

# SYNTHESE DU DEROULEMENT DES TRAVAUX DE LA CONFERENCE

Carlos PARAMÉS

## 1. *Le cadre social et économique*

Les administrations publiques vivent dans un contexte économique et social déterminé. Réduire leur extraordinaire complexité et faire une description sommaire de leurs caractéristiques les plus significatives est, me semble-t-il, une tâche extrêmement difficile.

Refléter dans un tableau cohérent et significatif tout le tissu riche et hétérogène de relations et de structures qui caractérisent notre époque serait, aujourd'hui plus que jamais, une sottise prétention. Ce que je peux faire maintenant c'est essayer de rappeler, avec le plus grand désir d'être le fidèle notaire de vos travaux, les caractéristiques de ce cadre social qui vous parurent être les plus importantes et les plus significatives.

En le faisant, le danger de l'erreur subsistera. A cause évidemment de mes propres limitations mais aussi parce que dans les synthèses schématiques faites par tous ceux qui abordèrent ces thèmes il y aura peut-être des simplifications exagérées et des lieux communs, des images subjectives du réel et, sans le moindre doute, des grandes lignes ignorant les nuances, les tonalités, les profils et les détails concrets.

A mon avis, dans vos témoignages le cadre social de notre époque est caractérisé par une profonde préoccupation pour les problèmes en liaison avec la croissance démographique excessive — ou l'absence totale de croissance démographique — et l'épuisement des matières premières. Dans notre société, heureusement, l'explosion de l'information et l'élévation des niveaux éducatifs ont entraîné un niveau croissant d'exigences de la part de secteurs de la population — chaque fois plus nombreux — qui demandent à avoir accès aux biens et services des entités publiques. Ces exigences sont spécialement significatives dans les groupes d'usagers et de consommateurs.

Notre époque est une époque de changements constants et accélérés — que nos aînés n'auraient jamais pu s'imaginer — qui s'expliquent très souvent par un développement scientifique et technologique qui, malheureusement, ne profite pleinement qu'à une partie très réduite de la communauté internationale.

Notre monde permet encore trop d'inégalités au niveau interne et international dans la juste distribution de la richesse à cause de l'existence d'économies dominantes et de l'influence exagérée des entreprises multinationales.

Il n'a pas non plus été capable de substituer le système déclinant du développement dont la croyance que croissance égale développement ne se soutient plus. Il est au contraire mis en lumière qu'il n'existe pas d'expériences qui puissent être répétées, que le progrès de quelques uns continue à coïncider avec la stagnation et le retard de beaucoup d'autres et que la faible productivité de beaucoup de pays du monde oblige à considérer l'avenir avec pessimisme, au moins tout le temps que le présent continue à être témoin de marginalisations d'individus et de groupes, de douloureuses discriminations, d'égoïsme et de manque de solidarité.

Chaque jour qui passe apporte de nouvelles preuves du protagonisme croissant de l'administration. A cause de la propre dynamique sociale. A cause des espoirs fondés qui firent que beaucoup concurent des réussites et des progrès spectaculai-

res qui rarement touchèrent plus d'un secteur et n'atteignirent jamais la perspective globale nécessaire. Le jeu de ces circonstances a engendré une *profonde érosion du prestige de l'administration publique* qui est contestée par toutes les couches sociales en termes jusqu'alors inconnus. Et tout cela est étrangement compatible avec l'accroissement continu de sa présence sur la scène sociale, au moyen de formules très diverses allant de l'exercice traditionnel du pouvoir à la négociation et l'accord avec des groupes sociaux responsables de l'exécution de tâches de caractère collectif.

Malgré cela, la réponse du pouvoir public à la clameur mondiale unanime pour une authentique participation est débile sinon inexistante.

L'échec de l'administration est perceptible très spécialement dans son incapacité à convertir en *nécessités sociales satisfaites* les programmes brillants élaborés avec une grande facilité par ses experts. C'est là que résident, pour témoigner de cette assertion, les déficiences dont souffrent tant de pays de l'univers en matière de logement, de santé, d'éducation. C'est là que résident les anarchies du développement urbain et les agglomérations marginalisées. C'est là que résident, sans qu'ils soient encore résolus, les problèmes de la pauvreté et de l'ignorance.

Notre société n'a pas su mesurer l'impact du développement industriel technologique sur l'équilibre écologique et nous sommes en train de détruire la nature, tandis, que les mises en garde de ceux qui considèrent que la *défense de l'environnement et de la qualité de la vie* est urgente et fondamentale se heurtent aux assauts de l'égoïsme ou aux promesses d'un paradis technique.

Pour quelques pays le problème est de garantir aux enfants d'aujourd'hui un chemin sûr vers la santé, l'éducation, le travail professionnel. Pour beaucoup d'autres l'augmentation extraordinaire des perspectives vitales oblige à reconsidérer une politique de soins et d'attention spéciaux pour ce que l'on appelle le "troisième âge".

L'explosion éducationnelle a ébranlé les institutions éducatives en général et, d'une façon très spéciale, les universités, très souvent caisses de résonance de l'inconformité avec le système social et politique. Il y a une crise des éducateurs et une massification, et les ressources sont insuffisantes et l'université est encore, dans un grand nombre de pays, une université élitiste de privilégiés.

Le tableau est certainement bouleversant et, si l'espoir n'était pas une obligation, justifierait le catastrophisme et la crainte. C'est là cependant notre société. Ceci est l'endroit où va se livrer la bataille. Et la première condition pour livrer avec succès le combat est de connaître à fond les caractéristiques du terrain et la puissance de l'adversaire.

Pour conduire nos sociétés vers des stades supérieurs de progrès et de bien-être les hommes inventèrent, il y a fort longtemps, les administrations publiques. C'est le seul instrument dont nous disposons et c'est pourquoi la deuxième partie de cette synthèse sera consacrée à réviser, sur la base de vos opinions et de vos commentaires, son état de santé.

## 2. *Les administrations publiques*

### a) *Un mécontentement généralisé*

D'après ce qui précède, personne ne pourra s'étonner que le résumé de vos opinions mette en lumière un mécontentement généralisé. On arrive d'ailleurs facilement à cette conclusion en examinant sommairement certains aspects fondamentaux évoqués maintes et maintes fois dans les documents et les discussions.

### b) *Les structures administratives*

Au niveau central, ces structures se sont développées d'une façon anarchique et irrationnelle au service d'un absurde "parkinsonisme", sinon d'une politisation évidente. Les structures centrales sont étanches et la communication entre elles

est défectueuse. Il y a parfois trop de ministères et il arrive qu'il en manque. Le système montre une fragmentation excessive, une dispersion des responsabilités, une mauvaise coordination. On observe, alternativement, des chevauchements de compétence et des vides de pouvoir, des conflits et de l'inaction. Et l'administration centrale réagit lentement et tard devant le défi des nouvelles nécessités.

Les structures locales sont nettement inadéquates pour l'administration rationnelle des grandes agglomérations ou pour permettre d'élever le niveau de bien-être des petites collectivités abandonnées par leurs habitants.

Les administrations autonomes ou de déconcentration se multiplient avec excès. Et elles donnent parfois une grave entorse au droit et au devoir, qui correspondent au pouvoir public, de planifier et diriger la marche globale du secteur public. Leur régime juridique, financier et budgétaire est encore imparfait et, au lieu de rendre plus agile le fonctionnement des grandes organisations bureaucratiques, en les soulageant de certaines de leurs tâches, elles se développent et arrivent à être aussi des organisations viciées, souffrant des mêmes défauts que celles-là.

### c) *Les systèmes de prise de décision*

Ils s'appuient sur la routine et la tradition. Les politiques sont formulées sans rassembler l'information précise, sans planification, sans établir préalablement les objectifs, sans étudier à fond les priorités et, en conséquence, se traduisent, le cas échéant, en programmes non concrétisés dont la mise en oeuvre est difficile. Les procédés administratifs sont *lents*, excessivement bureaucratiques et formalistes. Ils s'appesantissent trop sur l'aspect adjectif et accessoire et éloignent encore davantage l'administration de cette réalité qu'elle cherche à rendre différente. La délégation manque, les contrôles sont excédentaires. Il y a trop de centralisation et pas assez de confiance dans la capacité des organismes locaux ou de deuxième échelon. Et tout le système souffre, de temps en temps, de graves étranglements qui font peser la menace d'un collapsus interne ou d'un chaos externe.

#### d) *Le droit*

Nos administrations sont des administrations de légalité qui ont leur cadre de référence dans le droit et dont l'ultime justification réside dans le respect des normes. Eh bien ! il y a trop de normes et beaucoup d'entre elles restent dans le texte des journaux officiels sans contribuer le moins du monde à la rénovation de la société.

D'autre part et peut-être devant des urgences qui nous semblent plus pressantes nous vivons encore fondamentalement d'un ordre normatif qui appartient au passé. Le niveau d'obsolescence est tellement évident que l'administration se sépare de la norme et essaie de résoudre ses problèmes en marge des formulations juridiques. Il existe, il est vrai, de la part de quelques juristes et de quelques administrateurs des tentatives méritoires pour chercher de nouvelles voies, par exemple les lois-cadre, les normes expérimentales ou les dispositions négociées avec des groupes sociaux; cependant, et d'une façon assez générale, la loi, expression de la volonté populaire, point d'équilibre d'intérêts, synthèse des garanties des citoyens avec l'obligation d'efficacité du pouvoir public, cette loi se convertit trop souvent en frein du progrès social. Il y a des dispositions inutiles en trop alors qu'il manque des normes institutionnalisant la fonction publique, ou attribuant les compétences à chaque organe du secteur public ou abordant les thèmes brûlants de la nouvelle propriété, du nouvel ordre d'association ou fournissant une base adéquate pour les tendances intégrationnistes.

#### e) *Le personnel*

##### i) *Le recrutement*

Dans certains pays, les systèmes de recrutement et la structure même du service civil font que les hauts fonctionnaires soient presque toujours des personnes d'un niveau social et économique élevé. Ces derniers apportent ainsi à l'administration un concept élitiste et minoritaire, éloigné de la réalité sociale et comprennent difficilement les masses citoyennes. Il s'agit ainsi

d'un groupe directeur qui peut avoir tendance à des comportements paternalistes et autoritaires. Si l'on ajoute à cette description l'extraction traditionnellement juridique de beaucoup de fonctionnaires on verra mieux encore les possibles conséquences graves du phénomène.

Dans d'autres pays le recrutement est basé exclusivement sur des considérations politiques, ce qui peut aboutir à un plus grand degré de loyauté et d'identification et à la défaite des vices bureaucratiques mais également peut conduire à l'absence de ce professionnalisme souhaitable qui est tributaire de la sélection due au mérite et à la compétence professionnelle.

## ii) *Degré insuffisant d'engagement*

Pour des raisons très diverses — manque de sécurité, faible rétribution, manque d'encouragements, mauvaise distribution du travail, peu d'intérêt pour les aptitudes professionnelles, condition pire que dans le secteur privé, manque de responsabilité, information limitée, participation nulle, etc... — les fonctionnaires sont fréquemment fort peu motivés. Trop souvent la fonction publique est le refuge de ceux qui font passer en premier leur sécurité personnelle. Il y a divorce entre le pouvoir politique et les fonctionnaires qui, devant les projets de changement et de transformation du premier, dressent la barrière d'une prétendue neutralité qui n'est autre qu'un manque d'engagement et la manifestation de leur désir de donner à la collectivité le temps que leur donnera droit à un salaire qu'ils jugent insuffisant alors que leur intérêt réel se trouve hors du service public et dans l'exercice de leur activité professionnelle.

La mystique du service à l'Etat est heureusement vivante chez quelques uns et leur généreux sacrifice permet que la machine continue à tourner. Mais ces bons fonctionnaires peuvent aussi connaître le découragement, soit parcequ'ils comprennent les nombreux défauts du système, soit parcequ'ils capitulent devant l'insuffisance de ressources humaines et matérielles qui empêche les services publics de faire face à leurs nombreuses responsabilités.

### f) *Les tentatives de réforme administrative*

Cette réalité est tellement évidente que les tentatives de réforme se multiplient. Ces tentatives sont dues parfois à des techniciens du pays même, quelquefois à des spécialistes venus de l'étranger dans le cadre d'une coopération bilatérale ou faisant partie d'organismes internationaux.

Ces réformes ont souffert de défauts très graves que les sont privées de virtualité de transformation. Quand elles n'ont pas été le produit d'une étude réalisée dans des "tour d'ivoire" sans la participation ni des fonctionnaires ni des administrés, leurs dimensions ont été mal présentées ou les étapes de leur mise en oeuvre étaient fausses. Lorsqu'elles n'étaient pas trop ambitieuses, fruit de promesses politiques dont l'accomplissement est difficile, elles se limitèrent à être temporaires, isolées et sans connexion, transformations minimales de procédés dont la plénitude ne peut être atteinte qu'avec le temps et la persévérance dans l'effort.

De surcroît, toutes ces réformes administratives ont été orientées presque exclusivement vers l'amélioration de l'équipement et le perfectionnement des processus administratifs, oubliant totalement le caractère fonctionnel de l'administration et sa condition de moyen pour parvenir au "bien-être collectif".

### 3. *Le nouvel ordre économique international*

En conséquence de l'interaction de tous les phénomènes mentionnés et devant l'échec de formules déterminées que cherchaient à leur apporter une réponse adéquate au niveau international, la situation mondiale s'aggrava et se détériora d'une façon accrue au cours des dernières années.

Les tentatives ambitieuses que furent les deux décennies de développement échouèrent, précipitant ainsi le processus de conscientisation des pays les moins favorisés, qui découvraient plus clairement et dans toute leur profondeur les failles du système économique. Ce sont ces pays et non pas les spécialis-



tes de New York qui conjugèrent leurs efforts pour faire parvenir à l'Assemblée Générale leur clameur unanime dans le sens que les Nations Unies devraient faire un pas en avant, avec fermeté et décision, pour éclaircir la situation et adopter les mesures capables de faire varier son cours.

1974 est donc une année cruciale et l'Assemblée Générale approuve, le 9 mai, la résolution 3 201 dans laquelle les principes de ce que l'on commence à appeler "le nouvel ordre économique international" sont formulés d'une façon catégorique.

Quelques jours plus tard, le 16 mai, l'Assemblée Générale elle-même approuve la résolution 3 202 qui surpasse de beaucoup l'antérieure, par son extension matérielle et aussi parcequ'à côté d'une description claire des problèmes se situe l'annonce de la Charte des Drois et Devoirs Economiques des Etats et l'approbation d'un Programme Spécial de mesures d'urgence pour pallier "aux difficultés des pays en voie de développement les plus sérieusement touchés par la crise économique"

Grâce à une louable initiative du gouvernement mexicain, tout ce corps doctrinal —la Charte des Droits et Devoirs Economiques des Etats— est approuvé le 12 décembre 1974. C'est déjà, et ce le sera chaque fois davantage, la base sur laquelle sera construit l'édifice juste et solidaire des nouvelles relations internationales dans leur aspect économique et social.

Voilà la situation. Ce n'est pas qu'avec la Charte les administrations publiques aient en face d'elles des responsabilités nouvelles ou différentes; beaucoup de ces responsabilités leur étaient propres depuis longtemps. Avec la Charte les pays prennent un engagement moral aux yeux du monde qui est de remédier à toutes ces déficiences, et tout droit a, pour contrepartie, un devoir dont l'exigence sera chaque jour plus pressante. La Charte contribue ainsi, à une période de confusion, à donner aux gouvernements des orientations sûres quant au chemin à suivre.