique dérégulée de dépenses de l'Etat et en général, des attaques contre l'économie de marché, qui s'est avérée pourtant être le système le plus capable d'apporter la prospérité à chacun.

Il conviendrait donc que les gouvernements ménagent leurs critiques à l'égard des administrations locales qui, étant donné les circonstances, n'ont pas jusqu'à présent accompli une si mauvaise tâche. Bien sûr, on peut être d'accord sur la nécessité de réformer les administrations locales et intermédiaires, de même que sur l'impression que les réformes déjà réalisées ne contribuent pas beaucoup à augmenter leur efficacité administrative et à remédier à l'échec de l'appareil d'Etat. Une véritable revalorisation des administrations locales constitue néanmoins une condition absolue en ce qui concerne les problèmes de l'Etat qui, vu le mouvement actuel des affaires (centralisation, bureaucratisation, interventionnisme) ne feront que s'aggraver. La « crise économique » actuelle est en fait une conséquence d'un échec institutionnel et politique, de l'incapacité pour notre système politico-administratif de s'adapter au niveau économique, social, culturel actuel de nos sociétés.

Une administration locale et intermédiaire qui serait organisée efficacement peut apporter une grande contribution à un nouvel épanouissement de la liberté et de la démocratie et donc aussi, de la vie économique. A cette fin, de nouvelles répartitions territoriales sont nécessaires, ainsi qu'une redistribution des tâches, compétences et moyens entre les administrations centrales et locales. Pour difficiles qu'elles aient été, les réformes appliquées jusqu'à présent dans les administrations locales et intermédiaires peuvent être considérées comme des solutions de facilité, il suffit d'ailleurs de voir les résultats; les réformes réellement difficiles n'ont pas encore été abordées. En Belgique, on a transféré des problèmes de l'Etat central à des entités dites régionales, mais qui sont en fait des petits sous-Etats ou Etats parallèles ayant dans certaines matières, des pouvoirs non-subordonnés à un pouvoir fédéral cen-

tral, donc des pouvoirs exclusifs. Cette régionalisation ne constitue nullement une modernisation de l'autorité publique, ni même une amélioration des techniques gouvernementales et administratives. Il peut être utile d'essayer de définir ce qu'est l'administration intermédiaire et quel peut en être le rôle.

Qu'est ce que l'administration intermédiaire ?

Si l'on veut éviter une discussion sans fin sur le concept même d'administration intermédiaire, il est d'abord nécessaire d'essayer d'en cerner la signification et les limites. Au sens le plus large et le plus simple, on peut définir comme intermédiaires toutes les administrations qui sont situées entre l'échelon administratif le plus bas, c'est-à-dire la commune, et l'échelon le plus haut, c'est-à-dire la Communauté européenne. Cette dernière a par sa structure, ses compétences et son fonctionnement, remplacé l'Etat central dans plusieurs domaines. En matière d'organisation interne des Etats membres, les institutions de la Communauté européenne n'ont pas de réelle compétence, de telle sorte que l'on puisse d'un point de vue pratique, considérer ici l'Etat central comme le niveau le plus élevé d'administration. Tous les Etats (sauf les très petits) possèdent entre le niveau communal et le gouvernement central, une ou plusieurs administrations intermédiaires. Mais leur structure institutionnelle, leurs tâches et compétences peuvent fort différer selon que l'on ait affaire à un Etat décentralisé, ou « régionalisé », ou fédéral. Il est vraisemblable que la position des provinces ne peut plus rester la même si au-dessus d'elle s'organise une structure régionale (comme en Belgique et en Italie), de même qu'une réforme approfondie du niveau communal ne ménage pas les administrations intermédiaires (comme au Royaume-Uni et au Danemark). En désignant par administration intermédiaire, toutes les administrations entre la plus élevée et la plus locale dans un Etat, on a sans doute nommé une caractéristique importante mais sur le contenu de ce concept, on n'a pas dit grand-chose.

Il reste une définition trop vague si l'on peut réunir sous un seul vocable des administrations aussi différentes que la complexe administration locale, la province ou la région. La définition que l'on a donnée contribue à peine à désigner une place dans la hiérarchie administrative. La spécificité de l'administration intermédiaire n'est pas suffisamment exprimée car ce concept s'étend à toutes les entités administratives de la commune jusqu'à l'Etat central.

On devra donc rechercher les fonctions propres de l'administration intermédiaire, son rôle au sein de l'appareil politique afin d'en compléter

la définition. En spécifiant que cela vaut pour les niveaux intermédiaires de l'organisation administrative territoriale, on suggère qu'elle est une zone tampon remplissant aussi bien la transmission que la fonction de coordination et que dans certains cas, elle peut même jouer le rôle de contre-poids pour l'une ou l'autre administration (5). Mais la coordination de tâches communales déterminées peut se réaliser de la même façon à travers des organes supra-locaux qui, pour cette raison néanmoins, ne peuvent pas encore être mis au compte du niveau administratif intermédiaire.

L'idée que l'administration intermédiaire aurait surtout une fonction de conciliation est encore imprécise et de plus, elle n'est pas sans comporter des risques. Cette idée vise un mythe bureaucratique selon lequel l'organisation de l'Etat doit comporter un certain nombre de niveaux et selon lequel une affaire doit nécessairement passer par des échelons intermédiaires avant qu'une décision ne puisse tomber au plus haut niveau (6). Cette idée, qui confond organisation et fonctionnement de l'Etat avec l'image biblique de l'échelle de Jacob, est à la base de la centralisation et de l'affaiblissement de l'autonomie locale. Autonomie implique que la gestion des affaires locales s'exerce librement dans les limites légales précises, selon leur avis et leur volonté, et donc, sous leur propre responsabilité ; autrement dit, à leur propre compte. Si l'on va plus avant dans la croyance en ce mythe, on en arrive à penser qu'une affaire peut seulement être mûre pour une décision lorsqu'elle a triomphé des différents échelons d'une organisation politique bureaucratisée — et rien de moins, car à chaque niveau existera la volonté de démontrer son importance en rendant cette décision plus difficile à prendre. Lorsque par ailleurs, les moyens (financiers, techniques) ne permettent même pas la réalisation de ce que l'on propose, l'autonomie locale n'existe encore qu'en apparence. Et même, plus on attend, moins on aura le désir de la réaliser ou même d'oser en prendre la décision, et on essayera toujours de se couvrir. Ainsi de plus en plus de décisions seront renvoyées en fait, non en droit, au sommet hiérarchique, au gouvernement central.

Mais le recul général dans la volonté de prendre des risques ou d'assumer des responsabilités, en un mot, d'user de liberté se fera sentir là

(5) K.H. LAMBERTZ, Le niveau intermédiaire dans la structure administrative, in *Actes du Colloque « Entre communes et région : une gestion publique intermédiaire »*, Institut Administration-Université, Charleroi, 3 avril 1979, pp. 1-2.

(6) P. ORIANNE, Entre commune et région : une gestion publique intermédiaire ?, in *Actes du Colloque « Entre communes et région : une gestion publique intermédiaire »*, Institut Administration-Université, Charleroi, 3 avril 1979, p. 4.

aussi et conduira de plus en plus à l'indécision, à des décisions ambiguës, à une politique du moindre effort.

Le mythe de la bureaucratie à propos de l'organisation sape, et la liberté, et la démocratie, et la prospérité. Il est déjà dépassé par la technologie de l'information. On ne peut envisager l'idée de l'administration intermédiaire comme élément médiateur entre le niveau administratif le plus bas et le plus élevé, du seul point de vue de la prise de décision dans l'Etat ; ses compétences ont également un rôle à jouer. Nous savons qu'il y a essentiellement trois compétences : à côté de la capacité de décider (dans une démocratie, c'est la tâche des élus du peuple de créer des lois et des règlements) et d'agir (ce qui suppose une structure technologique), il existe la capacité d'opposition, afin de rendre sans effet les efforts de ceux qui peuvent décider et agir. Si un tel pouvoir est donné à une administration intermédiaire par où l'on doit obligatoirement passer, cela peut constituer un redoutable obstacle (7).

Il faut se méfier d'une conception hiérarchique à propos de l'administration intermédiaire qui indique non seulement une position dans la structure de l'Etat mais aussi une fonction essentielle de conciliation ; cette conception est à la fois trop vaste et trop limitée. Dans la technologie administrative actuelle, elle est dépassée parce que le contact entre la base et le sommet, s'il est nécessaire et souhaitable, ne doit pas se faire nécessairement via un certain nombre de haltes aux niveaux intermédiaires. Une conception administrative qui remonte au temps des diligences doit maintenant être remplacée et adaptée à la nouvelle technologie. Pour l'administration intermédiaire, cela signifie une nouvelle recherche de son identité, de fonctions qu'elle peut et devrait remplir dans l'appareil politique de l'Etat. La question qui surgit alors, est celle-ci : y a-t-il aussi, à côté des tâches locales et nationales, des tâches supra-locales en même temps que sous-nationales à remplir, pour lesquelles une administration de composition locale serait exclue, et qui par conséquent, doivent se situer au niveau de l'administration intermédiaire ? Il faudra qu'un territoire et une structure correspondent à ce type de fonctions afin de pouvoir les remplir et dans ce cas-là, comment une telle administration se présenterait-elle ?

Fonctions de l'administration intermédiaire.

Les fonctions de l'administration intermédiaire se situent donc entre deux pôles, la commune et l'Etat central qui s'occupent chacun de leurs propres tâches. Pour répartir l'ensemble des tâches gouvernementales

(7) Idem, pp. 5-6.

sur les différents niveaux de l'administration, nous disposons d'une vieille mais très démocratique règle : peuvent seulement être attribuées à une administration plus élevée et plus distante du citoyen, les tâches qui ne peuvent être remplies par une administration locale. Sous l'influence d'une idéologie marxiste de l'Etat et de la théorie si souvent mal comprise de J.M. Keynes, la bureaucratie et les groupes d'intérêt y ont vu l'occasion de violer progressivement ce principe avec les conséquences que l'on connaît. Un retour à ce principe c'est-à-dire un retour vers une administration plus efficace, moins chère, plus libre et plus démocratique, exige simultanément la fin des monopoles d'Etat (en exceptant toutefois les domaines de la défense et des relations extérieures) et une revalorisation réelle des administrations locales et intermédiaires, qui doivent même pouvoir se concurrencer entre elles de la même façon que la concurrence apporte ses bénéfiques résultats dans le secteur privé. Ce que l'on retire de ce qui précède peut être défini en prenant la commune comme point de départ. Il subsiste peu de doute sur le fait que la commune, en Belgique et dans tous les autres Etats centralistes et bureaucratés de l'Europe de l'Ouest, est mûre pour une réforme approfondie. Deux méthodes sont possibles : libérale ou autoritaire. D'après la méthode autoritaire, partout suivie jusqu'à présent, les communes sont composées sur base de critères controversables, sans leur donner aucune nouvelle compétence ou moyen. En revanche, d'après la méthode libérale, on devrait d'abord déterminer quelles sont les tâches les mieux remplies au niveau local autonome et avec leurs propres moyens, et en réponse à cela, transférer immédiatement les compétences aux communes. Les citoyens peuvent eux-mêmes décider s'ils désirent que leur autorité communale prenne en mains ces tâches et s'ils le veulent, dès lors, conclure un lien de collaboration ou de fusion avec une commune avoisinante. Ils doivent payer eux-mêmes pour leurs désirs. Mais même le plus convaincu des partisans de l'autonomie locale admettra que pour un nombre substantiel d'affaires, le plan communal est trop étroit et il faut, c'est une nécessité, un niveau où les affaires à caractère supra-local et sous-national pourront se réaliser.

Un problème spécifique peut parfois être réglé entre quelques communes grâce à une collaboration supra-locale mais de tels organes continuent, étant donné leurs tâches, compétences, moyens, administrations et contrôle, à appartenir au niveau de l'administration communale. Quand vraiment trop de ces réglementations se constituent, c'est là un symptôme que quelque chose d'anormal se passe avec l'organisation administrative locale et intermédiaire.

Il faut autant que possible éviter les organes supra-locaux ; ils rendent l'administration locale non seulement opaque et non contrôlable

pour le citoyen, mais dans une grave mesure ils mènent à la bureaucratization du processus décisionnel local. Il est préférable d'avoir le fusionnement des communes — avec une réelle décentralisation communale intérieure — et un renforcement de l'administration intermédiaire.

Cette dernière a naturellement besoin de disposer d'un champ d'action assez grand qui lui permettra de saisir efficacement les problèmes économiques et socio-culturels dans leur essence et dans leur contexte respectif. Quelles sont les tâches qui sont propres à l'administration locale intermédiaire ? Une administration intermédiaire a besoin, comme une commune pour les affaires locales, de se voir confier la responsabilité de la gestion des intérêts d'un territoire et d'en porter la responsabilité financière.

L'administration intermédiaire peut se voir attribuer des tâches très différentes, auxquelles correspond un champ d'action essentiellement différent ; pour cette raison, on peut parler de micro-régions (provinces) et de macro-régions. Si l'administration intermédiaire est organisée en micro-région, elle remplit alors les tâches dans les domaines socio-culturels et économiques, le contrôle administratif des autorités des niveaux inférieurs, l'organisation et la gestion de services publics s'ils ne peuvent être privatisés, la coordination des activités locales et l'accomplissement de certaines missions de l'administration centrale. Les macro-régions par contre, ont leurs tâches orientées plutôt vers un terrain d'activités socio-culturelles et économiques où elles peuvent plus que les micro-régions développer leur propre politique. Mais elles doivent rester subordonnées à l'Etat central. La somme de leurs tâches se rapproche d'assez près de celles du gouvernement central, celles des micro-régions auprès des autorités locales. Mais dans un petit Etat comme la Belgique, des macro-régions sont superflues et inefficaces. De plus, quatre niveaux d'administration, c'est beaucoup trop coûteux pour les citoyens.

Bien sûr, on doit ici tenir compte que le gouvernement dans le futur devra transférer une grande partie de ses tâches, pour lesquelles son inefficacité est reconnue ou deviendra encore plus apparente, vers le secteur privé ; ou bien il devra céder au moins les positions de monopole pour le moins inadmissibles et accepter la concurrence. Naturellement, ce transfert entraînera aussi des conséquences pour les administrations intermédiaires et locales pour qui les tâches doivent également diminuer par la privatisation de nombreux services.

Il est aussi important d'éviter autant que possible les hiérarchies bureaucratiques dans l'élargissement de l'organisation et on accordera le moins possible de compétences exclusives aux niveaux de l'administra-

tion. Cela conduira nécessairement à l'institutionnalisation de la concertation entre les administrations, sur pied d'égalité — bien qu'en dernier ressort, quelqu'un doit toujours prendre la responsabilité de la décision —, de sorte que l'administration complémentaire ne soit plus seulement un slogan mais qu'elle passe au stade de la mise en pratique.

Les provinces sont des administrations intermédiaires dont on ne peut en tant que tel se passer dans l'organisation administrative d'un pays. Il faudra bien tâcher que toutes les unités micro-régionales et socio-économiques possèdent leur propre structure, ce qui suppose peut-être un nombre plus élevé de provinces. En tout cas, le domaine d'action de la province doit rester approprié à ses tâches (actuelles et à venir, émanant de l'Etat et des organes supra-locaux d'administration) de sorte qu'il faut viser à un chiffre de population allant de 500.000 à un million à peu près.

Il faut donc insister sur la nécessité de réaliser en fait, des réformes des administrations locales et intermédiaires dans le cadre d'une adaptation générale et approfondie de l'actuel appareil d'Etat aux exigences d'une société démocratique et économique saine. Une administration intermédiaire constitue une structure indispensable non pas en premier lieu, comme lien hiérarchique mais dans le but de gérer l'ensemble des tâches qui lui sont propres.

Summary : Reflections on intermediary administrations.

Widespread consideration of the role of the public sector was bound to develop in a society confronted by a serious economic crisis.

The reforms of local government carried out in the 60s and 70s have not led to the strengthening of local authorities and their means, as claimed deceptively in political speeches, but towards more influence by central government on these authorities and ultimately to its increased power over the administration of society.

There is not doubt that the state in its diligence to run almost everything is not only failing in its task of governing but is also putting society at risk. The administrations which come under the intermediary authorities could form a useful counterforce against the ever present invasion of the state.

For reason of its reduced capabilities local government shows the first virtue of not being able to claim hegemony, but also of being an instrument close to the citizen and his control. Furthermore it could manage many tasks in the best way.