

La prise de décision dans l'administration

par Albert DELPÉRÉE,

Secrétaire général du Ministère de la Prévoyance sociale (1)

★

INTRODUCTION

A. L'administration, à travers ses services et ses bureaux, exerce différentes fonctions qui se traduisent par la prise de décisions d'ordre général ou de caractère individuel.

En Belgique, l'exercice de ces prérogatives a toujours retenu l'attention, mais en sens divers et parfois contradictoires.

Les individus et les groupes se sont souvent émus des pouvoirs qui sont aux mains des pouvoirs publics et particulièrement de l'Etat : un réflexe collectif antiétatique a marqué — sauf exception — les différentes périodes de notre vie politique depuis cent cinquante ans.

Aujourd'hui, assez paradoxalement, certains individus et certains groupes s'émeuvent des pouvoirs non exercés par l'Etat ; ils se préoccupent des pouvoirs exercés par tel groupe ou tel organisme décentralisé ; ils s'inquiètent de voir l'Etat qui ne veut ou ne peut décider, qui ne veut ou ne peut arbitrer entre groupes agissant au travers de certaines institutions.

N'est-ce pas oublier que, à longueur d'années, les Belges et leurs dirigeants ont favorisé la décentralisation, la décentralisation fonctionnelle ou territoriale, qui n'est rien d'autre que l'attribution du pouvoir de décision à des services autonomes.

Mais alors que certains veulent à présent renforcer le pouvoir de décision à l'Etat, nous assistons au même moment à un double mouvement d'opinion favorable à des transferts nouveaux du pouvoir de décision, puisque divers milieux recommandent un autre partage des attributions soit vers le haut, c'est-à-dire au profit d'institutions internationales ou supranationales, soit vers le bas, c'est-à-dire au profit d'institutions régionales.

(1) Exposé fait à l'occasion du cycle de conférences organisé par l'Institut Administration-Université à l'intention des fonctionnaires des rangs 11 et 12.

B. Comme l'Administration subit les vicissitudes qui atteignent l'exécutif, j'ai d'abord quelque peu hésité avant d'accepter de vous parler de ce sujet difficile. Et puis, deux arguments ont emporté mon adhésion.

Le premier argument, c'est que les fonctionnaires des rangs 11 et 12 occupent une place fondamentale dans l'administration belge. Vous êtes des cadres intermédiaires, ni inférieurs, ni supérieurs. Vous êtes conseiller-adjoint, bibliothécaire, architecte en chef, inspecteur principal, médecin-chef de service, ingénieur principal, que sais-je encore...

Le deuxième argument, c'est que les théories défendues par certains auteurs en matière d'organisation administrative, qu'elles émanent de Max Weber ou de Chester Barnard, qu'elles soient basées sur le principe de la hiérarchie ou sur les procédés de communication, accordent aux cadres intermédiaires un rôle de plaque tournante. Vous êtes entre la conception et l'exécution. Vous participez à la conception et à l'exécution. Vous devez faire le lien entre la conception et l'exécution. Vous devez, si vous êtes compétents et travailleurs, présenter demain l'examen de direction.

C. C'est pour ces raisons que j'ai décidé — en définitive — de réfléchir avec vous au problème de la prise de décision dans l'administration. Mais nous nous efforcerons tout d'abord de préciser les deux termes-clefs qui sont à la base de cet effort de réflexion.

Dans une première partie, nous tenterons donc un essai de description des fonctions qui incombent à l'administration belge et un essai de description des caractéristiques que présente la décision.

Dans une deuxième partie, nous aborderons le thème qui nous est proposé.

I. LES TERMES-CLEFS DU PROBLEME

1. Description de l'administration belge.

A. L'Etat libéral du XIX^e siècle n'avait d'autre mission essentielle que de protéger l'individu et la propriété, à la fois contre la volonté étatique et contre la volonté populaire : c'était le rôle du Parlement et du Gouvernement. Aujourd'hui, l'Etat — qu'il appartienne au monde capitaliste ou au monde collectiiste — croit qu'il a vocation de refaire la société aux plans politique, économique et social.

L'Etat national connaît dès lors une extension considérable de ses fonctions et de ses moyens d'action ; des problèmes toujours plus nombreux sont de son ressort (investissements, équipements socio-culturels,

etc.) et sont traités selon des procédures nouvelles (consultations, débats, colloques (2), etc.).

Soucieux d'efficacité, l'Etat national agit en coopération avec d'autres Etats et, dans le cadre de l'Europe occidentale, certains problèmes se règlent déjà dans des zones de collaboration privilégiées (la Commission économique européenne régleme le commerce des oranges et la fabrication des pistolets de scellement ...).

Plus il y a d'affaires publiques, plus augmente le rôle de l'exécutif et de son corollaire : l'appareil administratif, dont la tâche est de plus en plus malaisée.

B. L'extension matérielle et géographique des fonctions de l'Etat a nécessairement changé la structure gouvernementale, la fonction ministérielle et, par conséquent, la nature même de l'administration belge.

Cette extension fonctionnelle s'est accompagnée, au plan du gouvernement, d'une spécialisation ministérielle. L'Ancien Régime avait légué à la Révolution française six secrétaires d'Etat et le chiffre six fut un chiffre assez traditionnel après la période napoléonienne. En Belgique, on le rencontre encore en 1865, à l'avènement de Léopold II (3).

Depuis cent ans, la spécialisation ministérielle n'a cessé de s'affirmer. Elle semble avoir atteint son développement maximum avec la constitution des deux derniers gouvernements. A côté des ministres chargés des départements traditionnels et des départements économiques et sociaux habituels (Economie, Travail, Agriculture, etc.), on relève à présent des ministres dont les fonctions sont propres à la civilisation tertiaire dans laquelle nous sommes engagés : deux ministres de la Culture un ministre du Tourisme. La désignation d'un ministre de la Fonction publique est le signe non trompeur de l'extension des fonctions et des services de l'Etat.

La spécialisation ministérielle se traduit aujourd'hui dans les structures administratives dont la prolifération s'est faite sans plan d'ensemble. On n'y trouve pas l'idée qui a présidé à l'édification d'un jardin français. L'empirisme, les pressions internes et extérieures marquent

(2) Faut-il citer des exemples ?

— Le Premier Ministre consulte le Président de la Confédération des syndicats chrétiens avant de lancer sa campagne concernant les économies et les impôts.

— Le Ministre des Affaires étrangères réunit les secrétaires généraux et les responsables du monde de l'économie avant de dégager les lignes de la politique d'assistance technique.

(3) Les ministères étaient la Guerre, les Travaux publics, les Finances, l'Intérieur, Justice et les Affaires étrangères.

tout le système administratif belge. Aussi, n'est-il pas question de trouver un organigramme des services de l'Etat avec indication de leurs relations et de leurs effectifs.

C. L'administration belge ne peut être ramenée aujourd'hui aux limites des départements ministériels. Ce serait une gageure dans les circonstances actuelles d'ignorer le processus de décentralisation fonctionnelle, notamment dans les secteurs économique, social et financier. L'Etat a abandonné, surtout depuis cinquante ans, certaines missions administratives à des organismes paraétatiques et leur a confié certains pouvoirs de gestion. Ces services publics décentralisés comptent parfois plus de personnel que les départements dont ils ont été détachés.

Il existe aussi une série de comités, conseils, commissions dans lesquels les représentants des groupes professionnels rencontrent les fonctionnaires et donnent leurs avis sur les mesures à prendre par le ministre. Cette administration « consultative » joue un rôle non négligeable dans le processus des décisions qui émanent de la volonté de l'administration.

2. Description de la décision.

A. L'exercice du pouvoir exécutif se traduit par des décisions qui prennent la forme d'arrêtés royaux et d'arrêtés ministériels.

Les arrêtés royaux désignent des décisions ayant une portée générale ou particulière.

Les arrêtés royaux prennent le nom de règlements lorsqu'ils désignent des décisions comprenant des dispositions nombreuses sur un sujet d'intérêt général.

Les arrêtés ministériels désignent des décisions de même nature que les arrêtés royaux ; ils sont pris sur invitation formelle du législateur et du Roi.

Le ministre communique ses directives et ses ordres aux fonctionnaires, soit par des circulaires ou des instructions ministérielles, soit par des dépêches ou des ordres de service.

Les circulaires et les instructions ministérielles contiennent des décisions adressées à une généralité de fonctionnaires relativement à un même objet.

Les dépêches contiennent des décisions d'ordre individuel adressées à un fonctionnaire pour régler un cas particulier.

Les ordres de service contiennent des décisions adressées à des fonctionnaires, mais visant plus particulièrement l'organisation interne et la discipline des bureaux.

L'administration enfin, prend des décisions dans le cadre de l'inter-

prétation et de l'application des lois : c'est la jurisprudence administrative.

B. Mais les décisions n'ont pas qu'un seul aspect juridique.

Elles diffèrent selon leur objet : il y a les décisions relatives au personnel ; il y a les décisions techniques ; il y a les décisions relatives aux dépenses, à l'organisation des services ; il y a les décisions relatives à l'exécution des lois et à la préparation des projets de loi.

En ce qui concerne leur contenu, les décisions sont de plus en plus soumises à des éléments contraignants.

Parmi ces derniers, nous examinerons ici brièvement les faits, l'efficacité, la technique, la continuité, la structure gouvernementale (et dans une certaine mesure les organisations européennes et internationales) ; tous ces éléments sont d'ailleurs interdépendants, complémentaires même.

a) La décision est limitée par les faits. Si les faits sont parfois utilisés pour des raisons d'opportunité, ils n'en ont pas moins une valeur objective. Les faits sont aussi plus forts qu'une doctrine, qu'une idéologie : ils l'emportent partout, même sur les règles morales : «... les choses étant ce qu'elles sont ...». Ne voit-on pas les partis politiques eux-mêmes demander — lorsqu'une situation est devenue inextricable — que l'on « dépolitise » tel problème, que l'on en revienne aux faits, que l'on désigne un ministre technicien, pour dégager plus aisément les compromis incessants et indispensables.

Parmi les faits plus ou moins irréductibles, il faut ranger le conformisme des idées, la pression directement exercée par les groupes, la pression indirecte de l'opinion publique, l'ambiance, c'est-à-dire l'état des esprits et, the last is not the least, les faits juridiques, c'est-à-dire la législation, la réglementation, la coutume.

Les faits sont le domaine par excellence de l'administration.

b) La recherche de l'efficacité — nouvel impératif de la politique actuelle — réduit aussi les possibilités du choix.

La recherche de l'efficacité à tout prix n'est pas un phénomène récent ; elle est la conséquence normale de notre civilisation. La rationalité, l'efficacité psychologique de la décision importent plus que sa signification morale et spirituelle (4).

c) La technique introduit une autre limitation dans le choix de l'homme politique. En effet, la technique a envahi tous les domaines de

(4) Faut-il en fournir une preuve ? Un gouvernement est plus tenté de décider une augmentation des prestations sociales que de proposer une expansion des équipements socio-culturels, parce que la première solution est politiquement plus rentable.

la vie économique et sociale. Les ordinateurs serviront demain la science juridique comme ils servent déjà la science médicale.

L'importance de plus en plus grande prise par les machines dans la préparation de la décision oblige à poser les problèmes avec une rigueur analytique accrue.

d) La continuité de l'action limite elle aussi la décision. Que d'options contradictoires concernant la sécurité sociale ou les nationalisations, il y a vingt ans ! Aujourd'hui, ces problèmes ne suscitent plus ni *consensus* actif, ni *dissensus* passionné.

Lorsque le gouvernement parle de réduire les frais de l'assurance maladie, quel est le fonctionnaire averti qui songe sérieusement à préconiser la suppression de la gratuité de la médecine pour les veuves, invalides, pensionnés, orphelins ? L'opinion publique n'est pas prête psychologiquement aux changements fondamentaux trop fréquents ; l'économie supporterait aussi difficilement des bouleversements successifs. La continuité de l'action s'accompagne d'une mainmise sur l'avenir, qu'on le veuille ou non.

II. LA PRISE DE DECISION DANS L'ADMINISTRATION

1. Les centres de la décision.

A. Si la décision s'étend à un domaine toujours plus vaste, si le choix et le contenu de la décision sont de plus en plus restreints, il est difficile aujourd'hui — dans beaucoup de cas — de répondre à la question : « Qui a pris la décision ? ».

Sans doute, le juriste s'appuiera sur les textes pour déterminer l'autorité responsable. En régime parlementaire, c'est le Roi, le ministre, le conseil de cabinet et le parlement ; c'est, en cas de délégation, tel fonctionnaire.

En pratique, la détermination du vrai « centre de décision » est un problème souvent malaisé.

L'influence des éléments extérieurs contraignants laisse deviner que le processus de décision se déroule au sein « d'un ensemble complexe de jugements personnels, de traditions, de conflits entre des organismes multiples de l'État, de pressions de groupes extérieurs ».

Sans doute, dans un ministère bien organisé, le dossier qui doit conduire à une décision suit un chemin bien tracé. Il n'en reste pas moins qu'à chaque stade du cheminement, le dossier peut être influencé par des interventions de l'extérieur ou être dévié de la voie normale. En tout état de cause, la décision définitive est le résultat d'une série de

décisions parcellaires et le jeune fonctionnaire ne peut s'indigner de ne pas être en état de décider et de décider tout seul.

B. Le processus décisionnel dans le cadre belge se distingue par deux caractéristiques, d'ailleurs interdépendantes :

— la préparation de la décision s'étend à de nombreuses personnes au sein de l'administration centrale, même au-delà des limites de cette administration,

— les groupes d'intérêt accèdent aux centres de décision, cet accès étant partiellement institutionnalisé.

Dans la mesure où l'autorité gouvernementale est faible, les groupes de pression bien organisés, déjà associés à la préparation de la décision, ont l'occasion d'influer fortement sur la prise de décision : c'est par euphémisme qu'on parle alors de groupes de pression.

La décision se prépare et se prend à trois niveaux : politique, administratif et des groupes d'intérêt (5). Nous examinerons la prise de décision à chacun de ces niveaux, qui sont aujourd'hui intimement mêlés, après avoir examiné la préparation de la décision dans l'administration.

2. La préparation de la décision dans l'administration.

A. Les méthodes de préparation de la décision dans l'administration sont variables : d'un côté, il y a la méthode purement scientifique, entièrement objective et rationnelle ; à l'opposé, il y a le recours à l'intuition pure et à l'expérience et reposant sur le jugement subjectif.

Sans doute, les fonctionnaires utilisent-ils souvent, quand il s'agit de passer à l'action, une combinaison de ces deux extrêmes, les méthodes de décision objectives venant renforcer les méthodes subjectives.

Il ne faut pas perdre de vue que le recours à l'intuition doit être réservé au niveau hiérarchique supérieur. Seul, le ministre peut prendre la responsabilité d'une décision irrationnelle.

Il est évident que le recours à la méthode scientifique est plus courant, depuis quelques années, dans toutes les phases du processus de la préparation de la décision. Il est aussi évident que dans la mesure où ces méthodes prouvent leur validité, le chef ne peut pas les ignorer complètement.

Rien de tel que d'avoir un bon dossier, un dossier logique, objectif.

La préparation de la décision exige une bonne organisation du départ

(5) En fait, il y a un quatrième niveau: le niveau européen.

tement. Quelle que soit la voie suivie pour susciter et obtenir les collaborations nécessaires, le dirigeant peut suivre la ligne hiérarchique, il peut faire appel à son staff, il peut créer un groupe de travail ad hoc. En pratique, c'est souvent une combinaison de ces différents moyens.

B. Dans tous les cas, ces mécanismes réclament la réalisation de certains préalables ; je cite parmi d'autres : la détermination des compétences, l'existence de structures de coordination et de moyens de communication, l'adaptation des dirigeants au contexte socio-économique.

a) La détermination des compétences est un premier élément fondamental de la préparation de la décision.

Que d'incertitudes encore, à l'heure actuelle, quant au partage de compétences entre le département et les établissements publics qui en dépendent, entre l'administration et le cabinet du ministre.

Que d'incertitudes même quant à la compétence de certains ministres, car le gouvernement qui entre en charge oublie souvent cette précision.

Ces incertitudes favorisent peut-être, dans certains cas, la multiplication des centres de préparation de la décision, mais elles soulèvent aussi beaucoup de frustrations, d'échecs et au minimum, de doubles emplois.

b) L'existence de structures de coordination et de moyens de communication constitue un deuxième élément fondamental de la préparation de la décision.

Le travailleur individuel, l'artisan est aujourd'hui dépassé. Le fonctionnaire, chargé de concevoir des décisions ordonnées en vue d'un objectif fixé, doit apprendre à travailler en équipe. La complexité des problèmes, la multiplicité des structures, la formation générale des fonctionnaires oblige la hiérarchie à être moins robotique, à susciter une collaboration moins passive de bas en haut, mais aussi des différents secteurs entre eux.

Si la délégation — au sens juridique du terme — n'est pas suffisamment utilisée, la préparation de la décision est, par la force même des choses, largement diffusée entre un grand nombre de personnes.

Cette évolution réclame la mise en place de structures de coordination qui vont permettre le dialogue à l'intérieur de l'administration. Le dialogue hiérarchique et le dialogue dans les relations latérales est indispensable. C'est un des domaines où la mutation des esprits est la plus impérative, la plus difficile. Les cadres intermédiaires peuvent jouer ici un rôle énorme.

Les fruits du dialogues seront nombreux et rapides : amélioration des communications, formation et épanouissement des collaborateurs qui comprennent mieux leur place et leur rôle.

c) L'adaptation des dirigeants au dialogue en dehors de l'administration me paraît un troisième élément fondamental de la préparation de la décision.

La faiblesse du haut fonctionnaire belge est d'être souvent un homme seul. Sa force réside dans sa discrétion et sa technicité qui sont les garants de l'objectivité et de l'impartialité de ses positions. Cependant, sa force aussi est d'être écouté dès qu'il accepte de dialoguer avec d'autres : il peut exercer alors une influence certaine, directe ou indirecte, sur les milieux à l'activité desquels il participe.

Pour être efficace, pour garder le sens de l'équilibre et de la relativité, pour combattre le découragement et conserver un optimisme modéré, le fonctionnaire doit savoir se situer et situer son activité dans l'ensemble des connaissances et méthodes nouvelles.

On peut être un excellent juriste, un excellent ingénieur, et ne pas voir les rapports de sa spécialité avec l'ensemble.

Apprendre à situer le particulier dans le général, à voir ce qu'il y a de général dans le particulier : voilà la culture générale.

Se fixer des objectifs, se fixer un programme, se fixer un budget, c'est partir avec une boussole. C'est aussi la matière même de la politique d'aujourd'hui.

Il est évident que beaucoup de fonctionnaires sont engagés dans la politique et ils y jouent un rôle quand ils interviennent dans la détermination des objectifs, le choix des moyens, la fixation des priorités.

Je ne suis pas de ceux qui parlent un peu à la légère de la dépolitisation de la fonction publique. Je crois, au contraire, que les fonctionnaires sont nécessairement impliqués dans la politique en tant que rédacteurs de textes, en tant que conseillers ou collaborateurs des ministres, en tant qu'intermédiaires chargés de faciliter l'interaction des groupes. Ils doivent être des catalyseurs : les contacts extérieurs avec les *policy makers* qui ne sont pas dans l'administration facilitent la tâche des gouvernements.

Les bons fonctionnaires ont des contacts avec l'extérieur ; ils font usage de leur *background* social et culturel ; ils doivent apprendre ce que leurs prédécesseurs ne sentaient pas toujours d'instinct : ils doivent être ouverts sur l'extérieur, sur le monde ; ceux qui se replient sur eux-mêmes n'ont pas la classe d'un haut fonctionnaire.

3. La prise de décision au niveau politique.

A. Le compromis belge repose, en ordre principal, sur des gouvernements de coalition. L'importance des groupes politiques et linguistiques oblige les ministres à se préoccuper de ne pas mettre en cause une coa-

lition toujours précaire. Cela favorise le recours à des techniciens œuvrant dans les cabinets ministériels, la création de commissions dites neutres parce que toutes les opinions y sont représentées.

Nonobstant ces éléments qui interviennent dans la préparation de la décision, le ministre conserve un rôle important, bien que variable, dans un grand nombre de décisions.

B. Dans toutes les hypothèses, le ministre est toujours à même de se réserver une zone minimum d'indépendance ou d'intervention. Cette zone s'étend nécessairement à quelques démarches que nous allons essayer de préciser.

Constatons tout d'abord que les décisions au niveau politique n'ont pas toutes la même importance. Le problème consiste donc à savoir si le ministre prend les décisions les plus importantes au dehors des décisions majeures qui, pour la plupart, se trouvent déjà contenues en puissance dans la déclaration gouvernementale.

La mise en œuvre de ces décisions implique généralement une dialectique entre le ministre et les groupes, entre le ministre et son administration, entre le ministre et son cabinet ; ces confrontations sont souvent complétées par une autre dialectique entre ministres (au sein du conseil) et parfois entre le ministre et les parlementaires.

Les décisions mineures — par exemple, les mesures d'application — mettent parfois en présence le ministre (et son cabinet) et l'administration.

De ces éléments, se dégage une constatation importante : le ministre est généralement un des partenaires du dialogue. Les groupes, l'administration peuvent être plus ou moins ignorés, mais le ministre prend toujours la décision finale.

C. Le noyau de la décision ministérielle comprend aussi les trois éléments suivants.

Les décisions importantes — et parfois les autres — impliquent un risque qui peut se traduire par l'affaiblissement ou par la chute du ministre, voire du gouvernement : on peut estimer que le ministre fait sa propre évaluation du risque en acceptant la responsabilité politique d'une décision.

Le ministre est aussi libre d'intervenir pleinement dans la coordination indispensable entre les buts et les moyens. L'expérience prouve que le programme gouvernemental doit être réalisé dans la première moitié de la législature, sous peine de ne pas être achevé avant les prochaines élections. C'est au ministre à déterminer les étapes et les échéances, si elles ne se trouvent pas fixées dans la déclaration gouvernementale.

La décision ministérielle peut se permettre d'être partiellement irrationnelle. En présence d'une grève subite dans des secteurs d'intérêt vital, le ministre doit agir : il doit faire preuve d'intuition, de coup d'œil, de bon sens. C'est tout l'art de l'homme politique. La meilleure décision n'est pas toujours rationnelle : en face d'un fonctionnaire prisonnier de sa logique ou de son empirisme, le ministre — s'il est homme d'Etat — choisira la bonne décision, qu'elle soit rationnelle ou non : celle qui emporte le plus large *consensus* et qui ne sera pas remise en cause à court terme.

4. La prise de décision au niveau de l'administration.

A. La décision appartient, en principe, à l'autorité du Roi ou du ministre.

Mais tout pouvoir a ses limites, fussent-elles physiques. D'où la nécessité — même s'il y a décentralisation (6) — d'une déconcentration de l'administration qui donne le pouvoir de décision, la compétence d'accomplir des actes juridiques engageant l'Etat, à des agents hiérarchiquement subordonnés à l'autorité centrale.

Dans un pays démocratique, la loi doit régler strictement les possibilités de déléguer le pouvoir de décision.

Le transfert normal d'attributions du ministre à l'administration s'est toujours opéré de façon officielle : par la délégation de pouvoirs, les fonctionnaires sont investis du véritable droit de réglementation. Mais la délégation a aussi ses limites : il n'est pas possible de tout déléguer (7).

La déconcentration, en tant que technique d'organisation interne des administrations centrales ou même des administrations décentralisées, présente les mêmes avantages que la décentralisation :

- elle accélère la marche des affaires,
- elle situe mieux les responsabilités.

Il est important d'obliger les fonctionnaires à prendre des décisions sans se faire couvrir par le ministre. Il est important d'empêcher le ministre d'invoquer l'argument qu'il n'a pas le temps de lire ce qu'il a signé.

(6) Ce transfert d'attributions s'accompagne du contrôle et de la tutelle du pouvoir central.

(7) C'est ainsi qu'en matière de nomination, le Roi est le chef de l'administration et le pouvoir de nomination ne peut faire l'objet de délégation que pour les postes subalternes.

La déconcentration fait coïncider la responsabilité avec le pouvoir de décision.

B. Mais l'administration moderne ne se borne pas à exercer des fonctions d'exécution, « elle est devenue l'organe de la rationalité technique de la société ». L'administration moderne a une opinion sur chaque problème relevant de sa compétence, opinion à mi-chemin des extrêmes et des intérêts particuliers ; dans l'ensemble, elle a une doctrine qui s'inspire de l'intérêt général et elle a comme objectif d'assurer la continuité de l'Etat.

C'est pourquoi la fonction administrative doit être intimement mêlée à l'action ministérielle ; elle ne peut en être isolée car, en fait, les nécessités pratiques obligent de passer de l'une à l'autre sans heurts et difficultés. Il est donc nécessaire qu'au sommet, la fonction ministérielle et la fonction administrative se rejoignent, collaborent à la définition des objectifs politiques, des programmes, des moyens.

L'administration quotidienne est faite de multiples décisions qui portent sur des milliers et des millions de francs.

Ces décisions de l'administration — par leur répétition et leur nombre — finissent par être aussi importantes que les décisions prises au sommet et qui portent sur des milliards.

Un exemple montrera que toutes ces décisions sont complémentaires et doivent être intégrées.

Lorsque le gouvernement décide que les dépenses sociales en 1967 ne pourront dépasser que de sept pour-cent les dépenses budgétaires prévues en 1966 (8), non seulement il décide de consolider les dépenses sociales de l'ordre de quarante milliards (l'Education nationale étant exclue), mais il décide une nouvelle dépense de l'ordre de trois milliards.

Une telle décision relève de la science économique et de sa forme moderne l'économétrie dont le domaine est celui de l'économie nationale ou des grands secteurs de l'économie nationale.

Il ne peut y avoir d'hiatus entre les décisions qui relèvent de l'économétrie et les décisions qui relèvent de la science de l'organisation.

Il ne peut y avoir d'hiatus pour la raison suivante.

Il est sans doute exaltant pour le Ministre de la Prévoyance sociale de se dire : en 1967, la sécurité sociale belge représente cent milliards de cotisations, vingt-cinq milliards de subventions de l'Etat, cinq milliards des revenus placés sous forme d'immeubles, d'actions ou obliga-

(8) Le coefficient de sept pour-cent a été choisi en fonction du taux d'accroissement du produit national.

tions ; en 1967, la sécurité sociale représente cent trente milliards de transferts, soit plus de quinze pour-cent du revenu national. C'est dans ce contexte, où le Ministère de la Prévoyance sociale apparaît comme une des plus grandes institutions financières de ce pays, que se placent les décisions concernant les vingt-cinq milliards d'allocations familiales, les quatorze milliards d'honoraires des médecins, les deux milliards d'allocations aux handicapés, etc.

Tout cela stimule l'imagination, mais est terriblement dangereux.

Le ministre est dans son île, autour de laquelle certains membres de son cabinet montent une garde vigilante ; il regarde vers l'horizon et pense à ce qu'il adviendra de la sécurité sociale dans trois ans, cinq ans, dix ans. Il ne voit pas les mouvements de l'océan, mouvements qui sont, eux, perçus par les fonctionnaires de tous grades qui sont dans les services et les bureaux.

Les décisions à prendre au niveau de l'administration ne sont pas de petites décisions. Au contraire. Elles sont importantes pour les tiers et pour les chefs. Les décisions mal élaborées au plan des bureaux peuvent empêcher ou mal orienter les décisions au sommet.

C'est pourquoi la collaboration, l'esprit de collaboration doit exister entre le niveau politique et le niveau de l'administration, entre tous les étages de l'administration. Si ce n'est pas le cas dans l'un ou l'autre département, l'administration concernée ne doit pas se replier sur elle-même.

C. Il ne faut pas oublier que — partout et toujours — l'administration possède un pouvoir propre (même si elle a intérêt à ne pas le montrer) qui, dans l'ensemble, tend à s'accroître. Comme le ministre, tout fonctionnaire a une zone d'autonomie où il lui est possible d'agir, fût-ce pour établir son programme et en préciser les moyens d'exécution.

Le rôle de l'administration centrale est parfois sous-estimé du fait que les analystes de la décision choisissent comme objets de leurs investigations, des problèmes très importants. Ces problèmes sont essentiellement politiques ; par conséquent, les hauts fonctionnaires semblent parfois absents des prises de décision. Qui connaît cependant les notes personnelles et confidentielles, les conversations téléphoniques entre un ministre et son administration ?

Il ne faut pas davantage oublier « l'énorme masse des choix quotidiens de petite envergure qui, surtout dans un système bureaucratique, n'imposent que des ajustements minimes », mais qui sont importants en raison de leur répétition. Le fait de jeter quelques coups de lumière sur

des problèmes choisis conduit nécessairement à une sous-estimation des interventions administratives.

D'une façon générale, le pouvoir de l'administration est réel : cela est tellement vrai qu'en temps « normal », l'administration suffit aux exigences de la société.

Mais le pouvoir de l'administration est loin d'être absolu. Toute décision est généralement le fruit de compromis à l'intérieur de l'administration, après contacts avec les groupes.

5. La prise de décision au niveau des groupes d'intérêt.

A. La société industrielle n'est plus une démocratie classique, mais une démocratie de groupes qui, par la négociation permanente, mobilise l'opinion publique. Ces groupes interviennent normalement, institutionnellement, par l'intermédiaire de l'administration consultative ou par des démarches directes : celles-ci sont nombreuses là où le pouvoir exécutif est faible, là aussi où certains ministères spécialisés existent en fonction de groupes et des mécanismes du pluralisme institutionnel. Les autres niveaux de la décision peuvent être atteints par les groupes d'intérêt. Des optimistes diront que le mot célèbre de Montesquieu trouve ici son application : « le pouvoir arrête le pouvoir ». Dans certains cas cependant, les groupes importants exercent un véritable chantage sur le gouvernement. Il est curieux de relever la coopération qui peut alors exister entre groupes rivaux pour imposer des décisions aux gouvernements (9). Le même résultat peut être atteint par certains intérêts privés qui peuvent se passer des groupes et agir directement au sommet.

B. L'organisation interne des groupes d'intérêt est souvent excellente; elle est aux mains des permanents, c'est-à-dire des fonctionnaires de l'action professionnelle qui n'ont aucune responsabilité réelle, même à l'égard de ceux qu'ils se chargent de représenter. De plus, en Belgique, les techniciens des groupes constituent un « élément de l'appareil » du pouvoir, mais ils prétendent souvent agir en circuit autonome : sans doute ont-ils, au stade de l'information, des contacts avec les fonctionnaires de l'État, mais ils ne se sentent en confiance qu'entre techniciens professionnels ou interprofessionnels et techniciens politico-syndicalisés. Pour des raisons d'opportunité, ils sont parfois obligés de dramatiser les plus petits problèmes et de bloquer ou d'orienter l'action minis-

(9) Faut-il rappeler, en janvier 1966, la conjonction des organisations patronales et syndicales pour empêcher le gouvernement d'augmenter les cotisations de sécurité sociale ?

térielle, voire gouvernementale, sur des problèmes dérisoires. Tous les conflits donnent lieu à des colloques et les intéressés sont voués à une négociation permanente. Cependant, ils préparent aussi des négociations sur des problèmes importants dont les solutions sont imposées aux pouvoirs publics. C'est le corporatisme à la mode du XX^e siècle.

CONCLUSION

La décision, au sein des services et des bureaux, est devenue le domaine principal — sinon exclusif — de la science de l'organisation, au sens moderne, dans l'administration. Ce domaine est encore mal connu et cette étude n'a certes pas l'ambition de faire le tour du problème.

Dans une société en mouvement, l'administration doit repenser ses méthodes, doit s'adapter aux besoins de l'exécutif ou bien, elle doit périr. Chacun est responsable de son drame et c'est toujours une mauvaise méthode de rendre les autres responsables de ce qui vous arrive. Mais l'homme isolé, fût-il réformateur, est voué à l'inefficacité.

C'est pourquoi il est heureux qu'une institution, animée d'ailleurs par l'administration, donne l'occasion aux jeunes fonctionnaires et aux moins jeunes de réfléchir ensemble sur les mécanismes de la prise de décision, sur les causes d'immobilisme ou d'inefficacité de l'administration, sur les systèmes de réanimation de la vie administrative, sur les grandeurs et les misères de l'administration publique.

Vous êtes entrés à l'administration pour faire carrière sans doute, pour y vivre comme des hommes, alors que beaucoup deviennent en moins de dix ans des prolétaires, non pas des prolétaires privés de ressources matérielles, mais des prolétaires parce qu'aliénés intellectuellement en raison des structures et des dirigeants qui n'ont pas prévu l'emploi de jeunes intellectuels. Cette situation est anachronique. Elle est même dangereuse pour l'ordre social.

L'administration, toute l'administration doit s'adapter aux exigences d'une société de bacheliers : les fonctionnaires généraux et les cadres, les structures et les mentalités.

Le système de préparation et de prise de décision dans l'administration préconisé par les sociologues et les politicologues, système qui fait appel à l'intelligence du grand nombre, paraît un élément essentiel de la construction de cette administration moderne que vous verrez peut-être un jour.

