

“Administration 85” Informatique et pouvoir

par R. DETHIER

Maître de conférences à l'Université de Liège,
Chargé de cours aux Facultés universitaires de Namur.



Parmi les changements importants que l'administration publique centrale commence à vivre, l'introduction de l'informatique occupe une place importante dans les faits, et beaucoup plus importante encore dans les craintes de certains et dans les espérances d'autres. Ce qui est en cause, ce n'est pas tellement un changement technique bientôt baptisé « progrès », — comme le sont d'habitude tous les changements techniques à leurs débuts. Bien au-delà, c'est la modification actuelle, prochaine ou éventuelle des structures et du fonctionnement de l'administration, à l'occasion de l'introduction de l'informatique qui est en question.

En particulier, les changements prévisibles ou imaginables en ce qui concerne les systèmes de pouvoir, la distribution de l'autorité et ses modes d'exercice font l'objet de réflexions variées. Celles-ci n'étant guère fondées sur des faits, sur une analyse aussi scientifique que possible de la réalité, elles se trouvent lestées d'une charge affective considérable : l'anxiété de quelques-uns, les rêves d'autres se fixent volontiers sur ce problème. D'aucuns en nient l'existence, d'autres le gonflent en baudruche effrayante ou réjouissante. Pour notre part, nous voudrions réfléchir un instant aux faits eux-mêmes, en les dégageant de tout le halo mystifiant qui entoure habituellement cette question.

Ce travail s'adresse en premier à ceux qui conduisent l'administration d'aujourd'hui, à ceux qui peu à peu, au fil des jours et des décisions prises, façonnent l'« administration 85 ». Il s'adresse, plus largement, à tous ceux qui, soucieux du service public et de sa dynamique, s'efforcent de regarder vers l'avenir pour le mieux préparer.

L'*objectif* est d'aider ceux qui travaillent sur le terrain à exercer une action toujours plus efficace, — c'est-à-dire à assurer et à faire assurer avec une efficacité croissante le service public. Plus particulière-

ment, l'objectif est de leur fournir des informations et des éléments d'analyse sur un thème spécifique, celui de l'impact actuel et prochain de l'informatique sur le pouvoir dans l'administration.

L'*objet* n'est nullement de s'aventurer dans la prédiction. C'est là un jeu gratuit, finalement sans grand intérêt. Ce dont il s'agit, c'est de mieux comprendre l'administration d'aujourd'hui, et celle de demain dans la mesure où elle est déjà en germe dans le présent. De la sorte, on regarde l'avenir pour mieux voir le présent ; et au-delà, pour mieux savoir que faire dès à présent.

Ainsi, l'objet est « l'administration 85 », telle qu'aujourd'hui elle se prépare, et non pas comme une construction mythique renvoyée à un avenir lointain. Dans cette administration, les systèmes et les modes d'exercice du pouvoir font l'objet de l'étude. Plus précisément, ils sont analysés en ce que l'informatique y change, y changera, y pourrait ou n'y pourrait pas changer.

Le *point de vue* adopté est celui de l'étude scientifique. En effet, pour tenter de comprendre des phénomènes d'une telle complexité, il faut en aborder l'analyse en renonçant à les mesurer à l'aune de tel ou tel système de normes, et en refusant la commodité fallacieuse qu'offre le recours à une idéologie. Par ailleurs, la réflexion se veut de science appliquée : elle souhaite déboucher dans l'action, rendre service à celui qui travaille sur le terrain. A cet effet, elle se doit de porter sur les faits décrits un jugement d'efficacité, c'est-à-dire de les apprécier quant à la contribution qu'ils apportent au service public. Les suggestions éventuelles pour l'action se dégagent ensuite : elles viennent de la description des réalités, sur lesquelles sont ensuite portés des jugements d'efficacité.

L'exposé s'ordonne selon le *plan* suivant. La section 1 présente les fondements théoriques et pratiques, les grandes orientations de l'étude et la perspective dans laquelle elle se place. La section 2 envisage la question de l'informatique et du pouvoir dans l'administration 85, en imaginant qu'au fil des dix prochaines années se prolonge simplement l'évolution des années qui viennent de s'écouler (hypothèse A). La section 3 apporte à cette perspective d'importantes retouches, en introduisant divers correctifs probables à l'évolution actuelle (hypothèse B). La section 4 part des problèmes probables de l'administration 85, pour s'interroger sur ce qu'y serait ou y pourrait être la relation de l'informatique et du pouvoir (hypothèse C). La section 5 dégage de ces remarques des perspectives pour l'action d'aujourd'hui ; elle formule quelques suggestions concernant les objectifs d'une action qui dès à présent devrait

être préparée et commencer à s'exécuter, afin que « l'administration 85 », — et celle des années qui y conduisent —, assure avec un succès toujours accru le service public, raison d'être de l'administration.

Section 1. Les fondements et l'orientation de l'étude.

Prévision, prospective : la perspective choisie doit d'abord être expliquée et fondée (§ 1). Ensuite, il y a lieu de préciser le contenu donné aux concepts-clefs utilisés, et ainsi de rappeler les bases scientifiques sous-jacentes (§ 2). Ceci a pour but, non d'engager de vains développements théoriques, mais de fixer les fondements et d'exposer l'orientation de l'étude.

I. PRÉVISION ET PROSPECTIVE.

La futurologie connaît aujourd'hui des succès aussi importants que discutables. Il s'y mêle des traites sur l'avenir, de la fuite en avant, de l'astrologie mise au vocabulaire du jour, de l'anxiété sur le lendemain, des soucis de préparer le futur, et même de la recherche scientifique. Il serait souhaitable d'éviter ici, dans la mesure du possible, ce qui est davantage suspect, dans ces recherches orientées vers l'avenir. C'est pourquoi s'impose d'emblée la nécessité de choisir clairement une perspective.

Il est loisible à chacun d'imaginer l'avenir en fonction de ses craintes ou de ses rêves propres. C'est là une démarche qui n'a aucun rapport avec l'étude scientifique. Elle est pourtant souvent adoptée et, circonstance aggravante, elle l'est souvent inconsciemment. Nous n'évoquons cette perspective que pour mémoire, malgré sa fréquence. Allons au-delà.

Il peut être intéressant de se représenter l'avenir en *prolongeant* les lignes de l'évolution récente. Ceci ne donne que de maigres indications sur ce que sera l'avenir, car cela n'intègre aucun des inévitables faits nouveaux majeurs qui interviendront d'ici à 1985. Pourtant, si l'on y regarde de plus près, une telle démarche n'est pas vaine. En effet, en prolongeant l'évolution récente, elle tire les conséquences des changements en cours, si l'on suppose l'absence d'actions correctrices ou perturbatrices. De la sorte, elle permet de voir plus clairement à quoi l'on en arrivera, si se poursuit l'évolution actuelle. En ce qui concerne le rapport de l'informatique et du pouvoir dans l'administration, cela ne manque pas d'intérêt pratique. Peut-être s'en dégagera-t-il une réflexion sur l'opportunité d'encourager sur certains points et de corriger sur d'autres les tendances d'aujourd'hui. L'hypothèse A (section 2) s'inscrit tout entière dans cette perspective.

Mais pour se rapprocher davantage de ce que serait l'impossible description de l'administration 85, il y a lieu d'intégrer d'autres données, si on veut réellement parler en termes de *prévision*. Des actions de correction ou de renforcement de la tendance actuelle sont sur tel ou tel point davantage prévisibles. Certaines concernent directement l'informatique, le pouvoir dans l'administration, ou l'un et l'autre. D'autres faits vont influencer la description de façon indirecte, mais sans doute très profondément. C'est ici que nous entrons dans le domaine purement conjoncturel, — ce qui ne peut se faire que sur la pointe des pieds, et avec un sourire aux lèvres. De l'imaginatif à l'imaginaire, la marge est large : elle est celle qui sépare la création d'avec le rêve. C'est pourquoi ici nous nous bornerons à proposer des variantes possibles, convaincus toutefois que, comme tous ceux qui songent à l'avenir (et qui écrivent ou lisent des textes comme celui-ci), nous pensons trop au présent, et que ceci réduit d'autant la crédibilité de l'auteur et la capacité de critique du lecteur (1). L'hypothèse B (section 3), et pour partie l'hypothèse C (section 4) adoptent une telle démarche, de type prévisionnel.

Bien qu'aujourd'hui le terme soit galvaudé, ceci n'a pas grand'chose à voir avec la *prospective*. Conformément à ce qu'a toujours répété son auteur, Gaston Berger, la prospective consiste à imaginer dans son ensemble la situation future sur laquelle porte la réflexion. Ici, il s'agit donc d'imaginer l'administration 85 particulièrement en ce qui concerne l'informatique et l'exercice du pouvoir, de la concevoir comme un ensemble, de signaler divers problèmes graves qui pourraient s'y poser, et de remonter de là jusqu'à la situation actuelle. Une telle manière de faire offre l'intérêt de s'affranchir davantage du présent et donc accroît les chances d'imaginer l'avenir ; ensuite, l'approche à revers en direction de la situation actuelle permet une mise au point plus adéquate d'une action éventuelle en vue de préparer dès aujourd'hui la solution des problèmes de demain. L'approche de la prospective est ainsi l'inverse de celle de la prévision. Elles se complètent mutuellement. C'est pourquoi elles seront successivement utilisées. L'hypothèse C (section 4) fait quelques pas en direction d'une approche prospective.

II. ADMINISTRATION 85, INFORMATIQUE ET POUVOIR.

1. Administration 85.

Par « administration », nous entendons ici l'ensemble des administrations publiques centrales. C'est donc l'organisation chargée d'assurer au citoyen

(1) Sur cette question fondamentale, les articles de Norman MACRAE, *L'évolution économique mondiale, Analyse et Prévision*, 1972, 1, pp. 763-802 et 1972, 3, pp. 1087-1115 sont d'une importance majeure.

le service public, plutôt que l'acte de participer à la gestion de l'Etat, qui est ici en cause.

De même, par convention, nous excluons de notre champ la discussion sur les autorités et le système politiques (2). Ceci ne signifie toutefois pas, bien entendu, que nous excluons de notre examen l'impact qu'a l'évolution de l'ensemble du milieu, — y compris le milieu politique —, sur les rapports entre l'informatique et le pouvoir dans l'administration. Bref, nous restons dans le domaine de l'administratif, mais sans oublier que le politique existe.

De la sorte, l'administration est vue, non comme une machine à appliquer des règles, mais comme une organisation attachée à assurer le service public. Elle est une organisation, c'est-à-dire un ensemble d'hommes poursuivant en commun des objectifs convenus et fondamentalement partagés, — en l'espèce, le service public. Elle n'est donc pas dans son fondement une bureaucratie. Elle n'est pas davantage un système fermé : vivant dans une société et en vue d'un service à fournir à celle-ci, elle est à tous égards en prise directe avec celle-ci ; que parfois elle l'oublie est le témoignage de ses dysfonctions. La vie de l'administration, c'est de prendre des décisions, en utilisant pour cela certains moyens en argent, en temps, en textes, en hommes, afin d'assurer le service public ; pour ce faire, elle respecte avec réalisme les limites souvent étroites de ces divers moyens, mais surtout elle s'efforce de les utiliser avec une efficacité maximum.

Par « administration 85 », nous n'entendons pas une organisation lointaine, perdue dans le brouillard d'un avenir éloigné. Dès aujourd'hui, beaucoup de bâtiments, la plupart des textes, maintes procédures et surtout de nombreux hommes de « l'administration 85 » sont en place. Ceux qui dirigeront cette administration sont déjà, pour la plupart, au travail dans l'administration d'aujourd'hui. Les représentations mentales qui régiront leur conduite d'alors sont dans une large mesure constituées ou en voie de se former. De très nombreuses décisions des autorités politiques et des autorités administratives actuelles seront loin d'avoir sorti tous leurs effets en 1985. C'est bien pourquoi il n'est pas possible d'envisager « l'administration 85 » comme une question future : elle est au contraire fort actuelle, et à analyser comme une chose en cours de réalisation.

Ceci explique le choix du terme « 1985 ». Son intérêt est d'être assez éloigné pour qu'il soit certainement différent des réalités d'aujourd'hui,

(2) Le rapport entre administration et politique est en effet étudié dans d'autres contributions à l'étude « administration 85 ». Nous y renvoyons le lecteur.

et en même temps d'être assez proche pour que les germes de la situation attendue soient déjà à peu près tous présents dans l'administration, et souvent déjà perceptibles. D'où finalement son actualité.

2. *Informatique.*

Par « informatique », on entend souvent un changement technique, caractérisé par l'introduction de l'ordinateur et de ses servants, les informaticiens, avec pour objet le stockage et le traitement automatiques de l'information. Dans l'étude de l'informatique, il est possible de se centrer sur l'ordinateur, sur l'équipement utilisé désormais de façon croissante par l'administration pour préparer ses décisions et pour assurer leur exécution ; dans ce cas, les constructeurs et les techniciens de l'équipement informatique seront au centre de l'étude. Il est possible aussi de se centrer sur l'informatique, sur l'ensemble des techniques utilisées ou utilisables pour que l'ordinateur contribue au mieux à la gestion administrative. Il est possible enfin de se centrer sur l'administration elle-même, utilisant des techniques rénovées et des instruments nouveaux pour résoudre ses problèmes ; dans cette hypothèse, l'étude se focalise sur le dirigeant administratif, sur son action, sur ses décisions, désormais influencés par l'usage qu'il fait de l'informatique.

Aucun des aspects ci-dessus évoqués ne peut être omis, et les rapports qui se nouent entre eux méritent attention. Mais il paraît indiqué de focaliser ici l'étude sur l'administration et en particulier sur le dirigeant qui y prend des décisions. En effet, il ne s'agit pas d'étudier les mécanismes de l'informatique, mais l'influence de ces instruments et de ces techniques sur l'exercice du pouvoir dans l'administration.

D'un tel choix découlent divers corollaires, parmi lesquels le fait de s'attacher non pas surtout aux problèmes de hardware ni même de software qui se posent à l'administration, mais aux questions d'autorité qui s'y relient.

De même, l'informatique ne peut être ici étudiée comme un changement technique. Elle constitue certes un changement de ce type, mais elle ne peut s'y réduire : l'outil nouveau accomplit des performances nouvelles, et au-delà il met en cause des procédures et des mentalités. Changement technique, l'informatique introduit dans l'administration un changement social. En cela, elle a sur la prise de décision un impact capital, sur lequel il s'agit de centrer notre attention.

3. *Pouvoir.*

Le terme « pouvoir » doit lui aussi être précisé. Il ne peut s'agir ici d'entendre par là, au sens du droit administratif, les moyens de droit dont dispose la personne physique ou morale de droit public. Il ne

s'agit pas davantage d'utiliser l'acception utilisée par la science politique, et d'évoquer par exemple le pouvoir exécutif, ou l'un de ses éléments.

Nous plaçant au point de vue de la sociologie des organisations, prenons comme point de départ la définition de R. Dahl, reprise par Crozier (3) : « le pouvoir d'une personne A sur une personne B, c'est la capacité de A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans l'intervention de A ». Cette définition a l'avantage de ne se référer à aucune idéologie, transcrite ou non dans un thème politique ou juridique. De plus, elle est directement utilisable pour l'étude de l'action. Pour ces deux motifs, elle est ici adoptée.

A quoi tient le pouvoir de A ? Il peut dépendre de son statut, d'une reconnaissance formelle que lui accorde le système dans lequel se vit la relation de pouvoir : A dispose d'un grade, d'un rang plus élevé. Mais il est bien connu que parfois A, malgré son rang, ne peut arriver à dicter à B son comportement, ou encore que B, nullement accrédité formellement, peut obtenir de A un comportement souhaité par B : le pouvoir réel n'a finalement pas grand'chose à voir avec sa formalisation.

C'est sur le pouvoir réel que porte cette étude : celui du directeur qui obtient de ses hommes une priorité accordée par eux à tel travail, celui du dirigeant administratif qui en réunion avec ses pairs parvient à obtenir d'eux une position commune conforme à ses vues, celui du haut fonctionnaire qui obtient du cabinet ministériel puis du ministre lui-même un accueil favorable à un projet d'action né dans l'administration.

Appliqué à la question de l'informatique, le pouvoir du dirigeant administratif consiste par exemple à obtenir que le traitement automatique des informations relatives à telle question se fasse en priorité ; il consiste aussi à utiliser la connaissance ordonnée des réalités, que l'informatique met à sa disposition, pour prendre ou faire prendre une décision dans tel sens ; il consiste également à obtenir une coordination plus étroite entre l'étude de plusieurs problèmes ou l'action de plusieurs services, en raison de l'usage de l'ordinateur pour traiter les données relatives à ces problèmes ou utilisées par ces services ; il consiste encore à accroître son pouvoir de fait, par rapport à celui d'autres services, personnes ou groupes de personnes, en raison de la maîtrise qu'il a d'un équipement informatique opérationnel et de la position-carrefour que lui donne cette maîtrise. Bref, les exemples de rapports entre informatique et pouvoir dans l'administration abondent.

L'expérience constante montre que le pouvoir réel tient à la maîtrise de diverses techniques dans le rapport humain, et particulièrement à

(3) R. DAHL, The concept of power, *Behavioral Science*, 1957, 2, pp. 201-215. Et M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963, pp. 211 et suivantes.

la maîtrise des techniques de la négociation ; elle montre aussi que le pouvoir réel réside, d'une manière déterminante, dans le fait que A dispose d'informations faisant défaut à B, qu'il est capable de les ordonner et de s'en servir, et que B en raison de cette ignorance se trouve dans l'incertitude, étant de la sorte incapable de prévoir le comportement de A. Sur toutes ces questions, qu'il suffise ici de renvoyer aux textes classiques (4).

Pouvoir de droit et pouvoir de fait sont de la sorte distincts, mais nullement antagonistes ou exclusifs l'un de l'autre. De plus, dans l'administration, les textes sont loin d'avoir prévu tous les cas (5), le style de chaque chef colore tout son service, et la façon dont se noue la relation, même hiérarchique, va avoir un impact considérable sur l'action des personnes en rapport. Ces faits, et beaucoup d'autres, témoignent de ce que le dirigeant administratif dispose, quels que soient son statut et les règles de droit fixées à son action, d'un pouvoir de fait potentiellement considérable et souvent réellement important. C'est ce pouvoir de fait, exercé d'ailleurs le plus souvent conformément au droit, mais en outre exercé en application des règles régissant les relations de pouvoir entre les hommes, qui dans cette étude sera appelé « le pouvoir ».

Présenter la perspective adoptée, préciser le sens donné aux termes-clés, a permis d'évoquer les bases scientifiques du travail. Ce n'est pas le lieu de s'y attarder. A titre de simple rappel, quelques remarques s'indiquent :

1. ce qui fait l'objet de l'étude, ce n'est pas l'administration telle qu'elle est dans les textes, mais telle qu'elle vit en pratique sur le terrain ;

2. elle est approchée, non à partir d'une idéologie politique ou autre, mais à partir d'une description ordonnée des faits ;

3. parmi les approches scientifiques possibles, c'est celle de la sociologie des organisations, de ses développements récents, qui est centralement considérée ;

4. ce n'est pas finalement à l'art pour l'art, à l'explication pour elle-même des faits décrits, qu'il y a lieu de s'attacher, mais à l'explication en vue de suggestions pour l'action ;

5. la réflexion sur l'avenir engage l'action d'aujourd'hui.

(4) Voir par exemple MARCH et SIMON, *Les organisations*. Paris, Dunod, 1964, et CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963.

(5) Et ceci est d'ailleurs la condition du fonctionnement de l'administration. Lorsque les textes ont tout prévu, on se trouve dans la situation paralysante décrite par exemple par M. WEBER. Pour une analyse de l'aspect humain de cette situation, voir par exemple KAFKA.

Section 2. Prolonger l'évolution actuelle : l'hypothèse A.

Il y a lieu de distinguer l'évolution en ce qui concerne le contexte où se vit le rapport entre l'administration et l'informatique (§ 1), en ce qui concerne l'informatique (§ 2) et en ce qui concerne son rapport à l'administration, spécialement en termes de relation de pouvoir (§ 3). Dans chacun de ces cas, les traits caractéristiques de l'évolution actuelle ou récente sont *simplement prolongés*. Il s'en dégage une certaine description de la situation imaginable vers 1985. Au relevé des problèmes posés, et aux voies de solution imaginables, sera consacrée la section 5.

I. LA SOCIÉTÉ GLOBALE ET L'ADMINISTRATION.

Ceci est bien davantage qu'un cadre où se vit le rapport entre informatique et administration, abordé en termes de pouvoir. En effet, c'est dans ce système que s'insère un tel rapport, et lui-même en fait partie. L'administration n'est pas une réalité nichée dans la société globale, mais un élément de celle-ci. C'est pourquoi il importe de s'y arrêter un instant.

Au plan de la société globale, la situation 85, imaginée comme un simple prolongement des tendances actuelles (hypothèse A), peut s'imaginer comme suit, en s'en tenant à quelques traits majeurs. Les communications sont de plus en plus abondantes, de plus en plus variées ; les informations fusent de toute part, assaillent les individus ; la qualité de la communication ne s'accroît pas, mais la quantité des échanges a beaucoup cru. L'autorité est davantage contestée ; elle ne s'exerce plus guère sans un sentiment de culpabilité, et toujours en s'entourant d'un grand luxe de précautions, au moins oratoires ; le système de pouvoir se vit dans la négociation entre forces qui tendent à s'équilibrer ; cela ne signifie pas que la société soit bloquée, mais qu'à l'ambivalence classique de la relation d'autorité s'ajoute de plus en plus un antagonisme entre les diverses forces négociant entre elles l'exercice du pouvoir. Le changement s'accélère, les innovations se multiplient ; les uns s'impatientent de voir ce tourbillon freiné par ceux qui occupent le pouvoir et s'essouffent à suivre le changement ; les autres se crispent dans leur effort pour conserver ce qu'ils détiennent : le divorce entre les textes et les faits s'accroît, l'écart entre ceux qui détiennent l'autorité formelle et les jeunes s'accroît, dans une situation de tension constante et avec des conflits de plus en plus fréquents. Sur le plan socio-économique, le taux de croissance se maintient, l'inflation perdure, le chômage reste important ; la consommation rapide des biens acquis est de règle.

Au plan de la gestion publique, en 1985, trois phénomènes se dégagent clairement. Tout d'abord, le rôle du secteur public dans la vie socio-économique a augmenté ; ainsi, il pèse de façon plus prégnante, directement ou non, sur l'exercice du pouvoir en matière économique ; il assure au citoyen un nombre de services qui s'amplifie. Ensuite, une certaine européanisation a progressé ; sans qu'une unification politique soit acquise, les nécessités de la coordination, en particulier en matière sociale et économique, restreignent en fait le pouvoir de chaque Etat, au profit de l'ensemble. Enfin, la régionalisation est devenue une réalité majeure : le nombre et l'importance des questions traitées au plan de chacune des grandes régions belges se sont considérablement accrus.

Au plan de l'administration, en 1985, divers changements s'observent. La quantité et la complexité des questions ont beaucoup augmenté, alors que l'équipement de l'administration, et surtout ses moyens en hommes techniquement et humainement formés pour résoudre ces questions, s'accroissaient plus lentement. Les administrations dont l'action est directement orientée vers le service rendu de façon individuelle au citoyen se sont développées (sécurité sociale) ; il en est de même des administrations travaillant à doter l'Etat de moyens en argent, qui lui sont toujours plus nécessaires (TVA) ; se sont également développées les administrations de petite taille et de haute technicité, traitant de questions très complexes et très importantes (budget, plan) ; les autres administrations se maintiennent, quelques-unes simplement survivent. L'interaction de l'administration et du pouvoir politique se fait plus étroite : le poids des cabinets va croissant, le rôle qu'y jouent les fonctionnaires est considérable, l'influence politique en matière de nominations dans l'administration est très directe.

Dans l'hypothèse A, l'évolution sur ces trois plans influence de façon déterminante le rapport entre informatique et administration, en termes de relation de pouvoir. En réalité, elle la conditionne profondément, comme nous le verrons.

II. L'INFORMATIQUE DANS L'ADMINISTRATION.

Ici encore, dans l'hypothèse où l'on prolonge simplement les lignes de force de l'évolution actuelle (hypothèse A), il est possible de se faire une idée de ce que serait l'informatique dans l'administration en 1985.

Au plan du matériel, l'équipement de l'administration s'effectue plus rapidement que celui du secteur privé, et surtout avec du matériel en moyenne plus puissant. La reconduction des contrats de progrès a accru encore la position privilégiée de certains constructeurs, et la difficulté qu'aurait l'Etat à s'ouvrir davantage à d'autres. Le perfec-

tionnement des matériels permet une plus grande compatibilité entre les ordinateurs, et surtout un développement considérable des périphériques.

Au plan des informaticiens, la situation a évolué. En 1985, il y a un grand nombre de programmeurs bien formés, et le marché de l'emploi s'est détendu, en ce qui les concerne ; leur stabilité dans l'administration se trouve donc assurée. Les analystes venus de l'administration même sont en nombre suffisant. Quant au personnel supérieur de l'informatique, les universités forment des théoriciens compétents mais nullement orientés vers l'application, qui sont difficilement utilisables par l'administration. La question du statut des informaticiens n'a pas été résolue. Celle de leur formation continue a été réglée, en ce qui concerne le recyclage technique, mais non en ce qui concerne la formation au contact efficace avec les fonctionnaires « généralistes ».

Au plan des missions de l'informatique dans l'administration, il faut distinguer. Tout d'abord, l'ordinateur effectue plus rapidement des travaux d'exécution plus nombreux, principalement ceux qui se traitent en série longue. Ensuite, la coordination entre les actions assistées par l'informatique s'est développée ; beaucoup de problèmes ne sont pas réglés ; mais peu à peu s'établit une coordination imposée par le sommet, et organisée selon des procédures fixées centralement ; ceci se fait malgré de sérieuses résistances de certaines grandes administrations. Enfin, l'usage de l'informatique pour l'assistance directe à la prise de décision est techniquement très possible, mais peu implanté en pratique.

III. L'INFORMATIQUE, L'ADMINISTRATION ET LE POUVOIR.

L'évolution de la société globale, de l'administration et de l'informatique modifie bien entendu les rapports entre administration et informatique, en ce qui concerne la distribution et l'exercice du pouvoir. Toujours en se plaçant dans l'hypothèse d'un simple prolongement des tendances actuelles (hypothèse A), comment en la matière pourraient se présenter les choses dans l'administration 85 ?

Tout d'abord, et ceci est capital, l'informatique mettra à la disposition de chacun plus d'informations, traitées plus vite et mieux. De la sorte, chacun disposera, toutes autres choses supposées égales, de plus de chance de décider adéquatement et d'exercer avec succès le pouvoir qui est le sien.

En second lieu, toujours dans l'hypothèse A, le conflit entre les informaticiens et les fonctionnaires « généralistes » n'est nullement réglé. L'incommunicabilité entre la caste des experts et « le reste » de l'administration est entière. En raison de l'extension de leurs missions, les informaticiens disposent du contrôle d'un stock d'informations traitées

impressionnant, et donc d'un énorme pouvoir potentiel. Mais comme ils méconnaissent largement les moyens d'utiliser leur force, étant donné l'ignorance où ils sont, — et surtout les plus élevés en grade parmi eux —, des réalités administratives, ils servent plus souvent simplement à empêcher l'exercice du pouvoir par certains qu'à exercer eux-mêmes un pouvoir de substitution. Les analystes venus de la réalité administrative constituent une passerelle fragile et insuffisante entre informaticiens « d'origine » et généralistes. Ceux-ci sont partagés entre les sentiments d'infériorité du non-expert et l'agressivité de gens dont le pouvoir réel s'amenuise au fur et à mesure que diminue leur contrôle de la circulation des informations. Au total, sur ce point, la tension est donc toujours existante, même si les conflits ouverts sont assez peu nombreux : un déplacement important du pouvoir entre les deux catégories est possible, mais en pratique moins complètement qu'il ne le pourrait en théorie.

Ensuite, le poids respectif entre administrations voisines se modifie. Ici, le déplacement du pouvoir est net. Les services capables de traiter automatiquement l'information avec succès se trouvent renforcés. Ils pèsent sur la gestion de l'Etat, y compris sur l'action des autres administrations, d'un poids accru.

De plus, certaines administrations ont pris à l'occasion de l'introduction de l'informatique un pouvoir considérable. Ce sont celles qui sont chargées de coordonner cette introduction, de contrôler l'application des contrats de progrès, de fixer le choix des coûteuses études nécessaires et de ceux qui les entreprendront. En réalité, la mission de coordination dont elles sont chargées leur donne sur maints problèmes importants une position largement dominante. Cette réalité est vécue de façon particulièrement pénible par les administrations à la fois très dynamiques et très structurées, qui supportent avec impatience cette tutelle de fait. On assiste à un déplacement du pouvoir de fait, qui va bien au-delà des dispositions légales et de la volonté des autorités politiques. Le caractère indispensable de la coordination et la nécessité d'organes qui en soient chargés ne simplifient pas le problème, au contraire. Sur ce point, le conflit est grave et profond.

Par ailleurs, le développement de l'informatique modifie les systèmes de pouvoir dans le rapport entre l'administration et les autorités politiques. Seules, les difficultés énumérées plus haut, la présence dans les cabinets de nombreux hauts fonctionnaires et quelques autres facteurs encore permettent à l'autorité politique de ne pas se trouver affaiblie dans sa relation avec l'administration. Certes, chacun répète que l'autorité politique est désormais mieux informée, mieux capable de prendre en toute liberté des décisions désormais mieux éclairées ; mais en pratique le choix des informations traitées, l'orientation de ce traitement, d'autres éléments

encore ne sont pas nécessairement décidés par l'autorité politique du moment. En conséquence, il y a sur ce point l'amorce d'un glissement de pouvoir de l'autorité politique vers l'administration, glissement freiné par les difficultés internes de l'administration et par son incapacité à tirer tout le parti possible de l'outil informatique.

Enfin, dans « l'administration 85 », le glissement de pouvoir lié à la détention d'une information plus rapide, plus complète, traitée plus exactement, apparaît avec une netteté accrue dans le rapport entre l'exécutif et le législatif, ce dernier y perdant beaucoup de son autorité. Il apparaît aussi dans le rapport entre la majorité et l'opposition, ainsi que dans la relation entre l'Etat et divers groupes de pression. Ces glissements sont d'autant moins visibles que peu de gens ont intérêt à les mettre sur la place publique. Ils sont amortis par les nombreuses communications et les échanges informels existant entre les termes des rapports ci-dessus évoqués. Toutefois, ils restent nets, et d'une considérable importance. Les examiner en détail sort du cadre de ce travail. Qu'il suffise ici de les signaler, en raison du fait que ces glissements de pouvoir vont, entre autres conséquences, renforcer certaines administrations au détriment d'autres.

Au total, si l'on imagine l'administration 85 comme un simple prolongement des tendances actuelles (hypothèse A), l'informatique aura donné à chacun plus de chances initiales d'exercer adéquatement son pouvoir, mais aussi elle aura modifié divers éléments de la distribution et de l'exercice du pouvoir. Elle aura à cet égard quelque peu renforcé les informaticiens au détriment du « généraliste ». Mais ce qui est en cause, c'est bien plus que le rapport de pouvoir entre informaticiens et généralistes, qui n'est qu'un aspect élémentaire de la question. Ainsi, en 1985, un certain usage de l'informatique aura modifié le poids respectif des administrations, renforçant puissamment celles qui occupent une position-carrefour dans l'organisation de l'informatique et dans la circulation de l'information.

Section 3. Etablir une prévision : l'hypothèse B.

Il est certain que « l'administration 85 » ne sera pas le prolongement pur et simple des traits principaux de l'évolution actuelle. Certes, cette évolution à maints égards se produira, conduisant aux situations décrites plus haut. Mais sur divers points, des correctifs s'établiront. Leur introduction aura un impact sur les systèmes de pouvoir vécus dans l'administration disposant de l'informatique. Imaginer ces correctifs est nécessairement un peu arbitraire, même si l'imagination ne s'accorde pas la

liberté dont dispose le rêve. Toutefois, l'exercice offre l'intérêt d'élargir l'hypothèse linéaire adoptée dans la section 2. Et ceci est indispensable si l'on veut dégager d'une réflexion sur l'avenir, des actions possibles pour le présent. Cette section présente donc des variantes possibles, éclairant d'une façon nullement surprenante l'horizon 85, sans s'asservir aux seules tendances actuelles. Il a dès lors paru utile de tenter un aperçu dans cette direction. Ce sera l'hypothèse B.

Les remarques évoquent des correctifs à l'hypothèse A. Elles portent sur la société globale et l'administration (§ 1), sur l'informatique (§ 2), et sur le pouvoir dans l'administration disposant de l'informatique.

I. LA SOCIÉTÉ GLOBALE ET L'ADMINISTRATION.

A l'hypothèse A faite dans la section précédente, divers correctifs peuvent être introduits avec la présente hypothèse B. Ils auront un impact important sur l'exercice du pouvoir dans l'administration 85.

Au plan de la société globale, la contestation de l'autorité se trouve freinée par ses excès et par ses conséquences négatives : si le pouvoir reste vécu à travers la négociation, on voit pourtant se développer une réelle participation à son exercice ; il y a davantage de décisions prises en commun, et un peu moins de concessions arrachées. Sur le plan socio-économique, les taux de croissance ont diminué, les gens accordant plus d'intérêt à la qualité de la vie. Par contre, le bombardement d'informations et le tourbillon des changements restent tels que décrits dans l'hypothèse précédente.

Au plan de la gestion publique, deux des trois phénomènes évoqués dans l'hypothèse précédente se marquent davantage. L'extension du rôle de l'Etat se fait tel que prévu. Mais l'eupéanisation s'accélère, sous la pression d'intérêts non européens antagonistes. Quant à la régionalisation, elle est devenue une réalité politique capitale : le pays vit une situation fédérale. La politisation de l'administration s'amplifie, spécialement en matière de personnel.

Au plan de l'administration, les éléments repris dans l'hypothèse précédente se confirment : complexité croissante, développement privilégié de certaines administrations, faible accroissement des moyens, et surtout des moyens en hommes. Mais le phénomène d'eupéanisation accélérée dépossède d'une large part de leur pouvoir certains services, beaucoup de dispositions étant désormais prises à l'échelon européen ; et les services en contact direct avec l'autorité supra-nationale pèsent lourd. Quant à la régionalisation, elle a provoqué l'éclatement de certaines administrations, et surtout elle a vidé de leur substance divers services au profit d'autres, neufs et régionaux ; la relation entre ceux-ci et ceux-là s'établit difficile-

ment ; elle est pourtant reconnue nécessaire, les services anciens disposant seuls de certaines techniques et de certaines informations, et n'étant pas toujours destinés ou disposés à éclater.

Les correctifs ainsi introduits sur ces trois plans bouleversent l'ensemble de l'hypothèse, comme on le verra.

II. L'INFORMATIQUE DANS L'ADMINISTRATION.

Sur ce point, divers correctifs à la description linéaire faite dans l'hypothèse A doivent être envisagés.

Au plan du matériel, l'équipement de l'administration 85 se fait tel que l'envisageait l'hypothèse A : tendance aux gros ordinateurs, développement des périphériques, amélioration de la compatibilité et de la coordination. Mais l'eupéanisation se fait en matière d'équipement informatique ; en conséquence, les contrats de progrès se modifient, et ils profitent non seulement aux deux constructeurs actuels, mais encore à leur homologue français et un peu plus tard à leur homologue britannique.

Au plan des informaticiens, l'hypothèse A se confirme, en ce qui concerne l'accroissement du nombre et de la qualité technique des informaticiens présents sur le marché de l'emploi ; elle se confirme aussi en ce qui concerne leur difficulté à communiquer avec le généraliste. La formation technique de base des informaticiens appartient à l'Education nationale, mais leur formation à l'administration est faite au sein de celle-ci, par l'administration même ou sous son contrôle. Mais le problème du statut des informaticiens est résolu. Ceux-ci se stabilisent dans l'administration, ils ont une certaine mobilité inter-services, et ceci offre de bonnes chances de solution à la question du rapport entre informaticiens et généralistes.

Au plan des missions de l'informatique, l'hypothèse A est largement vérifiée dans l'hypothèse B. On continue à beaucoup parler de l'informatique de gestion, et à la pratiquer beaucoup moins. La coordination est théoriquement excellente, mais rendue difficile par les changements politiques intervenus.

III. L'INFORMATIQUE, L'ADMINISTRATION ET LE POUVOIR.

Dans l'hypothèse B, le pouvoir et son exercice dans et sur l'administration disposant de l'informatique pourraient se décrire comme suit.

Comme dans l'hypothèse A, la circulation plus rapide d'informations plus nombreuses et mieux calibrées favorise en principe l'exercice efficace du pouvoir. Les glissements de pouvoir au profit de certaines adminis-

trations ou de divers organes de l'Etat existent, comme dans la précédente hypothèse.

Sur deux points, de substantielles différences apparaissent.

D'abord, l'eupéanisation remet en cause le plan national d'automatisation. Certains identifiants de base, décidés à l'échelon européen, ne correspondent pas aux choix faits en Belgique. La compatibilité entre les réalisations nationales et celles d'autres pays est fort incomplète. Des choix coûteux sont à faire, ou à refaire. Cela remet en question l'ensemble de la coordination de l'informatique en Belgique, l'administration chargée de celle-ci ayant quelque peine à s'imposer comme intermédiaire obligé entre tel ou tel service belge et les autorités supranationales. De la sorte, l'informatique, tout en restant à certains égards l'expression d'un pouvoir dynamique, en arrive à freiner en pratique des transferts de pouvoir décidés par l'autorité politique.

Ensuite, les choix faits en matière d'informatique rendent plus difficile l'application de la régionalisation. Certes l'information passe plus vite, et n'importe quel périphérique peut interroger les organes centraux. Mais l'on s'avise que l'amélioration des relations entre ordinateurs aurait justifié aussi bien une politique d'équipement en petits ordinateurs, et non en unités très puissantes (6). De plus le caractère centralisateur du plan national d'automatisation (7), lié initialement à des motifs techniques, ne paraît plus compensé par les centres régionaux, qui sont perçus comme pratiquement fort dépendants d'impulsions centrales. Au total, la coordination de l'informatique, battue en brèche par l'évolution politique, est perçue par les gens comme freinant celle-ci ; or, par ailleurs, cette coordination est d'autant plus utile que les problèmes à traiter sont plus complexes.

Ainsi, dans l'hypothèse B, l'informatique accroît en principe les chances d'exercice adéquat du pouvoir. Par ailleurs, elle déplace certains centres de pouvoir. Enfin, bien que théoriquement neutres, les structures nationales de l'informatique en arrivent à jouer un rôle conservateur, devant l'eupéanisation et la régionalisation. Ce dernier point paraît d'une importance exceptionnelle.

(6) A cet égard, Israël a fait des choix très différents de ceux de la Belgique. Constatant les progrès des communications entre ordinateurs y a conduit, non à utiliser cet argument pour s'équiper en matériel lourd, mais à acquérir de petits ordinateurs soigneusement interconnectés.

(7) Le plan national d'automatisation est-il ou non centralisateur ? La controverse est ouverte sur ce point. Nous n'y voulons pas entrer, nous limitant ici à affirmer que dans l'hypothèse de la régionalisation, le plan national serait perçu comme assez centralisateur pour gêner la régionalisation.

Section 4. Aller de la prévision vers la prospective : l'hypothèse C.

Comme nous l'avons vu, l'approche prospective va à contre-courant de celle adoptée dans les sections précédentes. Elle consiste à imaginer librement une situation future possible, à y recenser quelques problèmes de base en matière de pouvoir, à examiner les solutions qu'y apporte l'informatique, et celles qu'elle y pourrait apporter. Les chances de voir se réaliser la situation imaginée sont évidemment très ténues, et c'est sans importance. En effet, ce qui compte, c'est de dégager d'une telle réflexion des éléments utilisables pour une action à entreprendre aujourd'hui en vue d'améliorer la situation de demain, quelle qu'en soit la forme.

Dans la présente section (hypothèse C), nous gardons l'approche dessinée dans la section 3 (hypothèse B) mais en y ajoutant des éléments de prospective.

I. LA SOCIÉTÉ GLOBALE ET L'ADMINISTRATION.

Dans l'hypothèse C, la situation est ainsi fort différente de celle envisagée précédemment.

Au plan de la société globale, l'accroissement de la consommation s'essouffle. L'inflation reste latente, le chômage important, le taux de croissance économique faible. Ce qui domine, c'est l'action en faveur de la qualité de la vie, la lutte pour la protection de l'environnement, le souci de retour à ce qui est naturel et individuel, — ce dernier vœu restant souvent purement verbal. Le progrès technique se ralentit, toute l'attention étant focalisée sur la lutte économique entre les grandes puissances, qui se paralysent les unes les autres.

Au plan de la gestion publique, trois faits se dégagent. Tout d'abord, le rôle de l'Etat s'est accru très vite, spécialement en matière économique et sociale ; il fournit plus de services au citoyen, et surtout ceux-ci sont beaucoup plus souvent individualisés. Ensuite, la régionalisation s'est faite, avec l'accord de toutes les grandes forces politiques ; les institutions régionales et locales se mettent en place, plus attentives à agir auprès des populations qu'à coordonner les interventions de diverses institutions. Enfin, la construction de l'Europe piétine.

Au plan de l'administration, ceci signifie une grande tension entre administrations centrales, survivantes mais souvent laissées de côté, et administrations locales ; toutefois, cette tension passe par l'intermédiaire des autorités politiques, ce qui ne simplifie pas les choses. Par ailleurs, tous les fonctionnaires sont beaucoup mieux formés au contact direct

avec le citoyen. Quant à la coordination des diverses actions administratives locales, elle est fort imparfaite. Enfin, la politisation de l'administration a cru substantiellement.

II. L'INFORMATIQUE DANS L'ADMINISTRATION.

Au plan du matériel, dans l'hypothèse C, les offres des constructeurs varient moins souvent, et d'ailleurs l'Etat achète moins. Les contrats de progrès subsistent, bien que certains efforts d'équipement se font au plan régional, selon des formules économiquement et juridiquement très différentes de celles qui sont pratiquées au niveau national.

Au plan des informaticiens, la situation a changé : plus de tension sur le marché de l'emploi, plus de privilège accordé à cette catégorie d'emploi, moins de problèmes de dialogue entre informaticiens et généralistes.

Au plan des missions de l'informatique, l'accent reste mis sur les travaux administratifs élémentaires. Le développement de la compatibilité, la multiplication des contacts entre services informatiques, l'intensification générale du mouvement des informations compensent dans une large mesure le fait que la coordination des travaux soit moins rigoureusement organisée que par le passé.

III. L'INFORMATIQUE, L'ADMINISTRATION ET LE POUVOIR.

Dans l'hypothèse C, le pouvoir s'exerce, d'une façon différente, dans l'administration disposant de l'informatique.

Tout d'abord, les informaticiens ont perdu beaucoup de leur pouvoir, dans une large mesure en suite aux mouvements d'opinion en faveur du secret, en faveur des libertés du citoyen jugées mises en cause par l'informatique, etc... Le personnel politique ayant dans une large mesure accompagné ces mouvements ou gardé le silence, toute la progression de l'informatique s'est trouvée freinée. Elle n'est pas arrêtée, car la nécessité du traitement automatique de l'information subsiste, mais elle se poursuit en sourdine, et au milieu de difficultés de financement sérieuses. Un net glissement de pouvoir se constate.

Par ailleurs, l'informatique pèse en défaveur de l'application de la régionalisation. Si dès le début il était acquis que les grandes banques de données seraient déconcentrées, elles ne sont nullement décentralisées : les centres régionaux éprouvent de grosses difficultés à devenir peu à peu des centres réellement autonomes. Pour remédier à cela, les administrations régionales cherchent et trouvent des substituts de tous ordres, avec plus ou moins de bonheur, spécialement du côté d'arrangements avec le secteur privé ou de ce qui se trouve à la périphérie du secteur

public. Ceci s'accompagne d'une nette perte de pouvoir des administrations, au profit d'organismes régionaux aux situations juridiques très diverses.

De plus, la distribution du pouvoir entre administrations elle aussi se transforme. Les organes chargés de coordonner l'informatique à l'échelon national sont liés à un plan centralisateur et donc dépassé par l'évolution, ce qui diminue les possibilités d'exercer la mission de coordination, aussi indispensable dans des structures régionales que dans des structures unitaires. Les grandes administrations centrales maîtrisant bien l'informatique, y trouvent un moyen parfois déterminant de se prémunir contre les efforts des administrations régionales pour s'affranchir du pouvoir central. Quant à ces dernières, leur succès et l'accroissement de leur pouvoir se trouvent liés, beaucoup plus qu'on ne l'avait imaginé au départ, à la maîtrise plus ou moins grande de l'informatique : les régions où l'informatique est maîtrisée plus exactement, et plus efficacement utilisée pour rendre des services individualisés au citoyen, sont les régions dont l'administration parvient à s'imposer.

Ainsi, dans l'hypothèse C, le problème du rapport entre informaticiens et généralistes est tout à fait dépassé. L'informatique apparaît plus que jamais comme un instrument important d'exercice du pouvoir, d'autant plus que les modifications politiques et juridiques introduisent un élément de trouble : toutes les autres structures étant en mutation, les structures mises en place par l'informatique prennent un relief particulier, — ce qui pose divers problèmes.

Section 5. Des questions aux perspectives d'action.

Aucune des trois hypothèses retenues ne se réalisera exactement, mais cela n'importe guère. Par contre, ce qui importe, c'est ceci : l'examen de chaque hypothèse a fait apparaître, à chaque pas, de multiples questions concernant le pouvoir exercé dans ou par l'administration 85, en liaison avec l'introduction de l'informatique.

Beaucoup de ces questions sont grosses de menaces ou d'espérances. Beaucoup sont actuelles, et requièrent dès maintenant une action de correction ou de renforcement. D'autres sont prochaines, à moins qu'une action exercée dès à présent ne les prévienne. D'autres encore sont davantage aléatoires, mais le passé permet de mieux apercevoir les réalités d'aujourd'hui, et le cas échéant de songer à une action qui les améliore. C'est dans cette perspective qu'il y a lieu d'orienter la réflexion sur les hypothèses décrites.

Il y a un problème central, et un seul. *L'informatique modifie les systèmes et l'exercice du pouvoir dans l'administration, en transformant*

la circulation, le stockage, le traitement de l'information nécessaire à la prise de décision. C'est là un fait de civilisation capital. Quel est ou quel pourrait être son apport, de façon que l'administration utilise cette modification en vue d'assurer au citoyen un service public toujours plus efficace ? C'est dans ces termes que se pose la question.

La présente réflexion s'inscrit dans cette direction. Elle formule quelques remarques sur le problème ainsi posé. Celles-ci vont de l'énoncé de questions, à des suggestions pour l'action. Toutes concernent le rapport entre informatique et administration, mais certaines sont centrées davantage sur l'informatique (I) et d'autres sur l'administration (II).

I. REMARQUES, À PARTIR DE L'INFORMATIQUE.

Il y a lieu de distinguer ce qui concerne le matériel, les informaticiens, les missions, les « structures » de l'informatique : l'interdépendance de ces points est certes fort étroite, mais la clarté de l'exposé se trouve facilitée par une telle distinction. Seules des remarques sur des points pouvant faire intervenir des questions de pouvoir, directement ou non, sont émises.

Le matériel.

1. Le progrès technique se fait plus en direction de la facilitation des communications (compatibilité accrue entre ordinateurs, langages simplifiés et plus directs, périphériques en développement, etc...) qu'en direction de la capacité de traitement direct. Ceci ouvre des perspectives nouvelles, le traitement automatique de l'information devenant plus accessible à plus de gens, plus près de la base. Mais en outre, peut-être ceci demanderait-il un réexamen d'options prises en matière de matériel, particulièrement en ce qui concerne la priorité accordée, par le secteur public plus que par le secteur privé (9), à l'achat d'unités très puissantes. L'amélioration des contacts entre les équipements ne prépare-t-elle pas le moment où, à côté de quelques très gros ordinateurs indispensables, il y en aura beaucoup de petits ?

2. De même que le problème du volume matériel de l'ordinateur est devenu moins important avec l'apparition des circuits intégrés et de la troisième génération d'appareils, ainsi la question de l'accroissement de la vitesse du traitement va cesser d'être importante. En effet, l'équipement actuel permet des vitesses telles que les questions se posent

(9) Cette différence n'est pas complètement expliquée par le fait que le secteur public traite des questions administratives en séries plus longues, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours exact. Il serait important de rechercher les autres explications.

en amont, au moment de la saisie des données. Accélérer encore est devenu en beaucoup de cas sans grand intérêt pratique.

3. La Belgique est liée à deux constructeurs, par les « contrats de progrès ». En pratique, cette option pourra difficilement être remise en cause, à l'issue du contrat actuel. Elle entraîne des conséquences qui vont bien au-delà de la fourniture d'équipement et de ce qui est convenu contractuellement. Ces conséquences peuvent être favorables (facilité de coordination) ou non (introduction d'une unification pas toujours opportune).

Les informaticiens.

4. Former techniquement les informaticiens, c'est l'affaire des institutions d'enseignement. Celles-ci vont jouer en la matière un rôle croissant, qui sera rapidement décisif. Cela diminuera d'autant le pouvoir d'organismes nés de la nécessité du moment. Toutefois, la formation technique du personnel de niveau supérieur restera longtemps un problème : les universités vont, pour la plupart, former un personnel technique plus orienté vers la théorie que vers la pratique, et plus vers la recherche que vers la gestion. Ceci diminuera, au sommet, le poids des informaticiens dans la prise de décision, et leur capacité à introduire l'informatique de gestion.

5. Mais le gros problème de formation des informaticiens n'est pas technique. Il est de se centrer sur l'action administrative et pas seulement sur l'informatique, laquelle doit rester un outil ; il est aussi d'apprendre le dialogue avec les hauts fonctionnaires et pas seulement avec les informaticiens ; il est enfin de ne pas transformer en termes uniquement techniques une question qui est bien d'autres choses encore. Ouvrir l'informaticien ou dialogue n'est complètement l'affaire d'aucune école. Cela s'apprend, de façon systématique ou non, sur le terrain. Cette question va longtemps rester non réglée. Et cela va entretenir, pour leur affaiblissement à tous, les tensions entre informaticiens et généralistes ; cela va aussi affaiblir les administrations, les empêchant de tirer de l'informatique tout le parti possible ; et cela va ralentir l'introduction de l'indispensable coordination. Un gros effort de formation au dialogue est à entreprendre, d'urgence.

6. Le statut de l'informaticien n'est pas encore établi de façon complète et stable. Divers projets en la matière existent ; les examiner sort du cadre de ce travail. La situation actuelle a pour effet de transformer en passants les informaticiens de l'administration, ce qui est fort préjudiciable à l'efficacité de celle-ci. La solution n'est pas facile à trouver ;

il ne semble pas qu'elle réside seulement dans un statut, mais que d'autres éléments (détente sur le marché de l'emploi des informaticiens, par exemple) doivent intervenir. De toutes manières, la situation actuelle affaiblit l'administration, de façon durable.

Les missions.

7. Il est devenu classique de regretter que l'informatique dans l'administration se limite souvent à des tâches subalternes, négligeant l'aide directe à la prise de décision. La situation va perdurer. Dès maintenant, il y a lieu, en améliorant le dialogue entre informaticiens et généralistes, de préparer l'implantation réelle d'une information « évoluée ». Les effets n'en seront pas immédiats ; mais de leur réussite dépendra largement l'efficacité de l'« administration 85 ».

8. L'évolution la plus prochaine, et la plus immédiatement rentable, porte sur la coordination des travaux actuels. A condition de partir non seulement du sommet, mais aussi de la base, et d'être vécue avec une participation réelle et effective des uns et des autres, cette coordination peut bientôt devenir un élément primordial de l'efficacité de tout le système. Ces efforts de coordination seraient bien entendu stériles, s'ils se concentraient sur l'informatique, et non sur la coordination de l'action administrative elle-même, par l'information entre autres. Ce point, axé sur l'administration, sera rencontré plus loin.

9. Il est aussi une mission que souvent inconsciemment l'informatique se donne, sans y être habilitée : et ceci est d'une particulière gravité. Il s'agit de la définition des objectifs de l'action administrative. En centrant indûment sur l'informatique l'examen de certains problèmes, on en arrive à modifier l'objectif même poursuivi par l'action étudiée. Ainsi, choisir tel identifiant comme donnée de base va parfois transformer tout le sens des travaux effectués à partir de ces informations. Ou encore, centraliser l'organisation du traitement de telle information va en pratique, qu'on l'ait voulu ou non, donner à l'action administrative conduite en utilisant cette information un caractère centralisateur que le législateur n'a pas décidé et que l'autorité politique n'a pas voulu (10).

(10) Répondre à ceci en introduisant des confusions entre décentralisation et déconcentration (localisation de certains ordinateurs, report sur des centres régionaux de travaux d'exécution locaux ou de routine), ou bien nier l'importance de ces questions, au nom de la possibilité de communications, paraît décidément un peu court.

Les structures (11).

10. L'introduction de « structures » de l'informatique découle de l'organisation des relations entre les services traitant l'information de façon automatisée. Ici se pose un problème capital, et largement méconnu. Si ces structures sont établies en se basant foncièrement sur des considérations relevant de l'informatique, et non d'abord sur des exigences de l'action administrative, elles vont se superposer inexactement aux structures existantes, et par exemple à celles qui sont fixées par les textes. Il y a là une source de graves distorsions possibles : à partir de considérations sans doute fort légitimes au plan des techniques de l'informatique, sont instaurées des structures assez étrangères aux besoins de l'efficacité du service public. Ceci provoque peu à peu d'importants glissements de pouvoir. De plus, ces structures peuvent jouer un rôle de frein, lorsqu'il s'agit d'appliquer des décisions de l'autorité et particulièrement de l'exécutif, qui ignorent ces structures ou vont à contre-courant. Cette question est d'une importance majeure. Il est urgent qu'elle soit rencontrée dans des termes qui ne prennent pas pour point de départ ou pour fil conducteur l'informatique, mais l'efficacité de l'administration. Celle-ci a d'autres besoins et d'autres règles que l'informatique ; elle s'organisera donc différemment ; l'organisation de l'informatique aura à se mouler sur l'organisation de l'Etat : ceci est élémentaire, et cependant parfois méconnu.

II. REMARQUES, À PARTIR DE L'ADMINISTRATION.

Ces remarques portent sur les fonctionnaires « généralistes », sur les problèmes que leur pose l'usage adéquat de l'informatique dans leur service, sur les rapports entre administrations, sur les relations de l'administration avec la population, sur l'incidence qu'a l'administration « automatisée » sur la société globale.

Les généralistes

11. Le terme est attribué à tous ceux qui ne sont pas informaticiens ; ce sont « les autres », Barbaroi, même s'ils sont d'éminents spécialistes, mais dans un secteur qui n'est pas le traitement de l'in-

(11) Par « structures », nous entendons ici, avec Laborit, « l'ensemble des relations existant entre les éléments d'un ensemble ». Telle est aussi l'acception retenue par Cantor et la théorie des ensembles. La structure ne requiert donc nullement une base formelle, et par exemple juridique. Elle n'existe pas en dehors des éléments en rapport.

formation. C'est dire que le terme est malheureux. Il est révélateur : les généralistes se perçoivent volontiers comme une unité, en face des informaticiens, et réciproquement. Ceci témoigne d'une relation dans le face à face, alors qu'elle devrait l'être dans le côte à côte. Cette situation regrettable appelle diverses remarques.

Pour vivre avec succès l'introduction de l'informatique, le fonctionnaire doit connaître *son* travail de façon beaucoup plus précise qu'il ne suffit de le connaître pour travailler sans l'informatique. En particulier, il lui faut apprendre à ordonner logiquement les tâches qu'il accomplit, à analyser avec une rigueur impitoyable sa proche démarche mentale, à se centrer davantage sur les objectifs qu'il poursuit et sur le contrôle des résultats atteints.

Accroître la rigueur de pensée ne suffit pas. Encore faut-il procéder à une étude précise du coût en temps, en argent, en hommes, des tâches à accomplir, puis examiner en quoi et comment ce traitement automatique de l'information peut, à efficacité constante, le réduire.

Il faut de plus que le fonctionnaire apprenne, en termes de technique et surtout d'attitude, à communiquer plus efficacement. Vis-à-vis des informaticiens, il y a lieu de dépasser les sentiments d'infériorité, les rivalités déplacées qui conduisent le « généraliste » à s'égarer dans le maquis des techniques de l'informatique (12), les rêves triomphalistes (« l'informatique va tout résoudre à notre place ») ou les craintes anxieuses.

Rigueur de pensée, calcul d'efficacité, ouverture au dialogue : sans ces trois conditions, le « généraliste » va perdre un pouvoir considérable au profit de l'informaticien, — qui souvent d'ailleurs ne saurait en tirer parti. Faute d'un effort important pour remplir ces conditions, l'administration ne peut que s'affaiblir gravement. Le pouvoir qu'elle abandonne sera au premier venu, ou au plus astucieux. Il est probable que le service public n'y gagnera rien.

Le rapport avec l'informatique

12. Pour nouer un dialogue, il faut être deux ; les appels au dialogue et les proclamations de disponibilité n'ont jamais suffi à remplacer la vraie rencontre. Celle-ci requiert que l'on parte, non des pratiques existantes ou des exigences de l'informatique, mais du problème à résoudre, et qu'on s'y attelle ensemble. Ceci ne ressemble en rien aux rencontres où les uns prennent l'avis des autres, et moins encore aux

(12) Il n'a rien à y faire. Il lui faut parler à l'informaticien, ce qui s'apprend, et non se substituer à lui. Il lui faut conduire les servants de la machine, et non la machine elle-même.

réunions où les uns informent les autres de ce qui sera désormais exécuté. Faute de se rencontrer en se centrant sur les problèmes, informaticiens et généralistes s'affaibliront mutuellement, alors que le service public requiert d'eux, conjointement, une efficacité accrue. Dans l'administration 85, l'informatique sera complètement intégrée à l'administration dont elle fait partie, ou bien elle sera stérile et aura au passage stérilisé le service où elle est nichée.

13. Ce qu'il faut examiner en commun, ce sont d'abord les problèmes de saisie des données ; une large part de l'efficacité de l'informatique, et donc de son aide à l'administration, est compromise dès le départ, parce que ces questions sont posées trop tard, mal ou pas du tout. Ensuite, ce sont les questions de stockage : décider du choix d'un identifiant n'est pas centralement un problème d'informatique, mais de gestion administrative ; décider quelles données seront stockées à tel endroit et sous quelle forme n'est pas un faux problème, même si les contacts entre ordinateurs sont nombreux et commodes, — ce qui en pratique n'est d'ailleurs pas toujours le cas. Il faut examiner aussi certaines questions de traitement : quelles données traiter en priorité ? jusqu'où les traiter automatiquement ? où effectuer tel traitement ? Enfin, les questions d'usage de l'information traitée sont évidemment à aborder, elles aussi, par des généralistes assistés d'informaticiens.

Les relations entre administrations

14. Les grandes administrations classiques ne peuvent conserver et développer leur pouvoir, elles ne peuvent tirer de l'informatique les avantages possibles pour le service public, si elles méconnaissent le fait suivant : l'informatique conduit à l'établissement d'une coordination étroite entre grandes administrations. Ceci ne signifie pas que doivent s'écrouler certaines grandes et solides citadelles de notre secteur public, mais qu'elles ne peuvent plus vivre à peu près fermées sur elles-mêmes, prônant surtout une coordination aux termes de laquelle les autres administrations auraient simplement à s'aligner sur elles. Les administrations qui prendront trop tard conscience de l'étroite interdépendance entre les services se verront affaiblies, de façon souvent dommageable pour l'ensemble du service public. Etablir cette coordination en utilisant les possibilités offertes par l'informatique est une tâche primordiale, pour beaucoup de grandes administrations classiques. Ceci doit se faire, non à partir de déclarations de principe ou de changements textuels ou structurels, mais en examinant de concert des problèmes pratiques d'action administrative, à la solution desquels sont intéressés les divers services.

15. De grandes administrations venues tardivement ou pas du tout à l'informatique verront leur poids fort diminué par cette erreur. La quantité et la complexité des informations à traiter vite sont telles que ceux qui viendront trop tard à l'informatique seront affaiblis, de façon peut-être définitive. Vu l'interdépendance des administrations, il est préjudiciable à tout le secteur public que certaines administrations restent à la traîne. Par ailleurs, ceci conduit à détériorer les relations entre administrations, ce qui diminue l'efficacité de l'ensemble. Une action tendant à homogénéiser davantage l'évolution en la matière serait d'une utilité majeure.

16. Il est normal et nécessaire qu'existe une administration chargée de coordonner au plan national l'introduction de l'informatique. Il serait lamentable qu'une telle administration soit considérée par les autres comme une super-administration, autoritaire et technocratique. Il serait plus regrettable encore qu'elle se centre sur l'informatique, et non sur la coordination de l'action administrative à l'occasion de l'introduction de l'informatique. C'est dire qu'elle est d'abord affaire de « généralistes » d'une compétence et d'un dynamisme exceptionnels, dotés de grandes qualités de synthèse et conciliateurs avertis. Les relations entre cette administration et les autres sont fort délicates à instaurer. Pour les établir avec succès, il faut que les contacts entre celles-ci et celle-là ne soient pas de simple consultation, encore moins de simple information, mais qu'ils consistent dans la recherche concertée de solutions ; celles-ci sont à juger, non centralement selon leurs qualités en regard des techniques de l'informatique, mais selon leur contribution à l'efficacité du service public, — ce qui est souvent très différent ; la solution optimale, c'est celle qui permet d'assurer au mieux l'action administrative de chacun. Un effort sérieux s'impose d'urgence, si l'on veut que l'administration 85 domine le problème capital de la coordination de l'informatique ; il a deux aspects : établissement d'une authentique concertation, attention focalisée centralement sur l'efficacité de l'action administrative et non sur les techniques qui l'appuient.

L'insertion dans la société

17. Dans l'administration 85, l'informatique accroît les chances d'assurer des services publics plus nombreux et surtout plus individualisés. Ceci requiert bien sûr un effort de traduction, entre ce qui sort de l'ordinateur et le citoyen. Sur ce point, moyennant une meilleure formation du fonctionnaire au contact interindividuel, les chances de succès sont considérables.

18. Les rapports entre l'administration et des organismes extérieurs à elle vont se développer, avec l'implantation de l'informatique. De grandes firmes fournissent du matériel, du software de base, de la formation de techniciens : leurs rapports avec l'administration doivent demeurer ceux du client au fournisseur, bien que l'importance de tels fournisseurs puisse leur donner dans l'administration un pouvoir de fait qui laisse songeur ; il y a certainement lieu d'éviter que quelques-unes de ces firmes ne deviennent des fournisseurs tellement privilégiés qu'elles pèsent sur l'administration au point d'orienter son action, — et ceci peut malheureusement ne pas être un cas d'école. Par ailleurs, des firmes privées ou mixtes, aux formules juridiques diverses et parfois complexes, exécutent pour l'administration des travaux d'études, voire de stockage et de traitement d'informations, qui leur donnent contractuellement un pouvoir direct souvent considérable. Ce point requiert des autorités politiques et administratives une attention extrême. Il y a lieu en particulier d'examiner avec soin quels travaux l'administration fait faire et quels travaux l'intérêt du service public demande qu'elle fasse elle-même ; il faut savoir par qui, comment et à quelles conditions est décidé le recours à ces entreprises. De plus, il faut rester attentif aux réelles possibilités d'infléchir l'action administrative dont ces firmes peuvent disposer. Il peut être souvent utile et parfois nécessaire de recourir à de telles aides extérieures à l'administration : encore faut-il savoir, politiquement et administrativement, ce que représente en chaque cas un tel choix. En particulier, il y a lieu de ne pas céder involontairement un pouvoir de gestion, en demandant un travail en apparence seulement technique.

19. En fournissant à l'autorité politique plus d'informations, traitées plus vite et plus exactement, l'administration offre à celle-ci une occasion de prendre avec un succès accru les décisions politiques. En théorie, tout est donc pour le mieux. Et il est exact que l'autorité politique, sous peine d'inefficacité croissante, doit utiliser l'informatique de l'administration. Mais l'information n'est jamais neutre. Un choix s'est fait sur la saisie des informations, sur la forme à leur donner, sur la façon de les traiter, sur les manières de les stocker : ces choix, et bien d'autres encore, orientent la décision finale. L'autorité politique reste libre de refuser l'information ainsi fournie, mais elle n'est guère en mesure d'imaginer dans chaque cas des décisions autrement fondées, et elle le sera de moins en moins. Si bien que le pouvoir de l'administration, dans son rapport avec l'autorité politique, sort renforcé par l'introduction de l'informatique. Si ce rapport est vécu dans la défiance mutuelle, comme un face

à face, l'informatique y servira seulement de munition en un combat douteux, pour le plus grand dommage du service public et de la gestion de l'Etat. Mais l'informatique offre aussi la possibilité de resserrer l'indispensable collaboration entre l'autorité politique et l'administration ; elle permet à celle-ci et à celle-là de remplir leur rôle avec un succès accru (13).

20. L'administration vit et vivra l'introduction de l'informatique dans une société où, par tous les moyens, la circulation de l'information s'accélère et se densifie. Ceci facilite beaucoup une telle introduction, faisant paraître finalement assez « naturel » un changement révolutionnaire. Ceci va aussi rendre plus vite dépassés ceux qui seront trop vieux mentalement, trop fermés à une transformation de toute notre culture. Il est à craindre que l'extrême stabilité de l'administration soit ici plus grosse d'inconvénients que d'avantages. Plus que jamais, l'administration va avoir besoin de dirigeants ouverts au monde, attentifs au dialogue. Un changement d'attitude de beaucoup, et en particulier des agents actuels qui dirigeront « l'administration 85 », paraît nécessaire. Ceci requiert une action de formation immédiate.

Conclusions.

Hypothèse A, hypothèse B, hypothèse C. La prévision, la prospective ne conduisent décidément pas à la prédiction, et c'est très bien comme cela. Mais elles conduisent à éclairer le présent, à dégager diverses conditions pour une efficacité accrue de l'action administrative, et à émettre des suggestions pour une action qui s'engage dans cette perspective.

Elles conduisent à *éclairer le présent*. En projetant sur « l'administration 85 » l'ombre portée des situations actuelles, en prolongeant de la sorte les tendances d'aujourd'hui, parfois assorties de correctifs, divers traits se dégagent avec netteté. Le haut fonctionnaire disposant de l'informatique y paraît potentiellement plus libre, mieux armé pour dominer des situations dont la complexité s'accroît. Il est également engagé dans un dialogue difficile avec une nouvelle catégorie, — d'aucuns disent une nouvelle caste —, d'experts, les informaticiens. De plus, l'informatique modifie le poids respectif de diverses personnes et de divers services. Elle transforme les relations entre

(13) Diverses actions dans cette direction sont souhaitables ; elles font partie de la réflexion à laquelle se livre un autre rapport ; nous nous en abstenons donc.

l'administration et l'autorité politique. Elle permet à l'administration de réussir peut-être une insertion nouvelle dans une société nouvelle. Tout ceci conduit à des glissements de pouvoir, pas nécessairement néfastes, mais qui demandent d'être perçus avec lucidité et analysés avec soin. Dans son ensemble, l'administration disposant de l'informatique paraît mieux outillée pour assurer avec un succès toujours plus grand un service public dont l'importance et la difficulté grandissent sans cesse. Cependant, l'administration se montre alourdie par divers traits pas nécessairement négatifs en eux-mêmes, mais qui en l'espèce l'empêchent de tirer de l'informatique tout le parti possible pour un service public plus efficace.

Décrire le présent et imaginer l'avenir conduit à *dégager les conditions d'une action* visant à un succès accru de l'administration utilisant l'informatique. La section 5 comporte vingt remarques sur ce point : il est superflu d'y revenir ici. Au plan de l'informatique, il paraît nécessaire de reconnaître son intervention comme introduisant dans l'administration de riches potentialités de succès ; toutefois pour que ces potentialités deviennent réalités, il y a lieu de ne pas se centrer sur l'instrument mais sur le concours qu'il doit apporter à la réussite de l'action administrative ; dépasser le triomphalisme ou l'anxiété devant une technique nouvelle, éviter la création d'une caste ou d'un ghetto d'experts, donner à l'informatique sa place qui est considérable mais qui, comme pour toute technique, est une place d'assistant de l'action, voilà diverses conditions du succès de l'automatisation. Au plan du fonctionnaire comme personne, une plus grande rigueur de pensée, une plus claire vision des objectifs, une plus complète ouverture au dialogue sont requises. Au plan de l'administration, il y a lieu d'intégrer l'informatique à l'ensemble ; il faut accepter une plus large interdépendance entre tous les services ; il faut favoriser non pas la coordination de l'introduction de l'informatique, mais la coordination de l'action administrative entière, en utilisant pour cela entre autres l'introduction ordonnée de l'informatique.

Tout cela se vit dans une société globale en rapide transformation, et où en particulier change le service public. En effet, celui-ci prend une place de plus en plus grande dans la vie sociale, il devient plus complexe, il fournit au citoyen plus de services davantage individualisés. Ce sont ces changements fondamentaux qui provoquent les hommes et les structures de l'administration, et les incitent à tirer des moyens techniques nouveaux, en particulier de l'informatique, un parti maximum. *Ce qui est central, ce n'est finalement ni l'informati-*

que ni l'administration, c'est le citoyen auquel il s'agit de rendre un service public sans cesse plus efficace.

Et ceci conduit l'administration à un vaste effort de réflexion, de formation et d'organisation, vers une action toujours plus adéquate. Il y faudra rigueur et lucidité. Mais ainsi pourra se construire une « administration 85 » assurant avec un succès accru le service public.

Cet effort est entrepris : 1985 commence maintenant. Plus que jamais il s'agit, pour rendre l'action administrative actuelle plus efficace aujourd'hui et demain, de « prévoir le présent ».

Sources et bibliographie.

Les sources de cet article sont forcément fort diverses, et ceci rend incommode la présentation d'une bibliographie. La source principale, c'est en effet le contact quotidien avec les fonctionnaires, la participation à leurs efforts pour une action administrative sans cesse plus efficace, dans des conditions parfois très difficiles.

Les sources secondaires, sinon accessoires, ce sont de nombreux rapports, articles, études sur les questions de gestion administrative et d'informatique.

Divers livres ont joué un rôle plus important, pour nourrir la réflexion sur ces matières. Outre ceux qui sont cités en cours de texte, quelques livres, plus importants ou plus accessibles, sont repris ci-dessous.

- BAUVIN G. *L'informatique de gestion*. Paris, Hommes et Techniques, 1968.
 BENNIS W.G. Leadership theory and administrative behavior, in *Administrative Science Quarterly*, 1959, 4, 3.
 BERGER G. *L'homme moderne et son éducation*. Paris, PUF, 1962.
 CROZIER M. *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963.
 CROZIER M. *La société bloquée*. Paris, Seuil, 1970.
 ETZIONI A. *Modern organizations*. Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall, 1964.
 FAURE E. *Prévoir le présent*. Paris, Gallimard, 1969.
 FULTON (commission), *The civil service*. Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1968.
 KAUFMANN A. *Les cadres et la révolution informatique*. Paris, EME, 1969.
 LABORIT H. *Biologie et structure*. Paris, Gallimard, 1966.
 MARCH J.G., SIMON H.A. *Les organisations*. Paris, Dunod, 1964.
 MARTZLOFF C. *Les ordinateurs, l'analyse et l'organisation*. Paris, Dunod, 1970.
 MELESE J. *La gestion par les systèmes*. Paris, Hommes et Techniques, 1968.
 METAYER G. *Cybernétique et organisations*. Paris, Ed. d'Organisation, 1970.
 SIMON H.A. *The shape of automation*. New York, Harper, 1965.
 THOMAS U. *Les banques de données dans l'administration publique*. Paris, OCDE, 1971.



DROIT DE REPONSE

★

La politisation de l'Administration (suite)

Le 3 mai dernier, M. Henri Simonet, Vice-Président de la Commission des Communautés Européennes nous a adressé la lettre suivante :

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance du texte signé par vous, intitulé « Socialisme — La politisation de l'administration » (suite et fin), paru en pages 865 et suivantes du numéro 1972/4 de *Res Publica*.

Cette lecture m'a inspiré quelques considérations dont il m'a semblé que je devais vous faire part, en vertu même de la loyauté et de la cordialité de nos rapports personnels.

Vous me permettrez de commencer par m'étonner que vous ayez cru devoir recourir au droit de réponse pour obtenir la publication de la contradiction que vous avez voulu porter à M. Daniel Norrenberg. Je ne puis pas imaginer que les responsables de la revue « Socialisme » vous auraient refusé l'hospitalité dans leurs colonnes et se seraient soustraits au dialogue que vous leur auriez proposé.

Cette question de forme mise à part, je suis largement d'accord avec vous pour reconnaître l'existence du phénomène de la politisation de l'administration et pour en dénoncer un certain nombre de conséquences néfastes pour nos institutions.

Mon propos, en abordant ce point, n'est cependant pas de prolonger la polémique, fort intéressante d'ailleurs, entre M.D. Norrenberg et vous-même. Je voudrais simplement m'arrêter à quelques lignes que j'extrais de la page 866. Vous y écrivez : « M. Daniel Norrenberg peut-il me citer l'exemple d'un fonctionnaire communiste ou PLP qui a été promu, ces dernières années, à des hautes fonctions ? » et vous ajoutez, plus loin : « Enfin, peut-il me citer le cas d'un fonctionnaire parfaitement « incolore », (politiquement parlant), s'il en existe, qui ait réussi une

belle carrière, *sans aucun appui politique* ? ». Je suis étonné de l'assurance avec laquelle vous posez vos questions, c'est presque un défi. Si c'en est un, je le relève, et si c'était un pari, je parierais aussitôt gros contre vous, parce que vous êtes perdant. En effet, lorsque j'étais Ministre des Affaires économiques, j'ai eu l'honneur de proposer à la signature du Roi, la nomination de plusieurs fonctionnaires généraux dont un était réputé pour ses convictions communistes, tandis que deux autres n'avaient pas d'opinion politique connue et n'avaient sollicité l'intervention en leur faveur d'aucun groupe politique. Ce sont des fonctionnaires qui ont été nommés en raison de leur valeur personnelle ou de leur ancienneté et de leurs états de service. Vous m'excuserez de ne pas vous citer ici des noms et des fonctions ; si la discrétion à laquelle je me sens tenu diminuait le crédit de ma démarche, une brève enquête dans les couloirs de ce ministère aurait vite fait de vous confirmer mes dires. Si j'ai tenu à rectifier ce petit point d'histoire, ce n'est pas, croyez-le bien, pour diminuer l'importance du phénomène de la politisation, ni pour contester l'analyse que vous en avez faite, ni encore pour prétendre que j'y aurais échappé. En vérité, j'ai surtout voulu vous montrer, en m'appuyant sur des faits, le caractère parfois excessif de votre argumentation. En cela, vous me paraissez prêter le flanc à quelques-unes des critiques exprimées par M. Daniel Norrenberg et contre lesquelles vous aviez cru devoir protester.

Je ne suis pas loin de croire que vous soyez habité tout de même par quelques sentiments hostiles à l'égard des hommes politiques et je me demande dès lors, si en en invitant quelques-uns, et j'en suis, à siéger au Conseil d'administration de l'Institut, vous vouliez faire bénéficier celui-ci de quelques bienfaits d'une relative politisation ou si, par contre, vous vouliez vous garantir la présence dans votre laboratoire de quelques spécimens de la faune dont vous aviez choisi d'être le vigilant observateur.

Quoiqu'il en soit, je ne vous imagine vraiment pas, et vos écrits me le confirment, dans une attitude faite de contemplation et de sérénité, *sine ira nec odio*. Faites-moi la grâce de ne voir dans tout ceci qu'une mise au point de détail, qui pourrait cependant rassurer certains de vos lecteurs et ne m'attribuez, je vous prie, aucune intention agressive à votre égard. Puisque vous m'avez invité à siéger au Conseil d'administration, je vous dirai sans ambages que je préfère à la tête de l'Institut une personnalité affirmée, ouverte au dialogue et combative jusqu'à la polémique, plutôt qu'un président du type de ceux auxquels on réserve l'inauguration des chrysanthèmes. C'est bien pourquoi je me suis senti autorisé à vous porter à mon tour quelque contradiction.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en mes sentiments très distingués.

Réponse de Léo Moulin (le 14 mai 1973).

Mon cher Président,

J'ai vivement apprécié votre lettre du 3 mai et j'y aurais répondu sur-le-champ si je n'avais été en voyage à cette époque. Heureusement, le feu n'est pas dans la maison et je puis vous répondre, à tête reposée, en apportant à la lecture de vos observations toute l'attention qu'elles méritent.

Je n'ai jamais voulu donner à la lettre que j'ai adressée à la revue « Socialisme » l'allure d'un droit de réponse — j'y aurais mis les formes — mais d'une réponse à ce qui constituait, quoi que l'on dise, une attaque assez vive dirigée contre l'état d'esprit — supposé — et les méthodes d'observation de « certains » politistes, dont j'étais. Si j'ai publié cette réponse dans *Res Publica*, c'est afin que nos lecteurs puissent juger sur pièces tout le dossier. Les mots « suite et fin » entendaient souligner mon intention de ne pas poursuivre à l'infini cet échange de vues, au demeurant du plus haut intérêt, du moins quant à son sujet. Votre intervention m'incline à revoir cette décision, car il me semble qu'il serait de bonne guerre que je publie votre lettre suivie, si vous le permettez, de ma réponse. Nos lecteurs ne pourraient que se réjouir de participer de la sorte à ce tournoi courtois et toujours actuel, et la Section qui, au prochain Congrès de l'AISP-IPSA, a pour thème précisément, la politisation de l'administration, y trouverait matière à réflexions.

Ce qui a retenu mon attention la plus vive c'est l'argument, impressionnant, il faut le reconnaître, que vous apportez à la page 2 de votre lettre où vous citez quelques cas de nominations non partisans faites par vous. Pareille liberté d'esprit ne m'étonne pas de votre part, mais elle me ravit néanmoins beaucoup. Je bats donc ma coulpe et fais mon acte de contrition. Car il va sans dire que je vous crois sur parole. M'est-il toutefois permis de vous faire observer que le caractère « excessif » de mon argumentation n'est pas, pour autant, établi. Il ne le serait que s'il était démontré que les cas que vous citez ne sont pas totalement *anormaux*. Or, il me paraît qu'ils le sont, et que, *le plus souvent*, les ministres socialistes nomment des fonctionnaires socialistes, les CVP, des CVP, les PLP, des PLP, et ainsi de suite. Ai-je tort de le croire ? Est-il « excessif » de l'affirmer ? Voilà le problème.

Je ne pousse pas, pour autant, des cris d'orfraie, remarquez-le. Je crois au contraire avoir pris, à propos de la politisation de l'administration, une position aussi objective qu'il est possible d'avoir. Une position, certes, qui peut, parfois, paraître dure ou « excessive », parce que le politiste que je suis, si soucieux qu'il soit de noter les avantages de la politisation de tous les centres de décision, ne peut pas s'empêcher d'observer les dégâts très graves que ces pratiques infligent, chaque jour, à l'esprit civique des citoyens, et les traumatismes qu'elles suscitent dans les rangs des fonctionnaires.

Une position dure et parfois « excessive », sans doute, mais à l'égard, remarquez-le, de ceux qui utilisent leurs allégeances politiques à des fins personnelles et intéressées (et c'est ici, le militant d'autrefois qui gronde devant pareille dégradation de ses idéaux) bien plus qu'à l'endroit de ceux qui, tout naturellement, les aident à parcourir de cette façon leur *cursus honorum*.

Et j'en viens ainsi aux hommes politiques.

Comment pouvez-vous croire que j'ai, envers eux, des sentiments hostiles ? Je les traite comme je traite tous les autres hommes — avec estime, s'ils le méritent ; avec mépris, si je les crois ou les sais méprisables. Je les fréquente. Beaucoup sont de grande valeur. Certains sont mes hôtes, très cordialement reçus, je puis vous l'assurer et avec grand plaisir. Un petit nombre d'entre eux sont des amis très chers et de longue date. Leur rareté ne tient pas à leur qualité d'homme politique, mais à la relative pénurie d'amitié dans le monde.

Si j'ai cherché à faire entrer des hommes politiques au Conseil d'Administration de l'Institut, c'est en partie pour marquer l'estime dans laquelle je tenais certains d'entre eux et l'importance que je leur attribuais ; en partie pour que l'Institut ne devienne pas un laboratoire pour idéologues et faiseurs de systèmes (vous voyez : mes collègues politistes sont, eux aussi, jugés). Ce sont là quelques-unes des raisons qui m'ont incité à vous demander de faire partie de notre Conseil d'Administration et qui m'ont fait me réjouir quand vous avez bien voulu accepter cette proposition. Il en est d'autres encore que j'ai exposées dans la réponse que j'ai adressée à notre ami Norrenberg. Il est donc inutile d'y revenir. Soulignons seulement qu'elles sont toutes à l'honneur des hommes politiques. Et qu'elles n'ont rien de verbal, puisque, pas plus tard qu'hier, j'ai demandé à deux parlementaires de m'écrire des articles sur des sujets d'actualité. J'attends leur réponse.

Je ne vois pas, dans ces attitudes, trace de « sentiments hostiles » de ma part. Certes, j'affiche, à propos des événements et des hommes, une très grande liberté d'esprit et de propos. Je crois que c'est là une des formes essentielles de l'engagement que peut prendre un intellectuel

et j'y suis attaché, pour des raisons de principe autant que par tradition familiale.

Est-ce cette indépendance, jointe au tempérament quelque peu agressif qui est le mien, qui a pu faire croire que j'avais, à l'égard des hommes politiques, une attitude de mépris ? Je ne sais. Mais vous avez eu tort de le croire, je puis vous l'assurer, et les conclusions que je viens de professer, il y a quelques semaines, à la Faculté de Droit de Namur, quant à la crise et à l'avenir du régime parlementaire, sont là pour attester que je suis très éloigné de tout dénigrement systématique à l'égard du monde politique. Tout au plus m'arrive-t-il d'avoir la dent dure : mais je ne suis pas seul à l'avoir, vous en conviendrez, et vous-même êtes orfèvre en la matière. Au demeurant, je le répète, je ne réserve pas cette très relative dureté aux seuls hommes politiques.

Tout ceci dit qui éclairera, je l'espère, nos lanternes, laissez-moi vous répéter combien j'ai été sensible à votre geste. J'ai cru y voir une preuve de l'intérêt que vous portez à l'Institut. Mieux encore : l'amorce d'une collaboration active à ses travaux et à ses publications. Que peut espérer de plus un Président — rédacteur en chef qui n'a d'autre ambition que de grouper autour de lui, à côté de la jeune élite des politistes, la cohorte chevronnée des hommes politiques, les uns et les autres attachés à la même tâche, bien que diversement équipés ?

Je vous prie d'agréer, Mon cher Président, avec mes remerciements, l'expression de mes sentiments les meilleurs et les plus amicalement dévoués.

Léo Moulin

