

Politique et administration

par Francis DELPEREE

Chargé de cours à l'Université catholique de Louvain
Professeur aux Facultés Saint-Louis.



L'administration — la bonne administration — est volontiers décrite sous les traits de la servante du pouvoir politique : elle est organe subordonné et irresponsable dont l'action va se mouvoir dans le domaine de l'exécution. L'administration — la mauvaise administration — est parfois présentée, dans le même moment, comme le concurrent insidieux du pouvoir politique, tout occupée qu'elle serait à grignoter, grâce à la compétence de ses experts, des parcelles du gouvernement des hommes.

Ce portrait — peu flatteur en toute hypothèse — manque de réalisme, de ressemblance et, pour tout dire, de vérité. Il s'inspire, en effet, d'une conception manichéenne des rapports entre le politique et l'administratif. Celle-ci a peut-être encore des adeptes dans le milieu politique comme dans le milieu administratif. Elle ne résiste plus, cependant, à l'examen d'une réalité infiniment plus complexe.

Deux faits doivent être, de prime abord, relevés par qui veut dépasser les schémas simplificateurs ou les esquisses superficielles.

Le premier, c'est le phénomène de fusion croissante des fonctions politique et administrative : le politique fait de l'administration et l'administratif fait de la politique ; malgré la similitude de tâches, le pouvoir politique et l'administration continuent, cependant, à différer par les modalités de leur désignation, de leur statut, de leur responsabilité.

Le second c'est le phénomène de compénétration des institutions politiques et administratives : l'aménagement du système institutionnel — à la fois politique et administratif — en Belgique renforce les tendances de cette évolution. Il est d'ailleurs cause de tensions et de conflits dans la poursuite de l'action.

De la conjonction de ces deux phénomènes sont issus les nouveaux modes de gouverner. Car, moins que jamais, les rapports entre le politique et l'administratif peuvent s'exprimer en termes de concurrence.

Le service qu'ils sont à même de rendre est à la mesure de leur égale complémentarité.

A. Les fonctions politique et administrative.

C'est sur le terrain de l'action que se concrétise l'interdépendance du politique et de l'administratif ; c'est dans le cadre d'un système de responsabilités qu'elle s'approfondit et se caractérise.

I. L'ACTION.

1. *L'administration au cœur du politique.*

Si, au point de départ, on admet, avec Maurice Hauriou, que la fonction administrative vise à la satisfaction des besoins publics et à la gestion des services publics, pourquoi nier que le pouvoir politique fait de l'administration ?

La propension du pouvoir politique à administrer (1) est inscrite dans l'évolution d'une société chaque jour plus dominée par les faits, par le temps, par la science et ses techniques, par le souci de l'efficacité.

Le respect des faits est la première condition d'une conduite rationnelle des affaires publiques. Sans doute le précepte s'adresse, d'abord, à l'administrateur, c'est-à-dire à l'expert en faits, en chiffres, en réalités économiques, sociales ou culturelles. Mais il ne peut être non plus méconnu par les politiques. Dans une société — nationale comme internationale — composite où les gouvernements recouvrent des coalitions multiples d'intérêts — politiques, idéologiques, territoriaux... —, il est symptomatique de relever la place chaque jour grandissante qui est faite à la notion de « critères objectifs ». S'ils recueillent un consensus suffisant — proche de l'unanimité —, les critères objectifs s'avèrent plus forts que les doctrines, que les attachements idéologiques, que les préférences nationales ou régionales.

L'objectivité apparaît même dans certains domaines, tels ceux de la répartition des subsides ou des modalités de financement public, non seulement comme une qualité de la décision qui est prise en application de ces critères mais comme une condition nécessaire à son exis-

(1) Mention n'est pas faite ici des hypothèses dans lesquelles le pouvoir politique exerce la fonction administrative en lieu et place de l'administration. Il oublie alors que « laisser faire » est peut-être le premier commandement de celui qui a charge de la responsabilité de l'action ; tout faire, tout signer, tout contrôler au risque de succomber à la tâche : tel est le péril qui le menace. Sans compter que ces empiètements injustifiés de fonction suscitent les rancœurs, les désengagements, voire les hostilités.

tence. Cette décision, on persistera quand même — la force de l'habitude, peut-être — à la qualifier de politique...

Le sens du temps est la deuxième condition d'une conduite efficace des affaires publiques. Bien sûr, la continuité dans l'action paraît être, de tradition, l'apanage de l'administration. Un reproche lui est même couramment adressé : celui de voir trop loin, c'est-à-dire de cristalliser sa conduite dans des plans à trop long terme ; comme si le changement allait se dérouler selon un modèle linéaire ou suivant un cycle harmonieux : 1985 est parfois sacrifié à l'an 2000. Mais le sens du temps, et surtout celui de la durée, ne peut laisser indifférent le pouvoir politique.

Dans un système politique où la stabilité gouvernementale est vantée, par les analystes du régime, comme sa première qualité, où les formules de « gouvernement de législature » ou de « contrat de législature » sont régulièrement présentées comme des techniques fort heureuses, qui pourrait douter de l'importance de cette préoccupation ? D'ailleurs aucun gouvernement — même révolutionnaire ou anarchiste — ne peut se dispenser de durer. L'opinion publique n'est pas prête aux changements trop fréquents ; les structures économiques et sociales les supporteraient difficilement ; l'Etat lui-même dont la tâche primordiale est de maintenir la vie et la cohésion du groupe social, risque d'être ébranlé dans ses structures comme dans ses modalités de fonctionnement. Autrement dit : pour durer, le pouvoir politique doit administrer.

L'apport de la science à la direction des affaires publiques, troisièmement, doit être pris en considération. On a pu, un moment, dans une attitude de crainte ou d'admiration, crier au complot des technocrates et des énarques de toute provenance, sorte de despotes éclairés qui, à partir d'une analyse et d'une connaissance scientifiques de la société, entendent lui imposer ses conduites et ses finalités. Le complot — si complot il y a — n'est pas neuf, il est vrai. Dès le milieu du XVIII^e siècle, Montesquieu, Rousseau ou Quesnay appelaient déjà de leurs vœux, non seulement une administration experte dans ses décisions mais aussi un « gouvernement de raison ». Et l'instrument principal de rationalité du pouvoir politique, c'était l'administration elle-même. Il n'est pas besoin de souligner que l'action politique n'est plus, comme on feint de le croire encore, le domaine de l'irrationnel, de l'émotionnel, de la décision à l'emporte-pièce. Les méthodes scientifiques de décision sont de plus en plus utilisées par l'Etat moderne. Car, comme l'a souligné M. Edouard Poulet, la progression des connaissances est, pour l'Etat, l'instrument le plus approprié de solution à ses problèmes ; de plus, elle sert aussi à découvrir de nouveaux problèmes, de nou-

veaux objectifs, de nouvelles questions politiques auxquels l'Etat fera face. En quelque sorte, l'administration moderne suscite, autant qu'elle résoud, les problèmes politiques ; et paradoxalement, ces problèmes politiques ne trouvent, dans l'Etat moderne, une solution durable qu'au prix d'une analyse de type scientifique qui a tendance à les décharger de leur force politique initiale.

Le sens de l'efficacité dans la conduite des affaires publiques, enfin, ne peut être négligé. C'est la préoccupation essentielle de l'administration : parce qu'elle est le service public par excellence, elle est soumise à la loi de l'efficacité qui lui dicte ses finalités comme ses modes d'action.

Mais le pouvoir politique, de son côté, perçoit aussi chaque jour que l'efficacité de son action est la condition de sa légitimité. La qualité du service qu'il rend, la clairvoyance qu'il prouve à préparer l'avenir, l'aptitude qu'il montre à maîtriser ses fonctions, qualifient le pouvoir politique, aux yeux du citoyen, bien mieux que l'origine ou les modalités de sa désignation ; et la conduite qu'il peut adopter — celle du gérant paresseux, maladroit, voire malhonnête — le disqualifie bien plus que la mise en œuvre de procédés de répression électorale de pareille attitude.

Dans une société où le citoyen affirme sa liberté comme autant de créances vis-à-vis de l'Etat — n'ai-je pas droit au plein emploi, à la progression de la croissance économique, à la sécurité familiale et sociale, à la beauté et à la pureté du paysage, à la sûreté de la route, à la qualité de la télévision..., en un mot à l'octroi du Beau, du Bon et du Vrai ? —, le mauvais débiteur est impitoyablement banni.

Dans ces conditions, et devant pareil enjeu, la propension du pouvoir politique à administrer et à administrer efficacement n'a pas de quoi étonner.

De là, la création, en dehors du milieu administratif proprement dit, d'organismes auxquels l'Etat n'hésite pas à confier de larges secteurs de sa vie économique, sociale et culturelle. De là aussi, la création de départements ministériels nouveaux ou de secrétariats d'Etat dans le souci non dissimulé de montrer que certains intérêts tiennent particulièrement à cœur au pouvoir politique.

L'opinion publique ne s'y trompe pas. Quand le gouvernement crée un secrétariat d'Etat au logement, cette institutionnalisation signifie pour lui que le problème a reçu une dimension politique plus accentuée. Supprime-t-on un secrétariat ? Les citoyens l'interprètent comme la preuve d'un désintéressement pour une préoccupation qui paraissait fondamentale.

Les réactions exprimées ne tiennent pas compte, d'ailleurs, de la pérennité des services administratifs qui exécutent ces missions.

Tous ces éléments — faits, temps, science, sens de l'efficacité — justifient la tendance du pouvoir politique à administrer. On n'en conclut pas pour autant, à la dépolitisation, à moyen terme, du pouvoir politique. L'illusion technocratique a fait long feu. Car les problèmes purement politiques existent encore et sur eux n'ont pas prise les considérations tirées des impératifs d'une bonne gestion des affaires publiques. Sans oublier que les décisions purement politiques existent encore ; le pouvoir politique même s'il professe son attachement aux règles élémentaires du management public n'en applique pas toujours les leçons avec assiduité.

2. *La politique au cœur de l'administration.*

Si la fonction politique est prise dans son acception traditionnelle, celle d'Aristote et de Cicéron et s'identifie donc à l'action qui engage à long terme et de façon décisive la vie de l'Etat, comment ne pas admettre que l'administration fait de la politique ?

Que l'on ne se méprenne pas sur le sens des mots ! C'est la « *politeia* » qui est ici en question. Pour employer la terminologie anglo-saxonne, plus commode et moins équivoque en l'occurrence, et pour recourir à la distinction entre « *policy* » et « *politics* », l'Administration doit s'assigner la première pour objet sans nécessairement recourir à la seconde pour méthode d'action.

Le citoyen ne s'y trompe pas. Pour lui, l'administration ce n'est peut-être pas le moteur mais c'est certainement le fer de lance de l'action politique. La « cuisine intérieure » du pouvoir, les relations de hiérarchie et de subordination entre services s'estompent, à ses yeux, derrière un fait : l'apparence monolithique de l'Etat. Autrement pourquoi endosserait-il au percepteur des postes, au contrôleur des contributions, voire à l'agent de la régie d'électricité la paternité ou, en tout cas, la coresponsabilité des décisions dont il sait qu'elles sont prises au sommet de l'appareil gouvernemental ? La solidarité des pouvoirs publics dans l'action qu'ils mènent n'est pas un vain mot.

Le bon sens du citoyen n'est pas en porte-à-faux de la réalité.

D'abord, l'administration est enracinée dans la société politique. L'analyse webérienne d'une bureaucratie indifférente aux intérêts et aux valeurs qu'une société politique défend paraît bien, à cet égard, sujette à caution. Sans doute, la bureaucratie de l'Etat s'accommode-t-elle, en fait, de régimes et de philosophies diverses ; sans doute encore a-t-elle l'habitude de faire front au milieu des tempêtes à un point tel que la simple crise ministérielle ou l'état de guerre — civile ou militaire — ne semblent

pas l'affecter en profondeur ? Mais que prouvent ces données d'expérience sinon que l'administration n'est pas un simple parasite dans l'Etat et que toute société politique quels que soient les structures et les modes de fonctionnement dont elle est dotée doit recourir à ses services ?

L'administration qui reste pendant que les gouvernants passent est foncièrement perméable au milieu politique ambiant. Pour employer une expression à la mode, *la vie de l'administration est conditionnée par son environnement politique.*

Il y a plus. L'administration se doit de faire de la politique. « Choisir des fins en fonction des moyens, assortir des moyens aux fins, calculer les coûts et les rendements, évaluer l'avenir pour tenter de le dominer, trier les besoins et y répondre de telle sorte que leur satisfaction présente ne les rendent pas plus dramatiques à long terme, qu'est-ce que cela sinon la matière d'une politique ? », a écrit Georges Burdeau. Et d'ajouter : sur ces questions, « les organes politiques ne peuvent au mieux que formuler des intentions ; l'œuvre, c'est l'Administration qui l'accomplit ».

A une administration qui vit « sans problèmes » parce qu'elle se contente d'exécuter les décisions prises pour leur apporter une solution, se substitue peu à peu l'image d'un service qui cherche les problèmes, qui les découvre, qui les résoud avant qu'ils n'éclatent. Administrer, aussi, c'est prévoir, a dit Marcel Waline...

A une administration qui vit « sans idées » parce qu'elle n'est que le bras du pouvoir politique, fait place progressivement un ensemble de services qui pense, qui conçoit, qui élabore des hypothèses, des thèses — et pourquoi pas des synthèses ? —.

A une administration qui vit « sans contacts » parce qu'elle a pris l'habitude de se mouvoir dans le domaine de l'exécution d'office, s'adjoint une autre représentation : celle d'une administration qui délibère, qui argumente, qui emporte la conviction.

On convient que l'action de cette administration prospective, de cette administration créatrice, de cette administration démocratique s'apparente dans ses caractères les plus essentiels, à l'action politique.

Peut-être n'y-a-t-il pas place, dans ce schéma, pour une administration qui « décide ». Mais qu'est-ce que décider ? Si c'est prendre, formuler, communiquer, à la manière militaire, des décisions, sans doute l'Administration ne décide pas. Mais si, au contraire, c'est participer à la plus grande part du processus décisionnel, prendre les mesures pour rendre la décision praticable, en expliciter la rationalité et l'opportunité, en vérifier l'efficacité ou le rendement, alors l'administration prend une part importante dans la prise de décision politique.

S'il n'y a pas de politique sans décision ponctuelle — à un moment et en un lieu précis par une personne déterminée — elle ne saurait se

limiter à cela. C'est bien plutôt une action que l'on mène, que l'on développe et que l'on poursuit. Toutes les barrières artificielles que l'on élève entre la décision et l'exécution résistent-elles à l'observation si justifiée d'Henri Buch : l'exécution est pierre de touche de la décision ? C'est, en d'autres mots, l'administration qui, a posteriori et par une action de chaque jour, légitime la décision prise, un jour, au niveau du pouvoir politique.

C'est elle aussi qui l'invalide et la disqualifie en faisant la preuve, au contact des réalités, de son caractère impraticable, dispendieux ou inopportun. Est-ce là le fait d'une institution désengagée et repliée dans une attitude de sage neutralité ?

II. LA RESPONSABILITÉ.

Dans leur action, le politique et l'administratif ont fonctionnellement partie liée. Cette similitude de fonctions ne peut, cependant, conduire, à une dilution des responsabilités : il convient donc de rappeler celles qui incombent en propre à chacun d'entre eux.

1. *Un pouvoir politique responsable.*

Le pouvoir gouvernemental tient son autorité d'une investiture qu'il a reçue de l'opinion publique ; c'est par cette dernière qu'il s'en voit privé, soit directement — à l'issue des élections —, soit, plus rarement, à l'intervention des chambres législatives.

Son statut le distingue ainsi fondamentalement de celui de l'administration ; celle-ci ne détient ses prérogatives que du pouvoir gouvernemental dans l'Etat : sa permanence n'a d'égale, semble-t-il, que son irresponsabilité vis-à-vis de l'opinion publique ; c'est au pouvoir exécutif de répondre de la conduite des services administratifs.

Malgré la fusion des fonctions, la responsabilité politique du pouvoir gouvernemental doit donc être réaffirmée avec force.

Il ne saurait être question de conclure comme corollaire de la fusion des fonctions politiques et administratives à un alignement du régime de la responsabilité du pouvoir politique sur celui de l'administration. Ce serait consacrer l'irresponsabilité du gouvernement, le pouvoir exécutif faisant endosser à l'administration la responsabilité de l'ensemble des tâches politiques et administratives et se réfugiant, pour sa part, dans un prudent anonymat.

Tous les régimes autoritaires — la pratique de divers Etats vérifient l'observation — consacrent pareilles idées : les velléités d'autonomie dont l'administration pourrait faire preuve sont, par ce biais, annihilées ; dans le même moment, les décisions prises le sont sous le couvert réconfortant de la technique administrative.

Cette attitude n'est pas tolérable dans un système politique et administratif fondé sur la démocratie. Dans une société d'hommes et de groupes libres, égaux et appelés à exercer un ensemble de droits culturels, économiques et sociaux, l'action qui engage l'avenir doit être assortie d'un contrôle politique par l'opinion publique.

Les modalités du contrôle sur l'action gouvernementale peuvent différer. Le principe, lui, ne saurait être mis en cause : le gouvernement répond devant l'opinion publique de l'ensemble des tâches — tant politiques qu'administratives — qui sont poursuivies sous sa direction.

2. *Une administration responsable.*

La responsabilité de l'administration doit-elle être de la même façon affirmée ? Sur le terrain du droit positif, la question reçoit une réponse brève et simple. La responsabilité politique (2) de l'administration peut être engagée. Mais elle se singularise sans nul doute par ses procédures, par son objet, et par ses résultats.

Ses organes ? La responsabilité de l'administration ne s'exerce pas directement devant l'opinion publique : c'est devant le parlement et ses organes collatéraux que l'administration, par l'intermédiaire du gouvernement, répond de ses actes.

Interpeller le ministre compétent ou lui poser une question parlementaire sur l'action ou l'inaction de l'administration paraîtra peut-être un singulier détour et une procédure inefficace : le débat se noue en l'absence du principal intéressé ; il se dénoue dans le contexte traditionnel des rapports entre la majorité et l'opposition.

Mais tout système qui aboutit à engager directement et fondamentalement la responsabilité politique de l'administration fausse, en fait, les règles mêmes du jeu institutionnel. C'est mettre en cause qui n'est pas à même de se défendre ; c'est punir qui n'est pas susceptible d'être condamné ; c'est aussi prendre sans appel des mesures graves pour l'honneur de l'administration et de ses agents. Le gouvernement qui est blâmé par le parlement à la suite d'une discussion contradictoire a la possibilité de porter le débat sur la place publique et de demander à l'opinion de le trancher ; battu, il cède la place ; victorieux, il poursuit sa tâche. Rien de pareil pour l'Administration ! Même la polémique de presse, traditionnelle cependant en politique, lui est déconseillée par la déontologie. Qui ne voit que les armes ne sont pas égales ? Dans ce système, seule la responsabilité politique indirecte est concevable.

(2) Référence doit également être faite à la responsabilité juridictionnelle à laquelle le pouvoir administratif s'expose. Mais ses imperfections — lenteur, défaut d'exécution, régularisation législative... — sont bien connues.

Son objet ? La responsabilité de l'administration est, sans aucun doute, politique puisque son activité l'est aussi. Le contrôle qui s'exerce sur ses actes ne devrait donc pas se limiter à un contrôle purement juridique de conformité ou de compatibilité. L'opportunité d'une mesure devrait pouvoir être mise directement en cause ; la qualité des résultats acquis doit aussi pouvoir être appréciée : le respect des procédures n'implique pas nécessairement l'efficacité de la mesure...

Ses résultats ? La responsabilité de l'administration engage celle du gouvernement. Une administration tenue par les impératifs de la continuité ne peut s'adapter ni au *spoils system* jadis en faveur aux Etats-Unis ni à l'ambiguïté de la situation des députés-fonctionnaires sous la monarchie de Juillet. La responsabilité de l'administration est-elle gravement engagée ? C'est au pouvoir exécutif, responsable, en définitive, devant l'opinion publique, qu'il revient de prendre les mesures qui assureront une meilleure discipline des hommes et une meilleure organisation des services. Des désinvestitures, des élections ou des révocations collectives n'ont pas place, par contre, dans pareille administration.

Sur le terrain de la science politique, la réponse risque d'être quelque peu différente. Car est-il encore possible d'accepter sans sourciller le dogme, voire le mythe, de la quasi-irresponsabilité de l'administration ? Investi de fonctions politiques, le « pouvoir administratif » — comme l'appelait déjà H. Chardon en 1902 — peut-il se mouvoir dans le domaine de l'irresponsable ?

La réponse est simple. L'administration qui n'est pas un pouvoir au sens juridique de l'expression l'est cependant, au sens sociologique de la formule : elle a prise sur les individus et sur les collectivités. La responsabilité qu'elle engage ne sera donc pas non plus une responsabilité de type juridique — ni devant les Chambres, ni devant les tribunaux — ; ce sera une responsabilité morale d'abord : dans une sorte de bilan qu'elle sera tenue de dresser à chaque instant pour elle-même et une responsabilité sociale, ensuite, dans les comptes qu'elle rendra à l'opinion publique de la bonne utilisation des hommes, des moyens et des personnes qui lui sont confiés.

Voulez-vous que l'affirmation de pareille responsabilité alors que l'absence de procédures contraignantes et de mécanismes sanctionneurs saute aux yeux ? Ou plutôt impératif, sans exceptions ni réserves, pour les administrateurs, en tout cas pour ceux qui sont sensibles aux condamnations morales pour parasitisme, fixisme, insuffisance ou gaspillage et qui savent bien que le jugement d'une opinion publique bien informée est souvent rapide, vrai et — qui plus est — presque indélébile ?

Pour s'en tenir aux sanctions les plus graves, il suffit de constater que la disparition d'un service public n'est que rarement le résultat

d'une décision de justice ; plus souvent, elle est le fruit d'une mesure politique qui entérine le jugement — parfois aussi exprimé avec vivacité — de l'opinion à l'égard de pareil service. La sanction, pour n'être pas juridique, n'en est pas moins énergique.

Ne faut-il pas souhaiter, par ailleurs, que l'Administration procède de manière régulière à un inventaire de ses services ? Elle ferait la preuve concrète de son sens des responsabilités en supprimant malgré les pressions de tout ordre dont elle serait l'objet les institutions désuètes, les excroissances inutiles, les structures rendues inadéquates à raison d'un changement d'objectifs.

3. *Une administration démembrée responsable.*

La responsabilité des administrations en marge de l'Etat doit être particulièrement soulignée. Sociologiquement, l'unité de l'administration est un mythe. L'image de l'empire divisé semble plus de mise. Sans pour autant chercher à retrouver l'impossible et inefficace unité, il est temps d'imaginer les formules institutionnelles qui, dans le respect des autonomies, assureront la nécessaire cohésion de l'ensemble et le service correct de la collectivité.

Deux types de problèmes apparaissent ainsi.

Le premier. Des services publics paraissent échapper tant au contrôle politique direct qu'au contrôle exercé à travers l'action et le budget des ministres responsables. Les mécanismes de tutelle institués pour assurer le contrôle des organismes d'intérêt public se révèlent déficients : la nature des procédés d'investigation employés, la faiblesse ou la timidité de certains contrôleurs, les méthodes de travail et de discussion adoptées dans ces institutions, la couverture politique aussi des manquements ou des infractions peuvent être mis en cause. Le recours occasionnel à des procédures exceptionnelles de contrôle — telle l'enquête parlementaire — donne à penser que le pouvoir politique s'abstient d'agir dans la majorité des cas.

Dira-t-on que la responsabilité politique n'est pas entièrement oblitérée puisque les conseils d'administration des institutions paraétatiques sont composés pour partie de représentants des forces politiques et syndicales. L'origine des administrateurs importe peu. Ce qui compte, c'est de savoir devant qui ils sont responsables. La réponse à la question ne fait pas difficulté : en pratique, devant personne.

La préparation de l'avenir exige que soient révisés fondamentalement les mécanismes de surveillance des administrations en marge de l'Etat. Leur autonomie est justifiée. Leur affranchissement total à l'égard du contrôle politique ne l'est pas.

Le second problème peut être exprimé dans ces termes. Service public et entreprise privée n'étaient pas faits, au départ, pour s'entendre. Ils ont, cependant, aujourd'hui, de plus en plus partie liée.

Soit que l'entreprise privée ne soit plus en mesure de survivre sans l'aide, l'incitation ou la participation de l'Etat ; soit que l'administration publique se décharge d'une partie de ses tâches toujours plus envahissantes sur les intérêts particuliers ; soit encore, plus généralement, qu'entreprises privées et publiques tiennent compte de l'interpénétration économique et sociale de leurs activités : l'indice des prix ne subit-il pas autant le contrecoup de la hausse du tarif de téléphone que de celle du coût des fruits et légumes ?

Le rapprochement qui s'opère entre leurs objectifs, leurs méthodes, leurs ressources et leurs activités n'invite-t-il pas à rechercher une plus grande identité de leurs structures ? Et qui dit structures ne pense pas seulement à la forme des organes de commandement mais aussi aux modalités du contrôle, aux formes d'établissement des budgets et des comptes, aux systèmes de participation à la gestion.

Il faut redéfinir les lois du service public si chères aux administrativistes du début du siècle, si pratiques, surtout, par leur généralité et leur application à l'ensemble des services collectifs. Elles n'ont peut-être plus les noms de continuité et désintéressement ; elles s'appellent plutôt changement, rendement, contrôle démocratique, participation des administrés. Elles devraient former le cadre juridique élémentaire dans lequel viendrait s'intégrer tout service créé par les pouvoirs publics ou à leur intervention, contrôlé par eux, subsidié ou aidé par eux.

1985 dépend de la découverte et de l'application de ces nouvelles lois du service public.

4. *Une fonction publique responsable.*

Des institutions responsables politiquement et administrativement ont besoin d'hommes responsables, — politiquement et administrativement —. L'affirmation peut paraître battre en brèche toutes les traditions d'une fonction publique qui, à l'instar de ses modèles français comme anglais, se plaît à affirmer sa neutralité. Il n'en est rien.

Les fonctionnaires qui ont pour mission d'élaborer les plans de l'avenir en tenant compte des valeurs sociales dominantes, doivent être des hommes conscients de leurs responsabilités politiques. Le pouvoir comme l'opinion publique seraient en droit de leur faire reproche d'une attitude intellectuelle de neutralité qui confinerait à une indifférence, à une paresse et à une passivité inadmissibles.

L'Etat n'a que faire de conformistes technocrates ou de sages bureaucrates.

Sans doute, appartient-il à la déontologie et à la discipline de mettre des bornes à la liberté d'action politique des fonctionnaires. Mais il faut, sans conteste, se féliciter avec Robert Catherine de ce que l'Etat emploie des hommes qui trouvent dans une vocation professionnelle une raison supplémentaire de participer au rajeunissement des institutions publiques.

Ce n'est pas la porte ouverte à une administration politisée, c'est-à-dire à un service où les formations politiques se distribuent les emplois et les faveurs. Au contraire, c'est la voie vers une administration consciente de ses tâches et de ses responsabilités politiques.

L'interdépendance des fonctions politiques et des fonctions administratives comme le régime de leurs responsabilités respectives, interdisent d'analyser leurs rapports en termes de compétition. C'est à la définition des institutions qui contribueront à la poursuite de la coopération entre le pouvoir politique et l'administration qu'il convient maintenant de s'attacher.

B. Les institutions politiques et administratives.

Des fonctions sont à assurer en solidarité. Mais, la coopération, de fonctionnelle qu'elle est, peut aussi devenir organique ; elle s'affirme alors dans le cadre d'un système institutionnel qui favorise l'interdépendance du politique et de l'administratif.

Des institutions sont mises en place. D'une part, elles entendent combattre l'isolement du pouvoir politique comme celui de l'administration et abattent, pour ce faire, les cloisons artificielles que l'on s'efforce de dresser entre eux. D'autre part, elles s'efforcent de lutter contre l'annexion d'un interlocuteur par l'autre et refusent tout système qui substitue le monologue — commode mais appauvrissant — au dialogue.

C'est de coopération, de complémentarité, d'association à l'exercice de responsabilités communes qu'il est alors question — loin de la méfiance, des heurts et des conflits —.

I. LE SYSTÈME.

1. *Les alternatives.*

Les alternatives posées au pouvoir sont simples : collaboration ou séparation des pouvoirs, autonomie ou centralisation, démocratie économique et sociale ou démocratie politique.

Une première alternative se présente. L'administration est-elle celle d'une société qui opte pour une collaboration des pouvoirs politiques ?

La solidarité du gouvernement et de l'administration en est du même coup favorisée. Dans le système qui est ainsi créé, les chambres législatives n'ont pas, en effet, à agir par voie d'impulsions sur l'administration. Le parlement se décharge, en bonne partie, sur le gouvernement de l'exercice de sa mission de surveillance ; le contrôle de l'administration lui échappe dans une large mesure. En outre, le gouvernement est tenté de couvrir systématiquement ses services. Le ministre, au lieu d'être le maillon indispensable au contrôle parlementaire de l'administration, fait, en réalité, écran à pareille surveillance. Investi de la tâche de direction, n'est-il pas solidairement responsable de la mauvaise exécution ?

La réalité politique et administrative est toute différente dans un système de séparation des pouvoirs politiques, dont le régime présidentiel américain est une illustration. L'administration se voit subordonnée, non aux seules directives du pouvoir gouvernemental, mais encore aux décisions — principalement budgétaires — du Congrès vis-à-vis duquel il n'est pas protégé par « l'écran politique protecteur » du gouvernement : autrement dit, l'administration est un terrain d'affrontement entre deux pouvoirs politiques et n'est pas le partenaire privilégié de l'un d'eux.

La réalité serait encore tout autre dans un système de confusion des pouvoirs politiques, comme celui des Etats socialistes. L'autonomie de l'administration y est réduite à néant ; comme le note H. Puget, l'administration tout entière est alors soumise au parti et doit servir ses fins. On convient qu'il ne s'agit plus d'une forme d'interdépendance entre le gouvernement et l'administration mais plutôt d'une modalité d'annexion des services administratifs par le pouvoir politique, lui-même sous la suprématie d'un parti unique.

Une deuxième alternative est esquissée. L'administration est-elle celle d'une société qui consacre la large autonomie des collectivités politiques de base ? La fusion, au niveau de ces entités, des tâches administratives et politiques est par là même, encouragée.

La vanité des débats qui s'appesantissent sur le point de savoir si les communes ou les agglomérations de communes constituent des collectivités politiques ou ne détiennent que des compétences techniques, dites administratives, a été, maintes fois, dénoncée : elles sont, à la fois, organes politique et administratif.

Quelle différence avec la situation dans un Etat centralisé ! Celui-ci assume l'ensemble des tâches politiques de direction ; les administrations locales, si elles conservent une large autonomie, ne sont plus en mesure de l'exercer que dans le domaine de l'exécution technique de directives venues en haut : cantonnées dans le rôle de simples arrondissements administratifs, elles perdent, cette fois, toute fonction politique.

Une troisième alternative peut s'offrir : si les conditions d'existence d'un régime politique s'apparentant à la démocratie sociale et économique sont réalisées, une place spécifique est en même temps assignée à l'administration. Son autonomie y est vulnérable : des administrations spécialisées à des groupes sociaux voient le jour et concurrencent son action ; les représentants des groupes professionnels sont associés, comme de vieux routiers de l'administration, à la direction, voire même à la gestion, de ces services ; la faveur accordée aux mécanismes de négociation collective et aux procédures de l'administration consultative renforce encore la tendance des forces politiques, économiques et sociales de faire entendre leur voix et leur volonté. Ces interférences se répercutent sur les habitudes de travail d'une administration mise en place, le plus souvent, dans une démocratie d'opinions. Celle-ci se conçoit plutôt comme un système dans lequel il appartient à l'opinion publique, prise dans sa généralité et s'exprimant à travers des formations proprement politiques, non d'imposer les volontés de groupes antagonistes mais de faire choix des options les plus générales du gouvernement. D'un côté, une administration engagée dans la discussion et l'action en concours avec les forces politiques et sociales ; de l'autre, un arbitre isolé impartial qui ne connaît de la société que les individus inorganisés ou l'opinion générale.

On le voit : les réponses à ces questions alternatives modèlent, a priori, un type d'administration et surtout un type de relations entre l'administration et le pouvoir politique. La dépendance et la collaboration des pouvoirs sont tributaires de ces choix.

2. *Les contraintes.*

C'est en tenant compte des hommes et des institutions de la Belgique de 1973 et si possible de 1985 que pareils choix doivent être opérés. Des contraintes ainsi apparaissent qui empêchent de raisonner à partir d'une table rase et sans souci des contingences historiques.

Il faut admettre que les institutions de l'Etat belge ignorent le procédé de la séparation rigide des pouvoirs, organisent la large autonomie des communautés et des régions, laissent une importante marge d'action aux provinces, aux communes, aux agglomérations et fédérations de communes et évoluent dans la direction d'une démocratie économique et sociale.

Les éléments d'une étroite coopération des fonctions et des institutions politiques et administratives sont ainsi réunis. La principale inconnue qui subsiste est celle de savoir dans quelle mesure l'organisation de l'autonomie régionale sera poursuivie.

On sait, en effet, que dans les institutions qui s'apparentent, sous quelque forme que ce soit, au modèle fédéral, des administrations appa-

raissent au niveau des collectivités assemblées mais surtout à celui de l'Etat central ; d'ordinaire, elles conservent une large indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

L'institution des conseils culturels est, à cet égard, éclairante. Voilà mises en place les assemblées législatives des communautés culturelles qui, chacune pour ce qui la concerne et à l'exclusion du législateur national, vont élaborer les normes de l'action culturelle. Ne disposant, cependant, d'aucun exécutif propre, elles auront recours pour la mise en œuvre de leurs politiques respectives, aux administrations nationales éventuellement dédoublées ; c'est le Parlement national également qui aura à connaître de la responsabilité des ministres dans l'exécution des normes élaborées initialement par les conseils culturels. Face à l'autorité politique ainsi divisée, l'administration ne sera-t-elle pas tentée de faire preuve d'autonomie ? Le serviteur de deux maîtres n'est-il pas souvent le plus indépendant ?

Des points d'interrogation subsistent donc sur la nature exacte des contraintes du système institutionnel ; elles retiennent depuis un certain temps l'attention des gouvernants.

Une conclusion assez nette, cependant, se dégage. L'administration fait de la politique sans le savoir, fonctionnellement d'abord, organiquement ensuite. Et le système politique et administratif belge favorise l'action d'une administration tout entière conditionnée par le milieu politique dans laquelle elle vit et agit.

II. LE FONCTIONNEMENT.

Les conditions d'une coopération harmonieuse entre le pouvoir politique et l'administration, tant au plan fonctionnel qu'au plan organique, sont réunies. Est-ce à dire que pareille collaboration ne va pas sans difficultés ? Il ne semble pas. Sans pousser au noir la description de la réalité, il faut, semble-t-il, faire état des problèmes qui naissent de la complémentarité des fonctions politiques et administratives ; les mécanismes qui assureraient une meilleure coopération entre le pouvoir politique et l'administration doivent également être énumérés.

1. *Les tensions.*

L'existence du gouvernement peut, à tout moment, être remise en cause ; la survie de l'administration et de ses fonctionnaires, au contraire, paraît, une fois pour toutes, assurée. La collaboration de ces deux pouvoirs, aussi différents dans leur statut et aussi semblables dans leurs fonctions ne va pas sans soulever de réelles difficultés.

Des tensions, d'abord, apparaissent. Même si elles font partie de la vie quotidienne des institutions, elles présentent, en l'espèce, une acuité

particulière. Ne mettent-elles pas en jeu, tout en même temps, des hommes et des structures, des habitudes de pensée et des méthodes de travail, des forces inhérentes à l'administration et des intérêts qui lui sont extérieurs... ?

Ces tensions se traduisent principalement, en termes de concurrence ; pour s'en tenir à un exemple, on constatera que départements, cabinets ministériels, administrations locales, institutions paraétatiques, organismes consultatifs — sans compter les partis politiques et les groupements professionnels — préparent les mêmes dossiers sur les mêmes problèmes. Chacun aborde probablement le problème sous un angle qui lui est propre — et c'est bien légitime — mais quelle perte de temps et d'énergie pour la mise au point simultanée des données objectives qui fondent les prises de position et les décisions !

La concurrence procède surtout d'un cheminement insuffisant de l'information officielle. Faut-il penser que l'informatique, demain, apportera une solution à tous ces problèmes et répéter la formule bien connue — l'information, c'est du pouvoir — ? Ou faut-il craindre, au contraire, que l'ensemble des forces politiques ne soient pas en mesure de digérer la masse de données brutes qui leur sera fournie par les moyens les plus modernes de stockage et de communication de l'information ? Il convient de préférer les solutions institutionnelles qui, sans méfiance excessive d'un côté comme de l'autre, permettront à l'administration d'« ouvrir ses dossiers » devant ceux qui ont charge de la diriger, de la contrôler, de l'influencer ou d'être assujettis à son action ?

Les tensions doivent être résorbées à ce niveau. Autrement, nées sur le terrain de la concurrence, elles débouchent sur celui de la rivalité. Il ne s'agit plus de faire la même chose que l'autre mais de le faire à sa place. De là, la création de groupes informels, dépourvus d'existence juridique, mais investis de responsabilités réelles sur le plan politique et administratif.

De là aussi, une « neutralisation » de l'administration et des forces avec lesquelles elle entre en concours : ainsi la rétention d'informations par l'administration décentralisée met l'administration de tutelle dans l'impossibilité de remplir correctement son rôle.

2. *Les résistances.*

Des résistances aussi se font jour. L'attelage gouvernement-administration n'avance pas toujours au même rythme. Les impulsions, d'où qu'elles viennent, ne sont pas toujours suivies d'effet immédiat ; les initiatives de l'un ne sont pas comprises par l'autre ; les institutions mises en place pour assumer leur coopération ne produisent pas, dans tous les cas, l'effet bénéfique attendu.

L'avenir des organismes de coordination interministérielle ne peut être passé sous silence. Leur mission est claire : assurer l'unité d'action et l'harmonisation des politiques et des gestions assumées par les différents ministères. Leurs moyens sont multiples : ils vont du rôle personnel que jouent le Premier Ministre et ses services jusqu'au dialogue du ministre avec les secrétaires d'Etat qui lui sont adjoints; ils passent aussi par la constitution des comités interministériels.

Mais — les analyses de Roland Drago l'ont bien montré — ces réunions ne témoignent-elles pas, dans certains cas, d'une polysynodie quelque peu pathologique ? Sans compter les hypothèses où le coordinateur se mue purement et simplement en acteur et annihile les initiatives de ceux dont il se contentait, au départ, d'harmoniser les entreprises. Tous les comités de concertation affrontent cette tentation.

Le baptême collégial, comme disent Catherine et Thuillier, dont va bénéficier la décision n'est pas signe de sa qualité. Collégialité n'est pas synonyme de cohésion. Elle est souvent source d'immobilité. Car deux phénomènes apparaissent. D'une part, la coordination tue la coordination, c'est-à-dire s'asphyxie par le développement même de ses services ; d'autre part, un ensemble de services ou de fonctionnaires perdent l'habitude d'agir seuls et d'initiative. Dans les deux cas, la coordination débouche sur la neutralisation.

3. *Les heurts.*

Des heurts, enfin, surgissent. La discussion fait place au dialogue de spurds, la coopération à la méfiance, la cohésion à la distanciation.

Les conflits entre le cabinet politique du ministre et l'administration départementale procèdent, par exemple, d'un état d'esprit dont les grandes lignes sont bien connues. Pourquoi le nier ? D'une façon générale, les hommes politiques — et les exceptions confirment la règle — éprouvent une méfiance relative à l'égard des administrateurs : soit qu'ils les soupçonnent de ne pas exécuter correctement leurs directives ; soit qu'ils les suspectent de tenter de leur imposer de force un certain nombre de décisions sous couleur de technicité du dossier ; soit encore qu'ils s'inquiètent aussi de ne pas trouver dans les services administratifs un certain nombre de partisans disposés à appuyer sans hésitation leur action ; soit qu'ils les accusent volontiers de ne pas être sensibles aux aspirations des forces vives de la nation.

Les administrateurs eux, adressent — surtout en privé — des griefs aux hommes politiques ; reprenant la formule de Montesquieu pour qui « la plupart des ministres ont bonne volonté mais ne savent comment s'y prendre », certains s'étonnent — à tort faut-il le dire ? — que tous les hommes politiques ne soient pas toujours des experts, d'autres

regardent, avec quelque agacement, l'agitation qui se développe autour du cabinet ; tous s'inquiètent de la croissance démesurée de ces services privés, cabinet politique, cabinet technique, secrétariat particulier... ; ils invoquent — plus fondamentalement — le caractère démoralisant du vide politique devant lequel ils sont placés ; ils ont, en définitive, le sentiment d'être seuls garants de l'intérêt général.

Les fondements d'une action concertée sont loin d'être jetés !

Le climat ainsi créé et entretenu a, en effet, un résultat débilisant pour l'action. Tantôt c'est le ministre qui ignore délibérément, si ce n'est pour la gestion des affaires courantes, ce que L. Armand appelait « l'encéphale administratif » ; l'administration, mise hors circuit pour les problèmes importants, assure l'exécution des décisions. Tantôt, au contraire, c'est le ministre qui entend s'occuper avec son cabinet, des problèmes quotidiens de la vie administrative et laisse carte blanche à ses experts pour engager la politique du département ; il conserve, tout au plus, un domaine réservé de quelques questions susceptibles de compromettre l'existence du gouvernement. Des situations intermédiaires apparaissent dans lesquelles le ministre se contente de court-circuiter la circulation de certains dossiers en les évoquant au niveau du cabinet ou, inversement, en les confiant directement à quelques fonctionnaires « sûrs ». C'est la coexistence, la stratégie et l'action de deux cellules se préoccupant toutes deux de questions administratives qui font alors problème.

Ces situations conflictuelles qui se développaient naguère dans l'enceinte du milieu politique et administratif éclatent, aujourd'hui, au grand jour. La concertation que le pouvoir poursuit avec ses interlocuteurs économiques et sociaux met particulièrement en relief la faiblesse de l'alliage ministre-cabinet-administration : selon les cas, le ministre négocie seul, ou avec les membres de son cabinet, ou avec les fonctionnaires de son administration, ou, comme cela se voit parfois, avec les fonctionnaires d'autres administrations en qui il a confiance ; ou encore les fonctionnaires assurent, seuls, le travail de discussion.

Ainsi révélées au grand jour, ces situations globales ne demandent-elles pas une solution urgente ?

4. *Les charnières.*

Il n'y a pas, semble-t-il, une thérapeutique de choc à appliquer qui procurerait, à coup sûr, une guérison immédiate sans possibilité de rechutes. Mais une gamme de remèdes divers est à proposer et à doser pour résoudre ces difficultés.

Un premier remède relève de l'application des principes de management dans la conduite des affaires politiques et administratives. Le dialogue,

en effet, ne va pas sans une certaine organisation des parties coopérantes. Il est donc à souhaiter que l'interlocuteur politique envisage de se doter de structures de la manière la plus cohérente et la plus efficace. Les découpages successifs que le pouvoir politique croit nécessaires à chaque crise gouvernementale, d'opérer dans la réalité administrative laissent perplexes. L'opinion publique comme les services comprennent mal à quelle soudaine idée directrice correspondent les nouvelles divisions opérées dans la hâte, l'attribution des « grands » portefeuilles comme celle des présidences de comités. Une structure rationnelle des grandes lignes du gouvernement et de ses services devrait sans doute être imposée.

Mais il faut ajouter que, pour être partie valable au dialogue, l'interlocuteur administratif doit aussi s'organiser : sur le plan de la structuration des services administratifs, il faut suggérer que soit constitué, dans chaque département ministériel un véritable secrétariat général, qui constitue une cellule prospective réunissant les services d'études, du budget, des relations internationales, peut-être du personnel d'un département.

Le secrétaire général est, dans le contexte belge, souvent un homme isolé. Certains ont été jusqu'à dire qu'il n'y avait que des secrétaires généraux et pas de secrétariats généraux. Même si la formule est, dans un certain nombre de cas, outrancière, elle a le mérite de montrer que le secrétaire général est, en Belgique, amené à jouer le rôle d'un Etat-tampon plutôt que d'une charnière entre le ministre et l'administration. Pourquoi cette attitude, sinon parce qu'il n'a pas toujours en main les instruments indispensables à l'élaboration de la politique prospective d'un département dont il se contente alors d'assurer la coordination de l'action ?

Un deuxième remède s'efforce d'améliorer les procédures de travail et de dialogue entre le pouvoir politique et l'administration. Ainsi ne serait-il pas indispensable que le ministre préside, tous les quinze jours, un conseil de direction pour élaborer avec ses fonctionnaires de direction les plans de l'avenir et les programmes de travail, pour préciser les moyens d'y parvenir, pour contrôler la bonne marche de l'exécution ? L'image d'un ministre coupé de son administration et d'une administration coupée de son chef politique n'auraient alors peut-être plus tout à fait cours.

Peut-être faut-il encore aller plus loin dans l'utilisation des remèdes ? Ne faut-il pas notamment s'attacher à préciser dans des dispositions à caractère statutaire le rôle respectif des membres des cabinets ministériels et des fonctionnaires généraux ?

D'aucuns n'hésitent pas, à cet égard, à réclamer l'application stricte des dispositions réglementaires qui fixent les principes de composition

et de fonctionnement des cabinets ministériels : une équipe de 7 membres ne saurait empiéter sur les attributions de l'administration, tout occupée qu'elle est à traiter « les affaires susceptibles d'influencer la politique générale du gouvernement ou les travaux parlementaires » et à effectuer « les recherches et les études propres à faciliter le travail du ministre ». Toutes les enquêtes démontrent que les circulaires et règlements pris en ce sens dans le passé ont été inopérants. Mais n'est-il pas possible d'en revenir à une plus grande orthodoxie voire à une conception plus exacte de la déontologie ? Si besoin en est, la question — suggèrent certains — pourrait être réglée par voie législative ; pour éviter toute confusion entre les fonctions exercées au sein d'un cabinet et dans les services de l'administration, interdiction pourrait même être faite aux titulaires de grades élevés du premier niveau d'accepter de figurer dans un cabinet ministériel.

Mais peut-être les habitudes en ce domaine du pouvoir politique et des forces qui le soutiennent risquent-elles, une fois encore, d'enlever à pareilles propositions ou dispositions toute efficacité. Il est donc permis de s'interroger sur le point de savoir s'il ne serait pas plus simple d'attaquer la difficulté sous un autre angle et de procéder à l'élaboration d'un statut des fonctionnaires généraux. Il paraît logique d'imposer des droits et des obligations spécifiques à ceux qui ont directement pour fonction de conseiller le pouvoir politique. La mission du fonctionnaire général qui assure la stabilité de la mission administrative en assurant chaque ministre de sa loyauté, de son objectivité et de son sens de l'Etat en serait du même coup revalorisée. Dans cette perspective, la priorité doit être accordée à la recherche d'un statut qui garantirait aux titulaires de fonctions supérieures tout à la fois la sécurité de l'emploi, des possibilités de carrière, des avantages matériels suffisants et d'intéressantes perspectives d'action. L'accord politique qui a permis la constitution du plus récent gouvernement ne prévoit-il pas d'ailleurs, la mise en étude de ce « statut de la haute administration » ?

Sans entrer dans une discussion de détail des modalités de pareil statut, il est essentiel de relever les objectifs qu'il pourrait poursuivre.

Une idée prédomine sans aucun doute : la haute administration ne gardera pas le rôle qui est le sien si elle se contente d'offrir son expérience professionnelle et sa compétence technique au pouvoir politique ; celui-ci aurait tort d'ailleurs, de se contenter des services d'un « interprète » de la jurisprudence administrative du département.

La haute administration, par contre, gardera ses fonctions si elle est à même d'utiliser les méthodes scientifiques de direction des affaires publiques — politiques comme administratives —, si elle a fait l'apprentissage du rôle d'arbitre qu'elle ne manquera pas d'exercer entre l'intérêt

public — politique comme administratif — et les intérêts particuliers, si elle fait la preuve de son aptitude à dominer les grands problèmes — politiques comme administratifs — de la vie de l'Etat, si elle comprend qu'elle a pour mission, tout à la fois, de faire procéder aux investigations nécessaires à la définition d'une politique à long terme et de définir les travaux quotidiens d'analyse nécessaires à la bonne marche d'un service administratif.

C'est la définition de sa mission, en fin de compte, bien plus que les particularités de ses avantages de carrière ou les caractéristiques de son avancement qui est à prendre fondamentalement en considération.

Sans doute, des formules techniques devront-elles être également suggérées. On peut songer à organiser une plus grande mobilité entre les hauts fonctionnaires de l'administration, à les soustraire à l'application du statut syndical, à aménager le régime des cumuls, à prévoir des modalités particulières de désignation. Mais n'est-ce pas l'accessoire — ou plutôt le complémentaire — d'un principal qui est la correcte conception des missions assignées à la haute administration ?

La formule d'un statut des hauts fonctionnaires paraîtra peut-être à d'aucuns trop réformiste. Est-il concevable d'imaginer que, à l'exemple de ce qui se pratique dans plusieurs Etats voisins et, a fortiori, dans les organisations internationales, une révision plus fondamentale du statut soit amorcée ?

Des institutions charnières ne doivent-elles pas être mises en place pour assurer l'articulation du pouvoir gouvernemental et de l'administration, pour veiller à ce que ces forces, loin de se neutraliser voire de se combattre, poursuivent des activités complémentaires.

Ainsi la suggestion pourrait être avancée de donner au pouvoir politique la possibilité de choisir parmi les fonctionnaires généraux une équipe d'hommes susceptibles de l'aider au mieux. Une formule d'affectation des hauts fonctionnaires peut être trouvée qui ne donne plus au pouvoir politique l'alibi d'une administration « qui empêche de travailler valablement, qui met des bâtons dans les roues, qui sabote les initiatives politiques, qui est imposée... ». Pour faire justice de pareilles accusations, la formule peut être suggérée de laisser la responsabilité entière du choix au pouvoir politique. Les responsabilités ne seront-elles pas ainsi placées là où il le faut ?

La formule aurait un premier avantage : entourer le responsable politique du département d'un ensemble d'hommes dont le recrutement, la formation, l'expérience professionnelle sont administratifs. Elle présente un second avantage : supprimer radicalement une source de tensions entre le pouvoir politique et l'administration en réduisant le cabinet ministériel au rôle d'un secrétariat particulier et en donnant au ministre

une équipe de collaborateurs directs dotés d'une aptitude à la direction des hommes et des affaires administratives.

Un troisième avantage mérite sans doute d'être relevé : donner au pouvoir politique la possibilité de choisir comme interlocuteurs immédiats les hommes qui ont le mieux démontré leur aptitude à dominer les grands problèmes de la vie de l'Etat et à utiliser, dans la conduite des affaires publiques, les méthodes de l'impulsion, de la directive, de la coordination.

En contrepartie, pareille affectation pourrait être compensée par la possibilité donnée au Conseil des ministres de procéder à un changement d'affectation des fonctionnaires généraux qui auraient perdu la confiance du chef de département, soit que leur action se soit révélée inefficace ou non rentable, soit que l'équipe gouvernementale ait changé de direction et d'objectifs. C'est un lien de confiance, en effet, qui unirait alors le responsable politique aux principaux responsables administratifs : un dialogue entre des interlocuteurs qui puissent sans arrière-pensée délibérer sur les objectifs, les projets, les préoccupations quotidiennes serait alors instauré.

La jurisprudence administrative n'a-t-elle pas déjà reconnu la nécessité de l'existence de pareil lien de confiance entre le ministre et certains agents de l'Etat, à un point tel que la rupture de pareil lien justifie, dans certains cas, une mesure de désinvestiture ?

On ajoutera que des garanties de carrière doivent évidemment corriger des mesures de désinvestiture en conservant au fonctionnaire général le bénéfice d'une position administrative correspondante.

L'objection sera peut-être formulée : « C'est les hommes qu'il faut changer, non les procédures, les structures et les institutions... ». Et il est vrai que les techniques juridiques et administratives les mieux élaborées ne prévalent pas sur la mauvaise volonté des hommes qui les mettent en œuvre ; il est exact également que des conflits ne se résolvent pas à coups de réformes institutionnelles : celles-ci seront tout au plus l'habit juridique qui vêtira la solution préalablement intervenue.

L'objection peut, cependant, être rencontrée sur deux points.

Le premier. Les techniques du droit et du management administratifs ne sont pas neutres. Elles n'ont de sens, c'est-à-dire d'utilité, que si elles tiennent compte dans leur formulation des hommes qui les utiliseront et des circonstances dans lesquelles elles seront appliquées. On connaît la sage réplique de Solon à ses disciples qui lui demandaient quelles étaient les institutions les meilleures : « Dites-moi, d'abord, de quel pays, de quels hommes et de quelle époque il s'agit ? ». C'est dire que les suggestions formulées vont de pair avec l'analyse qui a été faite des contraintes du système politique et administratif. Pour ne prendre qu'un exemple, une solution commode consisterait à résoudre les conflits nés

entre le pouvoir politique et l'administration en supprimant, comme aux Pays-Bas, l'existence des cabinets ministériels. Qui ne voit, cependant, que pareille technique, si elle n'est pas inconcevable dans le cadre de notre système institutionnel — au moins — rompt, cependant, avec tant d'habitudes et de mœurs politiques qu'elle en devient impraticable.

Le second. Tabler sur la bonne volonté des hommes pour résoudre les conflits qui ne peuvent manquer de surgir entre eux peut paraître séduisant. Mais un raisonnement aussi rousseauiste ne s'effondre-t-il pas devant les observations du sociologue ou de l'historien de l'administration ? M. André Molitor ne rappelait-il pas, tout récemment, que le problème de la place des fonctionnaires au regard de l'activité politique est quasiment posé en Belgique depuis l'indépendance de l'Etat ?

Compter sur la seule bienveillance des hommes pour assurer le fonctionnement du système politique et administratif peut suffire dans des institutions qui vivent sans histoire, mais ne saurait résoudre valablement et à long terme les conflits plus importants.

C. Les orientations politiques et administratives.

L'administration a été située dans l'environnement politique qui est le sien, aujourd'hui et dans un proche avenir. Des orientations se dégagent ainsi : elle prennent la forme d'attentes exprimées par la société politique à l'égard de l'administration et d'attentes exprimées par l'administration à l'égard de la société politique.

Pourquoi des orientations politiques ? Tout simplement, parce que l'administration des choses relève naturellement de l'ordre des préoccupations de la société politique. Il ne s'agit pas seulement de la perpétuelle réforme des statuts ou du niveau de revalorisation des traitements, problèmes importants sans doute et peut-être même préliminaires à toute refonte en profondeur des structures, des méthodes et des habitudes, mais problèmes partiels. Plus globalement (3) la société politique est amenée à repenser la place et le rôle de l'administration. Mais la société politique est diversifiée. Les intérêts des gouvernés ne vont pas toujours de pair avec ceux des gouvernants. De là, des

(3) Pour témoigner de cette prise de conscience, pourquoi l'Etat ne modifierait-il pas l'intitulé de son département qui a particulièrement en charge la mise au point de cette politique de l'administration ? Par son côté un peu narcissique, la dénomination de « fonction publique » ne donne-t-elle pas à penser que l'Etat a pour seule préoccupation l'amélioration du sort de ses personnels alors que c'est de la chose de tous qu'il est fondamentalement question ?

orientations différentes selon qu'elles sont exprimées par le pouvoir politique ou par cet acteur essentiel du jeu politique qu'est le citoyen.

Pourquoi des orientations administratives ? Sans doute, parce que l'administration n'est pas simplement l'outil d'un pouvoir qui se manifesterait à son égard par voie de dispositions impératives ; l'administration se situe plutôt dans un rapport dialectique avec la société politique dont elle perçoit les attentes et dont elle reçoit les impulsions mais qu'elle interpelle à son tour en la forçant à réfléchir sur ses objectifs et sur ses méthodes d'action.

I. CE QUE LE POUVOIR POLITIQUE ATTEND DE L'ADMINISTRATION.

1. *L'imagination.*

L'imagination au pouvoir ! Le cri des contestataires de mai 1968 n'a pas seulement valeur de slogan de l'anarchie. Il servirait utilement de leitmotiv à la pensée et à l'action de tous les administrateurs.

Trop souvent, l'administration paraît désarmée face aux impératifs et aux besoins nouveaux de notre société. Pourtant, elle est bien informée ; ses fonctionnaires ont acquis, dans un certain nombre de domaines, un véritable « monopole de la compétence technique » ; nul ne songe à mettre en doute leur dévouement au bien commun ; les métamorphoses imposées au système administratif — extension démesurée des tâches, croissance des personnels, diversification des modes d'intervention, ... — n'occasionnent que des changements de dimension que les méthodes d'organisation doivent parvenir à intégrer.

Le désarroi de l'administration est signe d'un manque d'imagination pour aujourd'hui et pour demain.

Pour aujourd'hui ? L'explosion du phénomène administratif oblige l'administration, non seulement à pourvoir à plus de besoins, mais surtout à improviser pour faire place à des besoins inédits : l'expérience et l'empirisme ne sont pas en mesure de les satisfaire. La consultation du *Moniteur belge* est de peu d'utilité : c'est souvent à une situation défectueuse créée par la loi ou les règlements qu'il s'agit précisément de porter remède.

Pour demain ? Administrer ne va pas de soi. La première tâche de l'administration est de préciser ce qu'elle doit et ce qu'elle veut faire. Les processus de rationalisation des choix budgétaires l'ont montré : l'opération de définition et d'analyse des « objectifs » et des « programmes » constitue un travail préliminaire indispensable à l'efficacité de la décision.

Ces objectifs ne peuvent prendre l'allure d'impératifs généraux — tels préparer correctement les décisions ou assurer loyalement l'exécution

des mesures de principe —, ni de dissertation générale sur les fins de l'homme, la philosophie sociale ou les synthèses planétaires. Ils ne peuvent non plus être formulés à la manière de fins politiques dont le contenu — si vague et si général — ne permet pas toujours de dégager des règles pour l'action : quel gouvernement, quel parti politique proclamera qu'il entre dans ses intentions de porter atteinte aux droits de l'homme, de combattre le progrès social, de gaspiller les ressources de l'Etat ? Il importe de poser les questions en termes de véritables choix techniques sur les fins et sur les moyens. Il faut envisager chaque option en énonçant son coût, ses avantages, les équipements collectifs qu'elle suppose, les conditions concrètes de son exécution, le calendrier de réalisation, les étapes du contrôle (4).

Les comparaisons indispensables pourront alors être opérées sans que l'on omette de prendre en considération les données malaisément quantifiables et de sélectionner les répercussions les plus significatives de la décision à prendre.

La révélation de ces objectifs ne différera peut-être pas fondamentalement de ceux que la société politique s'est, vaille que vaille, assignée sans recourir à un effort systématique de mise à jour des finalités. Deux transformations risquent cependant de se produire : d'une part, des objectifs illusoires mis en avant par des groupes d'intérêts particuliers s'exposent de disparaître par manque de consensus pour les retenir ; d'autre part, des objectifs importants dont aucun groupe organisé n'a pris systématiquement la défense seront peut-être redécouverts.

Ces transformations dans la manière de concevoir sont importantes. Car si le pouvoir administratif a besoin d'imagination, ce n'est pas pour lui-même ; c'est pour l'injecter dans le processus de décision politique.

La décision s'imposera-t-elle d'elle-même avec la force de l'évidence ou de la rationalité ? Non. La réponse à la question posée ne dépend pas de simples considérations administratives — les valeurs sociales comme les réalisations en cours entrent, par exemple, en considération. Mais c'est à l'administration qu'il revient de concevoir les données du choix et les termes de l'option. Faut-il, d'ailleurs, le souligner ? C'est déjà faire œuvre politique que de sélectionner les questions et les réponses possibles.

(4) Les objectifs seront précisés à terme suffisamment éloigné. La satisfaction affichée par le pouvoir politique d'avoir exécuté en trois ans tous les points de son programme doit-elle être accueillie avec faveur, comme preuve d'un travail efficace, ou dénoncée comme un témoignage d'insuffisance à prévoir un avenir plus lointain ? L'administration ne peut se contenter de « faire face » aux besoins du jour.

2. *La souplesse.*

L'Etat entre dans une ère où, comme le constatent les sociologues du changement, la crise est destinée à devenir permanente. Les qualités qu'il convient d'exiger de toute structure institutionnelle c'est donc la capacité de développement et l'état de disponibilité au changement.

En particulier, le pouvoir politique attend de l'administration qu'elle fasse preuve, dans ses structures comme dans ses méthodes, de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux exigences nouvelles de la société. Les changements qui affectent la société politique elle-même et qui se caractérisent par une redistribution des rôles entre les forces politiques ne peuvent être mésestimés par l'administration.

Ainsi de nouvelles relations doivent être aménagées entre le pouvoir législatif et l'administration.

Tout se passe parfois comme si la démocratie libérale et parlementaire était encore à son apogée. Et l'on se plaît à imaginer des assemblées de notables, aidés de quelques techniciens qu'ils ont cooptés par leur suffrage, qui remplissent la mission primordiale que leur assigne la constitution : la confection de la loi. Une part de leur activité va également au contrôle politique d'un pouvoir caractérisé comme étant celui de l'exécution de la loi : ils sont assistés dans cette tâche par des conseils collatéraux, tels la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat. Dans cette perspective, la discussion et le vote du budget sont les actes importants de la session parlementaire.

Pourtant, ces conditions politiques n'existent plus. Le Parlement a dû abdiquer sa fonction législative à travers les procédures de la législation déléguée et celles de l'initiative gouvernementale toujours plus entreprenante ; la formule des parlementaires cooptés est un échec, en tout cas dans l'optique d'une assistance d'experts ; celle de la chambre technique n'a guère eu de succès : lorsqu'il s'est agi de spécialiser l'action d'une assemblée dans le domaine culturel, des protestations se sont élevées de toute part ; restent bien sûr les commissions parlementaires : comme dit Marcel Waline, « on est toujours le technicien de quelqu'un... ». Faut-il insister aussi sur l'importance du contrat de confiance conclu, sur base d'une déclaration d'intentions du gouvernement, entre celui-ci et sa majorité et qui érode, en cours de législation, la portée du contrôle politique ?

Le contrôlé ne pourrait-il pas, demain, revaloriser l'action du contrôleur (5) ? D'une part, il peut revivifier le sens du contrôle ; d'autre part, il peut en faciliter l'exécution.

(5) D'autres solutions sont régulièrement proposées qui toutes ont pour caractéristique de se situer dans l'orbite des chambres législatives ; la création d'un nouveau service d'études est notamment suggérée : il aurait pour tâche de recueillir par les

Le sens du contrôle ?

Le débat entre les partisans d'un renforcement des contrôles sur l'administration — augmentation des contrôleurs, priorité à la surveillance préventive, emprise plus grande sur les organisations paraétatiques... — et les tenants d'un allègement des contrôles — souci de ne pas brimer les initiatives, faveur aux contrôles a posteriori, recours aux techniques de simplification des comptabilités, ... — s'il garde une certaine importance, paraît bien dépassé. Il semble surtout que l'on contrôle mal.

Contrôler, c'est déceler les erreurs et les imperfections, dégager les responsabilités, réunir les éléments pour préparer une action plus efficace. L'essentiel est donc de savoir de façon précise ce que l'on veut contrôler, quel étalon de mesure on entend employer et, surtout, quelle leçon pour l'action on entend recueillir de l'opération.

Le Parlement, ses conseils collatéraux — Cour des Comptes et Conseil d'Etat —, ses institutions consultatives — Conseil national du travail, par exemple — ne seront-ils pas, dans l'avenir, amenés à s'interroger périodiquement sur l'opportunité de la décision prise, sur le rendement du procédé adopté, sur la praticabilité de la réglementation adoptée ? Une attitude intellectuelle d'excès de confiance ou de désintéressement ne sera plus tolérable. L'Etat, sollicité d'intervenir dans un domaine toujours plus étendu d'activités, en concurrence avec le secteur privé dans un certain nombre d'autres, ne peut plus se passer d'études d'efficacité.

L'action politique et administrative qui se définit comme l'art de l'efficacité ne saurait se soustraire à pareil contrôle.

Des remèdes mineurs peuvent être ajoutés. La publication des avis et études d'évaluation des institutions de contrôle et de consultation paraît ainsi s'imposer. Encore que des rapports de contrôle — fort bien faits, comme ceux de la Cour des Comptes — sont régulièrement « enterrés » par le pouvoir politique. La procédure repose « sur le présupposé que l'exposition publique du scandale doit amener les administrations à résipiscence ». Ce domaine est peut-être l'un de ceux où l'impuissance du Parlement, la complicité du gouvernement et de son

moyens les plus appropriés un ensemble d'informations et de les analyser à l'intention des parlementaires ; il procéderait aux mêmes analyses d'objectifs que le pouvoir gouvernemental et son administration ; au besoin son action se limiterait à procéder par coups de sonde pour apprécier des projets qui lui sont présentés. Dans le même ordre d'idées, la suggestion est régulièrement mise à l'ordre du jour d'organiser l'office d'un ombudsman à la suédoise ou d'un commissaire parlementaire à l'anglaise. Il ne s'agit pas ici de jeter l'anathème sur certaines de ces formules ou de faire l'apologie de certaines autres : si le moindre espoir existe d'améliorer le travail du Parlement en recourant à l'une de ces techniques, il doit être saisi. Mais des moyens de contrôle existent déjà ; ils ne sont pas utilisés convenablement. Une institution de plus, investie des mêmes moyens, apportera-t-elle une meilleure solution aux problèmes d'information et de contrôle du Parlement ?

administration, la lassitude de l'opinion publique devant l'aridité du dossier apparaissent de la façon la plus flagrante.

Les modalités du contrôle ?

Ici aussi l'administration est à même de faciliter la tâche ingrate du Parlement dans l'exercice de cette fonction.

D'abord en diffusant systématiquement l'information sur ses études, achevées ou en préparation — combien de documents ne sont-ils pas ignorés ou recommencés, même au sein de l'administration, parce qu'ils sont restés dans le secret d'un service administratif ? —. Ensuite en éclaircissant ses objectifs, en définissant ses programmes, en fixant la tâche et les responsabilités de ses organes et de ses services, en précisant les résultats attendus de ses options. Enfin en publiant et en distribuant des documents lisibles qui explicitent les faits, les données, les chiffres et les techniques utilisées : à la limite, la présentation de certains documents officiels procède d'une méconnaissance des droits du Parlement, et spécialement de son opposition. N'est-ce pas le moment de rappeler que la démocratie devrait être le régime du respect des minorités ?

Les déclarations gouvernementales quadriennales sont pratiquement les seuls actes officiels qui expriment les intentions du pouvoir gouvernemental. Le Parlement peut-il s'en contenter ou a-t-il le droit d'entendre à intervalles réguliers et de façon sectorielle des rapports prospectifs sur l'action politique et administrative. Les commissions parlementaires n'ont-elles pas les mêmes attributions ou le « privilège de l'exécutif » fait-il obstacle à ce que l'Administration les tienne au courant des actes importants de leur service ?

Il y a bien sûr, les documents du contrôle budgétaire et ils présentent une importance toute particulière. Mais combien de parlementaires en comprennent, aujourd'hui, les données ? Qui, d'ailleurs, songerait à leur jeter la pierre ? Il faut souhaiter que des institutions de rencontre entre parlementaires et hauts fonctionnaires soient organisées pour en expliciter les données. Cela ne suffit pas. Une coloration politique sera probablement donnée, dans l'avenir, à la tâche des hauts fonctionnaires et à leurs responsabilités. Faut-il compter sur eux pour faire toute la lumière ? C'est à un collège d'experts indépendants qu'il faudra alors avoir recours pour aider les membres du Parlement à lire le budget et pour les mettre à même d'exercer l'une de leurs fonctions essentielles.

On le voit : la survie du Parlement est, pour une bonne part, dans les mains du gouvernement et de l'administration. De la facilité qu'ils éprouveront à s'adapter à une société en changement et à redéfinir le sens et les tâches du contrôle parlementaire dépend le sort des assemblées législatives et plus généralement celui de la démocratie d'opinions.

3. *Le dialogue.*

Le pouvoir politique attend de l'administration qu'elle soit à même de dialoguer avec l'ensemble des forces politiques et sociales et qu'elle soit en mesure de concilier leurs intérêts discordants.

Qui ne voit l'impact politique de cette exigence ? Pour arbitrer les litiges entre intérêts particuliers, l'administration est amenée à redécouvrir les corps intermédiaires. Mais lesquels admettre dans les procédures de participation ? Comment s'assurer qu'ils agissent bien sous le contrôle direct de la « base » ? Comment freiner leur bureaucratie — car à quoi servirait-il de chercher remède au mal dont souffre l'administration si c'est pour en inoculer le virus aux groupes d'intérêts particuliers ? Comment assurer l'information de ces organisations pour les empêcher de prendre prétexte de leur ignorance et éviter qu'elles ne retirent, à leur gré, leur épingle du jeu ?

Toutes ces questions avaient pu être laissées dans l'ombre face à des groupements d'intérêt qui se contentaient de mener une action revendicative. Maintenant, leurs réponses engagent fondamentalement l'avenir. Car l'administration a besoin de ce dialogue avec les corps intermédiaires. Ces tâches sont, pour elle, de première nécessité ; les devoirs d'information qu'elle remplit à cet effet ne peuvent se limiter, comme l'a relevé Burdeau, à une quête de renseignements obtenus par les réponses à des formulaires. L'investigation est féconde si elle est alimentée par des questions, par des hypothèses, par des confrontations. L'information, ce n'est pas l'administration qui la fait ; ce sont les citoyens qui, à travers leurs groupements, la lui fournissent.

Il y a plus. L'attribution aux corps intermédiaires de fonctions qui s'apparentent à la gestion de services collectifs transforme le visage de l'administration. Celle-ci apparaît moins comme une institution de gestion que comme une institution d'arbitrage et de coordination entre des organes de gestion autonomes ; la multiplication des centres de décision autonomes, les conflits d'intérêts privés ou publics rendent indispensable la promotion de la mission de conciliation de l'administration.

L'administration n'est pas suffisamment préparée à cette tâche de dialogue. Si le gouvernement, en effet, n'ignore pas les corps intermédiaires — certains, en tout cas, dont il est l'interlocuteur traditionnel —, il semble que cet effort consenti par le pouvoir politique au sein des conseils consultatifs, par exemple, aille souvent de pair avec un effacement, voire une exclusion des agents administratifs. Peut-être aussi certains administrateurs, convaincus que « le pouvoir ne se partage pas » regardent-ils avec suspicion tous ceux qui revendiquent la participation à l'élaboration du droit et à la prise de décision. Ce désengagement de l'administration ne la prépare pas non plus à se passer de l'intervention des corps

intermédiaires dans la mesure où ceux-ci sont écrans plutôt que courroies de transmission, dans la mesure aussi où des intérêts ne sont pas encore suffisamment affirmés pour être assumés par un groupement représentatif. Les actions sauvages d'envergure ou les actions limitées à la Nader se multiplient. Le pouvoir administratif devra, pourtant, avec la circonspection qui s'impose dans chaque cas, en tenir compte. Car la conciliation n'est pas le désengagement. Elle rate son but si elle n'aboutit pas à l'action. Elle échoue surtout si elle n'aboutit pas à faire prendre les mesures positives et praticables qui profiteront à la plus grande généralité des hommes.

4. *La volonté d'agir.*

Pour le pouvoir politique, l'intelligence de l'administration n'a de sens que si elle débouche sur l'action ; l'imagination, au risque de rester stérile, doit faire place à la réalisation.

La puissance créatrice de l'administration se manifeste, cependant, aujourd'hui de façon originale : son objet, ses méthodes, son cadre d'action se transforment.

L'action administrative change d'objet. S'il est important d'entreprendre sur le réel, de modeler les structures, de modifier les comportements, de discipliner les actions, ce n'est plus pour mener une action coloniale ou pour organiser la défense ; de nouvelles têtes de chapitre apparaissent : aménagement du territoire, progrès économique, redistribution des revenus, politique de santé...

L'action administrative sort surtout de son cadre traditionnel. Développée dans une société caractérisée par la pluralité des centres de décision, elle affronte, en effet, le problème de l'indispensable harmonisation des politiques nationales et locales et celui de l'inéluctable redistribution du pouvoir au profit des institutions européennes, voire internationales.

Le citoyen est particulièrement inquiet de cette double évolution. Il perçoit mal l'action que l'administration peut mener dans le complexe institutionnel qui est ainsi créé. Qui est responsable du niveau de l'emploi dans telle commune : le ministre de l'emploi et du travail, l'Office National de l'emploi, les employeurs de la région, les institutions locales — de la commune, de l'agglomération, de la province... —, l'intercommunale de développement, les organes régionaux, les dirigeants des sociétés multinationales, les organisations européennes... ? Les exemples pourraient être multipliés dans le domaine de la politique monétaire, de la croissance économique ou de la politique agricole. L'administration détient-elle encore quelques pouvoirs résiduels face à cette foule de décideurs en puissance ?

Des formules nouvelles doivent être conçues pour répondre à une menace de perte de substance du pouvoir administratif.

L'inventaire des moyens conçus pour protéger les Etats européens de l'action des sociétés multinationales et qui vont de la « naturalisation » forcée des géants économiques à la mise au point de politiques concertées de contrôle, la liste des procédés imaginés naguère pour assurer la coopération des pouvoirs communaux et qui vont de l'intercommunale « pure » jusqu'à la société d'économie mixte montrent, tous les deux, qu'il n'y a pas lieu de désespérer.

Ces exemples ont, en outre, le mérite de montrer que l'effort d'imagination que consent l'administration pour affronter de nouveaux problèmes d'action, se traduit, en fin de compte, dans des réformes institutionnelles. Au point qu'un sociologue, comme Michel Crozier, n'hésite pas à souligner que « la capacité d'action d'une société, sa possibilité de se poser des problèmes, de découvrir des solutions et de les mettre en œuvre, son aptitude à innover dépendent essentiellement de sa richesse institutionnelle ».

Refuser la solution institutionnelle, c'est-à-dire les structures et les procédés qui permettent à des pouvoirs distincts de concerter leur action, c'est courir le risque d'assister à une perte de pouvoir de décision au plan national qui ne serait pas compensée par la mise au point d'une politique au niveau international ou régional ; c'est aussi assumer le danger de voir demain se nouer un dialogue pouvoir international-pouvoir régional par dessus la tête et les responsabilités de l'Etat.

L'action de l'administration invite-t-elle à la multiplication des institutions — internationales ou régionales — ? Sans aucun doute, non : la bureaucratie de l'Europe et la bureaucratie des régions ne sont pas plus enviables — loin de là — que celle de l'Etat. Mais il faut reconnaître que la cohérence et la mise en harmonie des politiques nationales, internationales et régionales passent par ce jeu institutionnel. C'est le mode privilégié de coopération entre les hommes et entre les groupes.

C'est à condition d'y recourir que l'administration gardera l'essentiel de son travail de création.

II. CE QUE LE CITOYEN ATTEND DE L'ADMINISTRATION.

Le citoyen mis sur le pavois par le pouvoir politique — ne détient-il pas quelque parcelle de la souveraineté nationale ? — se sent rejeté dans l'ombre par le pouvoir administratif : il n'est plus, à son égard, qu'un assujéti ou un administré.

La perception est peut être déformée. Elle ne tient pas compte notamment de toutes les modalités nouvelles par lesquelles l'administré —

isolé ou en groupe —, de façon institutionnelle ou informelle, avec pouvoir de décision ou de consultation — est associé à la gestion de la chose publique. Mais le mécontentement qu'elle trahit, a l'avantage de souligner que le citoyen entend être partie à l'élaboration de son avenir, y compris à celle de son avenir administratif.

Les aspirations du citoyen ne sont pas de celles qui bouleversent les structures ; précises, exigeantes, cantonnées dans des formes mineures, elles sont cependant susceptibles de changer un climat et un état d'esprit.

1. *L'information.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle l'informe de ses projets, de ses objectifs, de ses décisions, de ses évaluations.

Dans un monde avide de nouvelles, l'administration ne peut se retrancher derrière le silence de ses bureaux. « Celui qui sait » et « celui qui transmet » détient un prestige que compense mal le mystère dont l'autorité croit, parfois, devoir entourer ses travaux.

Dans un monde pétri de rationalité, l'administration qui informe peut aider l'usager de ses services à vivre dans un univers explicable construit sur des décisions réfléchies.

Le citoyen attend, en effet, de l'administration qu'elle explique ses décisions. Autrement que par référence à une disposition réglementaire ou à une circulaire ministérielle, bien sûr. En fournissant donc un ensemble de motifs de fait et de droit. C'est à cette condition que le citoyen aura conscience d'être reconnu comme interlocuteur valable, c'est-à-dire comme un homme doué de raison, d'intelligence, de liberté avec qui il est possible de parler, d'écrire, de dialoguer. C'est une conception de l'homme qui est au cœur de ce débat, a écrit Jean Rivero : le procédé de l'explication ne fait que traduire une certaine idée de la dignité de la personne qui exige que chacun agisse suivant une détermination consciente et libre.

Dans un monde investi par la publicité, l'administration qui informe peut aider le citoyen à saisir objectivement un problème administratif dans toutes ses données et dans toutes ses dimensions. Il ne s'agit donc pas pour elle de plaider un dossier, ce qui s'apparente vite à de la propagande ; il ne s'agit pas non plus de mettre à l'aise l'administré dans un milieu inconnu, ce qui relève plus d'un service de relations publiques. Comme dit Debbasch, le sourire des hôtes et les brochures luxueuses ne suffisent pas.

Dans un monde assailli par le jargon technocratique, l'administration qui informe peut faciliter la tâche du citoyen en s'exprimant dans une langue claire et accessible à tous. C'est une condition de bonne élaboration de la décision — ce qui se conçoit bien... — ; c'est aussi une condition

d'efficacité de la mesure adoptée. Mal comprise, elle est mal exécutée ou mal respectée.

Il faut donc prendre la peine de dire le pourquoi et le comment et l'exprimer de façon adéquate. Pense-t-on que les affiches en lettres noires sur fond blanc sont encore adaptées à une civilisation qui se déplace à 90 kilomètres à l'heure ? Pense-t-on que le jargon réglementaire dont les administrateurs aiment entourer leur décision est compréhensible même des initiés ? Pense-t-on que les législations fiscales ou sociales — et quels textes concernent plus le citoyen dans sa vie quotidienne — sont simplement lisibles par les intéressés ?

L'effort d'information à laquelle l'administration s'astreint l'aide à mettre de l'ordre dans ses propres projets. Il profite à ses agents rendus mieux conscients de ce qu'ils font et de ce à quoi ils participent. Il est peut-être de nature à mettre un terme aux préjugés du type « l'administration coûte cher ; l'administration est peuplée de créatures inutiles ; l'administration est inefficace pour affronter, à la manière des grandes entreprises, les problèmes importants de l'heure » et à quelques autres du type « l'administration est une superstructure dangereuse ; elle paralyse les initiatives sociales ; elle complique, par son comportement tâtilon, la conduite des affaires ».

Si elle est sensible au discrédit dont elle est ainsi l'objet, si elle est rebelle aux sabotages comme aux pantouflages dont elle est, de toute façon, la victime, l'administration est tenue à un effort d'information toujours accru sur ses buts, sur ses méthodes, sur ses réalisations.

Les pessimistes relèveront que cet effort d'information est avant tout un mécanisme de conformisation et une forme de récupération des administrés par l'autorité. Il suffit, pour faire justice de ce grief, d'observer qu'une information plus vaste, plus précise et mieux adaptée n'est pas un souhait de l'administration mais une exigence du citoyen. C'est donc un impératif politique.

L'administration ne peut pas ne pas en tenir compte.

2. *Le service.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle lui rende un service adapté à ses besoins ; il entend être partie à la définition de ceux-ci. En un mot : il veut être écouté.

L'administration de Tocqueville qui était « toujours plus au courant des intérêts de l'administré qu'il ne l'était lui-même » a vécu. Il n'empêche que l'autorité quelle qu'elle soit doit toujours se rappeler que le dialogue ne peut être à sens unique ni réduit à un échange formaliste de points de vue. L'administration trouve, pour une bonne part, la source de son action dans les réactions de l'opinion publique ; c'est aussi la bonne

volonté des citoyens, leur capacité de s'adapter aux mesures prises, leur aptitude à adhérer aux objectifs proposés qui constituent les meilleurs gages de l'efficacité de cette action.

Les mécanismes de l'administration consultative sont connus. Ils trouvent à s'organiser, par priorité au sein des administrations fournisseuses de services. Ce ne sont pas les administrations centrales : celles-ci, dans l'avenir, semblent devoir se réserver les tâches de conception et d'arbitrage. Les organismes de gestion autonome, par contre, devraient, les premiers, adopter ces formules de consultation et écouter l'avis des usagers de la télévision, du gaz, de l'électricité, des services sociaux, des hôpitaux, etc.

Les collectivités territoriales restreintes sont également indiquées pour apprécier les services que sollicite une collectivité. Il s'agit donc de permettre aux habitants d'un quartier, d'une ville, d'une agglomération de participer directement à la définition de leur cadre de vie. Plusieurs expériences qui vont des conseils de résidents aux télé-agera, en passant par l'organisation de référendums locaux, voient le jour. Elles gagnent à être perfectionnées et développées.

L'aspect politique de ces expériences n'échappe pas. Appelé au niveau restreint d'un service spécialisé et d'une collectivité réduite à s'exprimer, à dialoguer, à admettre aussi le contrôle et l'arbitrage du pouvoir, le citoyen n'est-il pas mieux préparé à remplir, au niveau des collectivités politiques plus vastes, son rôle de membre actif de la société ?

Est-il interdit de penser que l'action de l'administration peut rendre son sens à la participation du citoyen dans la société politique ?

3. *Les relations humaines.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle se présente avec un visage humain. La politique de relations humaines qui est ainsi réclamée peut se développer dans deux directions : la première est celle d'une administration qui s'affirme ; la seconde est celle d'une administration qui se remet en cause.

Le citoyen veut que l'administration s'affirme. La décision anonyme le rebute. Qui a pris cette mesure qui me touche dans ma liberté, qui me refuse tel avantage, qui m'atteint dans mon patrimoine, qui m'affecte dans mes projets ou dans mes initiatives : le Ministre, le directeur, le conseiller, le rédacteur, l'huissier ?

Face à l'administration, face surtout aux administrations, le citoyen doit trouver des points de référence. Désorienté, il doit pouvoir s'adresser à une cellule polyvalente et régionale d'information administrative : le national, le local ou le parastatal comme le politique, l'économique ou

le social constituent des barrières artificielles peut-être commodes mais dont l'administré n'a pas à supporter les incohérences ou les complexités.

Tous les techniciens des relations humaines l'affirment : les décisions, même les plus impopulaires doivent être personnalisées. Placée à côté d'un pouvoir politique qui, pour sa part, personnalise chacune de ses actions, l'administration ne peut méconnaître ces préceptes.

Le citoyen veut aussi que l'administration se remette en cause et reconnaisse, quand c'est nécessaire, ses limites, ses faiblesses, ses carences.

L'administration doit être informée mais son information est incertaine ; elle doit connaître les valeurs sociales mais cette appréhension est relative ; elle doit agir mais son action est subordonnée et dépend des directives du pouvoir politique ; elle doit rendre compte, mais le programme projeté n'a pas donné les résultats attendus ; elle doit consulter mais l'action est urgente ; elle doit s'exprimer clairement mais la matière est ardue...

Sans vaine autocritique, l'administration doit régulièrement se livrer à un exercice de remise en cause de ses activités et de ses méthodes. Toute entreprise est faillible, contingente, étroitement dépendante des hommes qui la mènent.

L'administration paraîtrait plus humaine si, se débarrassant de ses certitudes toutes faites, de ses impeccables commandements, de sa satisfaction d'avoir bien fait, elle ouvrait ses dossiers pour en expliquer tous les éléments — favorables ou défavorables —.

L'aspect politique de l'exercice n'échappe pas. Aujourd'hui, l'administration est condamnée à l'infaillibilité ; elle est tenue de bien faire ; la découverte d'erreurs ou de défauts passe pour un crime de lèse-majesté. L'impeccabilité qui caractérise ainsi l'action administrative n'est pas pour déplaire au pouvoir politique. Le gouvernement qui assume la direction des affaires publiques est enclin à se satisfaire d'une administration qui vit « sans problèmes ». D'autant plus que le contrôle de l'opinion publique, s'il est bien exercé, risque, dans certaines hypothèses, de révéler que la mesure reprochée au pouvoir administratif a été prise, en fait, sous la pression ou en exécution correcte d'une directive du pouvoir politique.

Le mythe d'une administration irréprochable est bien dépassé. Contribuer à l'ébranler — de l'intérieur comme de l'extérieur —, n'est-ce pas procurer le regain nécessaire au contrôle qui doit s'exercer sur le pouvoir exécutif tout entier ?

4. *La démocratie.*

Le citoyen attend de l'administration qu'elle soit école de démocratie. Dotée de fonctions qui se confondent avec celles du pouvoir politique, l'administration est conduite à en adopter certaines des méthodes institu-

tionnelles. Ainsi l'idée démocratique qui inspire le pouvoir politique ne peut être méconnue par le pouvoir administratif. Comment se concrétise-t-elle ?

La démocratie est bien pauvre si elle se réduit à un processus de désignation des gouvernants par les gouvernés ; elle doit aussi s'entendre comme le régime qui cherche à intégrer l'idée de liberté dans toutes les modalités d'exercice du pouvoir.

Mais quel pouvoir ? Le pouvoir juridictionnel, sans aucun doute : à un point tel que les spécialistes n'hésitent pas à définir la démocratie comme le régime caractérisé par des tribunaux indépendants ; le pouvoir législatif aussi : des élections libres, parce qu'elles permettent l'épanouissement des opinions, paraissent une condition élémentaire de démocratie ; le pouvoir gouvernemental encore : le gouvernement apparaît à la fois comme menace des libertés politiques et fournisseur des libertés économiques, sociales et culturelles.

Le pouvoir administratif doit aussi être pris en considération.

Pour s'en tenir à une simple observation statistique, c'est avec le pouvoir administratif et ses ramifications que le citoyen est le plus en contact ; c'est également le pouvoir administratif qui redécouvre le citoyen dans toutes ses dimensions, avec tous ses besoins, dans l'ensemble de ses comportements.

La démocratie limitée n'a plus de justification. Au sein de l'Etat, c'est une démocratie sans frontière qui est appelée à voir le jour ; elle n'est plus l'affaire de quelques spécialistes mais l'anapage de la collectivité des hommes, c'est-à-dire aussi des administrés ; cet envahissement de la méthode démocratique se traduit par l'adoption de méthodes de discussion, par la définition d'un langage commun, par les procédures de remise en cause et d'explication des décisions.

C'est cela le vécu de la démocratie. Le citoyen attend que l'administration contribue à son avènement.

III. CE QUE L'ADMINISTRATION ATTEND DU POUVOIR POLITIQUE.

Les termes mêmes de la question posée peuvent surprendre. Mais que peut donc attendre l'administration du pouvoir politique sinon des ordres ? Les considérations qu'elle pourrait émettre pour le surplus seront formulées sur le mode de l'optatif et semblent à ce titre n'avoir guère prise sur le pouvoir politique.

Pareil raisonnement était sans doute concevable pour une administration servante du pouvoir politique et accomplissant, en champs clos, les tâches d'exécution que celui-ci lui confiait. Il est insoutenable dans une société fondée sur la coopération du pouvoir politique et de l'administration,

car l'action menée par l'administration n'est pas, elle aussi, sans conditionner la fonction et l'organisation politique. La coopération oblige à une redéfinition des fonctions.

1. *Les nouvelles frontières.*

L'administration attend, d'abord, du pouvoir politique qu'il prenne conscience de la mobilité des frontières qui encadrent aujourd'hui, l'action des pouvoirs publics.

Les données de la comptabilité nationale sont pour le pouvoir politique une première source de réflexion. Un tiers du produit national brut en 1971, et si l'on prolonge les tendances actuelles, la moitié en 1985, concerne le domaine des affaires publiques. A un stade de l'évolution aussi proche du gigantisme, le pouvoir politique ne peut rester indifférent et s'abstenir de tirer les conséquences d'un tel bouleversement des données du problème.

L'administration qui est à la fois l'agent le plus puissant de la vie économique et le plus grand fournisseur d'emplois peut-elle se contenter de vivre dans un univers dont les parois perpétuellement mobiles se déplacent au gré de sa seule volonté ?

Parce que ses entreprises publiques sont confrontées aux mêmes problèmes économiques et aux mêmes difficultés techniques que ceux des entreprises privées, l'administration a tendance à décloisonner ces deux secteurs d'activité et à estomper les différences que l'on maintient entre eux. Parce que ses investissements publics et les dépenses de consommation publique en font un acteur puissant du jeu économique, l'administration cherche actuellement à tisser des liens de solidarité avec les autres agents économiques : à un point tel que l'existence de certaines entreprises ne peut être justifiée et maintenue que grâce aux marchés de travaux et de fournitures qu'elles passent de façon permanente avec les services publics ; à un point tel aussi que la poursuite de missions administratives n'est plus concevable sans le concours de firmes privées spécialisées dans un certain nombre de techniques.

Parce que son aide peut être bénéfique à la vie économique des entreprises, à la recherche du plein emploi, à la découverte de nouveaux marchés, l'administration va même jusqu'à institutionaliser une collaboration avec les entreprises privées, leur imposant au besoin une restructuration des institutions, une révision des cadences de production, voire une fixation des prix de revient.

C'est au pouvoir politique que revient fondamentalement la responsabilité de fixer les frontières de cette intervention de l'administration dans la vie économique et sociale. Laisser cette fonction à une adminis-

tration forte de sa position prééminente dans le dialogue avec les agents économiques et sociaux, c'est l'inviter à devenir le collaborateur obligé de toute initiative privée et, à la limite, d'être l'organisateur omniprésent de tous ces services en se faisant tout au plus seconder par les forces économiques et sociales. Laisser cette fonction à une administration sollicitée de toute part, c'est peut-être aussi la conduire, à court terme, à laisser tomber les bras et à démissionner devant l'ampleur des tâches qui lui sont demandées.

2. *Les nouvelles priorités.*

L'administration ne s'est jamais imposé le profit comme critère de l'action. L'utilité publique, entendue au sens de l'utilité du public, lui a toujours permis de passer outre aux seuls impératifs du rendement économique. N'est-elle donc pas particulièrement à l'aise dans une société qui n'entend plus sacrifier complètement aux commandements de la croissance maximale mais qui souhaite réaliser également le mieux-être et l'optimalisation des conditions d'existence ?

Mais appartient-il à l'administration de faire le bonheur de l'homme éventuellement contre son gré et un portrait préalable de l'homme heureux ne doit-il pas être dressé par le pouvoir politique ?

Si chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les services administratifs ont à prendre en main les besoins exprimés par l'opinion publique dans le domaine de l'environnement, qu'il s'agisse de la protection de l'eau potable, de l'air, des denrées alimentaires ou plus généralement de la défense du cadre de vie, que les exigences socio-culturelles sous l'angle des fonctions collectives ne peuvent non plus être sous-estimées, que la question des rapports entre les pays industriellement développés et les pays en voie de développement doit être résolue d'urgence ne fût-ce que pour assurer le maintien de l'ordre international en apportant aux pays du tiers monde une assistance mieux appropriée et mieux à même de combler les retards technologiques de leurs moyens de production, quelles priorités assurer entre tous ces besoins ?

En d'autres termes, l'administration peut mettre à jour un ensemble de priorités nouvelles qui s'imposent indiscutablement à l'action des pouvoirs publics et qui vont opérer, à l'intérieur des services publics, des glissements importants quant à l'importance relative des divers secteurs d'activité. Mais qui ne voit qu'au sein même de ce domaine de priorités nouvelles, des préférences d'ordre idéologique ou circonstanciel — les ressources, le moment, les données purement politiques du problème — peuvent être formulées ? C'est au pouvoir politique de ne pas démissionner sur ces questions.

3. *L'Europe et les régions.*

Dotée par le pouvoir politique de nouveaux champs d'action et se voyant assigner par lui de nouvelles priorités, l'administration se voit aussi contrainte d'adapter ses attributions et ses méthodes aux changements institutionnels que le pouvoir politique de l'Etat consent tant en amont qu'en aval.

Faut-il ajouter que l'administration est consciente des transformations qui sont ainsi en cours ? Ce qui la préoccupe, ce n'est donc pas tant de consentir à pareil transfert d'attributions en amont et en aval que de savoir où se situent avec précision ces points d'amont et d'aval.

Que des transferts d'attributions soient consentis à des institutions de droit international public, spécialement dans le domaine européen, nul ne songe à le contester. Mais on ajoute aussitôt que l'administration n'est pas en mesure de se préparer adéquatement à sa tâche si elle ignore la formule institutionnelle de coopération, de fédération, d'intégration... qui sera le point d'aboutissement de l'évolution. Elle peut, si le pouvoir politique le souhaite, favoriser la réalisation de telle ou telle de ces formules. Encore faut-il qu'un choix clair ait été exprimé en la matière.

Que des transferts d'attributions soient aménagés au profit des collectivités locales, tout le monde s'en félicitera et l'administration ne saurait rester indifférente devant pareilles mutations car à la décentralisation politique peut correspondre une décentralisation administrative. Mais où sont les options ? Est-ce au profit des régions, des communautés, des provinces, des agglomérations ou des fédérations de communes, des communes fusionnées que pareille opération doit être menée ? Ou encore faut-il préférer les voies de la décentralisation fonctionnelle, celle par exemple des intercommunales ou des interfédérations ? En proie à un bouleversement structurel sans précédent, le pouvoir politique est peut-être mal armé pour répondre à des questions aussi abruptes dans l'immédiat. Il ne pourrait pas, cependant, à moyen terme, se dispenser de pareilles options à peine de paralyser l'action de l'administration.

Il faut le souligner, l'administration n'a pas un trésor d'attributions à protéger comme l'avare qui couve sa cassette. Mais elle ne peut que s'inquiéter de déclarations d'intentions dont certaines sont contradictoires entre elles et dont d'autres manquent de la précision indispensable pour servir de guide à l'action.

4. *Le privé et le public.*

Les activités comme les cadres traditionnels d'action de l'administration éclatent. Mais quelles conséquences le pouvoir politique attache-t-il à ce phénomène ? L'administration n'est-elle pas aussi en droit d'attendre

une réponse claire à cette question ? Car l'éclatement peut conduire à une publicisation généralisée des affaires privées : l'action administrative déborde alors des digues trop fragiles qui ont été mises à ses attributions. Mais il peut aussi se résorber en un émiettement et en une dispersion d'activités qui se concrétiseraient en une privatisation de certains services publics par des institutions privées qui suppléeraient à la carence des pouvoirs publics.

Déjà l'administration, dans le domaine de la conception de certains travaux d'infrastructure, dans celui de l'implantation des moyens de transports en commun ou de l'étude de leurs équipements, ou encore dans celui de l'organisation et de la gestion de services, a-t-elle recours fréquemment à des bureaux particuliers d'études.

Les contrats passés avec des entreprises privées et relatifs à des travaux déterminés peuvent même être à ce point nombreux qu'un bureau privé doit être chargé contractuellement de coordonner l'exécution des divers contrats financés par les pouvoirs publics. Dans pareille hypothèse, les pouvoirs publics se bornent, la plupart du temps à formuler les principes d'un plan directeur, à contrôler l'exécution des études, à vérifier la régularité des procédures administratives mises en œuvre. Si l'on sait que la mission technique confiée à ces services privés va, dans des cas assez fréquents, jusqu'à la participation à la préparation du cahier des charges qu'il s'agira ensuite d'exécuter, qui ne voit les inquiétudes que cette évolution suscite ?

Signifie-t-elle un aveu d'incapacité technique voire une démission devant l'accomplissement de certaines tâches ou constitue-t-elle une saine réaction contre le caractère envahissant de l'administration, ou encore témoigne-t-elle d'une recherche de formes d'insertion harmonieuse de l'administration dans la vie sociale ? A supposer que cette dernière acception prévale, encore faut-il que les pouvoirs publics disposent des moyens et des hommes qui domineront pareille situation, qui seront notamment à même d'assurer le contrôle approfondi des prestations des contractants et des partenaires de l'administration. Face à des intérêts particuliers, les pouvoirs publics doivent être à même de défendre l'intérêt général. Non pour protéger l'intangibilité d'un domaine, mais pour éviter que des transferts d'attributions ne soient opérés sous la poussée anarchique des groupes d'intérêts particularistes et à raison de la faiblesse ou des insuffisances de l'administration.

Confier certaines tâches d'intérêt général à des services privés peut relever d'une certaine philosophie de la gestion des affaires publiques. Ne pas exercer ses prérogatives ou renoncer à ses responsabilités signifie, au contraire, l'absence d'une conception ordonnée et cohérente de cette gestion.

Ce que l'administration attend, en l'occurrence, du pouvoir politique c'est la définition de pareille philosophie et l'octroi des moyens qui lui permettront en toute hypothèse, de la traduire dans les faits. M. Jean Ladrière a écrit que « l'anticipation du bien commun ne relève ni de la prévision, ni de la prospective : il procède d'une vision éthique de l'homme ». Et d'ajouter que la politique est l'effort concret pour réaliser l'exigence éthique dans les conditions de la vie collective. Là est, sans doute, le résidu de la fonction politique : il appelle une redéfinition permanente par le pouvoir responsable.

IV. CE QUE L'ADMINISTRATION ATTEND DU CITOYEN.

1. *L'administration de la société.*

L'administration, dit-on parfois, attend la compréhension, le respect et la confiance des citoyens. Quoi de plus naturel ? Elle mérite, en règle générale, que pareils sentiments lui soient témoignés et elle y est sensible. Mais n'y a-t-il pas une attente plus fondamentale et, à vrai dire, l'administration n'a-t-elle mieux à faire que de se formaliser du peu d'égard des citoyens à l'encontre des services qu'elle rend ?

L'administration, cible des pamphlétaires et des humoristes, qui s'en offusquera outre mesure ? Le sens de l'Etat doit toujours aller de pair avec le bon sens : le civisme pour un peuple épris de liberté consiste aussi à faire savoir de temps en temps au pouvoir que les citoyens n'entendent pas nécessairement prendre les services qui leur sont rendus pour autant de dettes de reconnaissance à l'égard de l'Etat mais comme l'indispensable concrétisation des droits politiques, économiques, sociaux ou culturels qui sont les leurs. Le 19^e siècle s'était contenté d'un Etat-gendarme ; la première moitié du 20^e siècle avait cru trouver son salut dans un Etat-providence. 1985 ne demande-t-il pas plutôt un Etat-libérateur ?

Cet Etat, ce n'est plus un Léviathan qu'il s'agit, dans un premier moment, d'exorciser et de bannir ou, dans un second moment, d'appriivoiser et d'exploiter. C'est plus simplement un ensemble d'institutions mises en place par des hommes libres pour assurer les meilleures chances de développement de leurs libertés. La formule a fait recette : l'Etat, son pouvoir politique et son administration, c'est nous. Mais a-t-elle toujours été bien comprise ? L'Etat n'y a souvent vu que la motivation toute trouvée pour justifier l'exercice d'un pouvoir d'imposition compensant les avantages qu'il « octroie » ; les citoyens, pour leur part, l'ont interprétée comme l'affirmation explicite d'un droit de contestation globale de la gestion des affaires publiques.

L'administration n'est-elle pas en droit d'espérer de l'opinion publique une attitude plus adulte ? L'administration n'est pas une superstructure — de domination, de réglementation ou de répression — de la société ; elle ne lui est pas extérieure et en est simplement l'une des institutions. Elle rend des services et ne cherche pas les remerciements. Mais elle attend que ces services soient rendus — non à un « nous » de citoyens anonymes et ignorants — mais à un « nous » de citoyens conscients et informés, délibérant et agissant dans le cadre des institutions que les pouvoirs publics ont mis en place pour organiser pareil dialogue.

En un mot, l'administration attend du citoyen qu'il concoure à sa propre libération.

2. *L'administration dans la société.*

Peut-être aussi l'administration attend-elle du citoyen qu'il perçoive combien l'évolution à laquelle elle est aujourd'hui soumise affecte, non seulement l'existence des services publics, mais la vie sociale tout entière. L'administration qui n'est pas un corps étranger, est la partie d'un tout dont la vitalité conditionne, voire détermine, celle de l'ensemble.

Les exemples fourmillent.

Il serait banal de démontrer, une fois encore, comment l'évolution du droit de la fonction publique n'a été dans certains domaines que la préfiguration du droit social le plus évolué, au point qu'un principe comme celui de la stabilité de l'emploi — traditionnel dans l'administration publique — devient l'une des exigences impérieuses qui s'imposent au législateur du travail salarié. Ou faut-il souligner comment le service public, tenu cependant par les impératifs de la continuité, a, dès le siècle dernier, mis à jour ce que les administrativistes appellent la loi du changement et ce que les sociologues découvriront cinquante ans plus tard : les impératifs de la croissance, la conscience des mutations, la nécessité de la mobilité.

On pourrait également montrer, sur le plan des techniques de gestion et de contrôle, comment les procédés mis au point dans les administrations publiques — par exemple en matière de contrats administratifs — ont été copiés par un ensemble d'institutions privées dont la dimension ou les moyens financiers pouvaient s'approcher de ceux de l'administration.

C'est dire — si besoin en est — qu'administrer, ce n'est pas la tâche d'un gérant. Mais ce doit aussi être celle d'un précurseur.

Casamayor a pu reprocher jadis à l'administration de se décerner volontiers des prix d'excellence et a critiqué à juste titre « les trémolos de satisfaction » dont le service public aime à entourer son action. Mais, à vrai dire, dans les matières qui viennent d'être citées, qui s'en plaindra ?

On a pu décrire, de façon bien intentionnée, le style nouveau de l'administration moderne : « lattes de bois au plafond, verrières ouvrant sur de petites pelouses, moquette bleu pétrole, fauteuils moelleux oranges et jaunes aux formes ultra modernes » (R. Blum). C'est très bien ainsi. Pourquoi les administrateurs et les administrés dédaigneraient-ils les innovations du design et la beauté de l'environnement, même dans un paysage semi-nordique ?

Les changements de façade ne suffisent pas, cependant.

La société attend d'autres changements en vue de 1985. C'est en investissant toujours plus en hommes et en services dotés de capacité d'analyse, de prospective et de puissance d'action, et en se préoccupant d'être celle qui affranchit plutôt que celle qui opprime que l'administration apportera une réponse aux attentes de la société globale et de ses citoyens.

Accusée hier d'avoir permis ou organisé la société bloquée, l'administration doit, demain, pouvoir contribuer à l'avènement de la société libérée.

Résumé.

Les problèmes de l'administration sont à l'ordre du jour. Les solutions ne manquent pas, mais tiennent-elles compte du phénomène spécifique que constitue l'administration, élément du système politique et administratif ? Les fonctionnaires belges ont réfléchi à ces problèmes dans le cadre de l'Institut Administration-Université. Si de larges convergences se sont réalisées sur les problèmes techniques, des divergences sérieuses se sont manifestées concernant les relations entre le pouvoir politique et l'administration.

