



organisation des nations unies
pour l'éducation, la science et la culture

Place de Fontenoy - 75700 Paris

Avec les compliments
du ~~Directeur~~ de la Division
de l'étude du développement

C.T. Huynh



Reports/Studies
Rapports/Etudes

Fundação Cuidar o Futuro

Division for the Study
of Development

Division de l'étude du
développement

Unesco, Paris



PROBLEMES ET METHODES D'AMELIORATION DE LA
COMMUNICATION A L'INTERIEUR DE L'ADMINISTRATION
ET ENTRE CELLE-CI ET LA POPULATION, EN TENANT
COMPTE DES DIFFERENTS CONTEXTES SOCIOCULTURELS

par

INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
PARIS

Françoise Gallouedec-Genuys
Directeur de l'étude
Maître de recherche
Centre national de la
recherche scientifique

Les vues exprimées dans ce document, le choix des faits présentés et les jugements portés sur ces faits n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Unesco

septembre 1980

SS-81/WS/57



P R E F A C E



"Dans la mesure où elle constitue essentiellement un appareil de communication entre le pouvoir et la population, une administration qui ne communique pas ou communique mal, est nécessairement une administration en crise (...). Cette crise de l'administration (...) est, à bien des égards une crise de la communication".

L'auteur de la présente étude se penche sur cette crise en dégagant les origines des difficultés de communication à l'intérieur de l'administration (communication interne) d'une part et entre l'administration et le public (communication externe) d'autre part. Cette non-communication ou cette fausse communication proviennent notamment de la trop grande centralisation de l'administration et des informations, de la hiérarchisation - découlant directement de la centralisation - entraînant une information descendante et du manque de formation adéquate des fonctionnaires comme du public.

Ce manque de communication réelle, en empêchant la réalisation d'une bonne coordination entre les divers plans de développement (sectoriels et régionaux) et, en n'incitant pas la population à participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets peut être la cause principale de l'échec de certaines stratégies de développement. L'administration a donc un rôle actif à jouer dans les processus de développement mais, pour ce faire, il conviendrait d'améliorer les mécanismes de communication à l'intérieur de l'administration et entre celle-ci et la population. A partir de cette analyse, l'auteur formule plusieurs propositions afin de résoudre la crise de communication.

Fundação Cuidar o Futuro

Il faudrait tout d'abord établir un partage plus net entre le politique et l'administratif. Trop souvent une confusion entre les deux implique un renforcement de l'exécutif, de plus, la politisation de l'administration entraîne une "communication-piège" du fait de la recherche de l'efficacité et du consensus et non de la participation active des fonctionnaires et de la population.

Décentraliser l'administration, améliorer la formation des fonctionnaires, comme cela a été fait au Sénégal, et modifier le mode de communication grâce à un plus grande recours aux media favoriseraient la communication. Enfin, la "participation étant l'étape finale de la communication", un système d'éducation et de communication adéquate devraient inciter davantage la population à participer à la vie de la société.

Prenant des exemples venus d'horizons divers, l'auteur de cette étude souligne les similitudes aussi bien que les divergences entre les différentes administrations nationales. Les interactions entre les sociétés étant de plus en plus nombreuses, l'auteur propose d'effectuer une étude à l'échelle internationale en vue d'améliorer les méthodes d'administration et la coopération internationale. Cette étude s'insère dans le cadre de l'Objectif 3.2 du Plan à moyen terme (1977-1982) de l'Unesco intitulé "Etudes des conditions socio-culturelle des systèmes de valeurs, des motivations et des modalités de participation des populations pouvant favoriser des processus de développement endogènes et diversifiés, répondant aux réalités et aux besoins des différentes sociétés", thème 01 "Définition d'un style de développement endogène, original et diversifié" (l'adaptation de l'administration publique et de la gestion de développement aux différents contextes socio-culturels).

I - I N T R O D U C T I O N



Fundação Cuidar o Futuro



La communication administrative est soumise à des contraintes de nature technique, juridique, économique, sociale et culturelle. Elle est donc soumise à des contraintes multiples et doit être conçue en conséquence. Elle est donc soumise à des contraintes multiples et doit être conçue en conséquence.

En bref, la communication administrative est soumise à des contraintes multiples et doit être conçue en conséquence.

- Cadre de l'étude

Le sujet de l'étude, tel qu'il est proposé :

"problèmes et méthodes d'amélioration de la communication à l'intérieur de l'administration et entre celle-ci et la population, en tenant compte des différents contextes socio-culturels",

implique des prises de position, au regard de la communication administrative, qu'il ne nous revient pas de remettre en cause ici. Ce serait changer le sujet. Tout au plus, à travers nos développements, apparaîtra-t-il quelques interrogations sur les prémisses ainsi posées.

Par ailleurs, les différents contextes socio-culturels sont pris en compte dans l'étude de la communication administrative. Ce ne sont pas des contraintes techniques, juridiques, économiques, sociales et culturelles. Ils sont pris en compte dans l'étude de la communication administrative.

Fundação Cuidar o Futuro

En premier lieu, il est dit que la communication dans l'administration et de l'administration avec la population existe. C'est sans doute une évidence, si l'on ne s'interroge pas sur le sens exact de la communication, notamment sur le feed back qu'elle suppose, et la parité du statut des partenaires.

En second lieu, il est admis que la communication administrative tant interne qu'externe est une nécessité ; plus même, une qualité, et ce, dans tous les contextes socio-culturels.

En troisième lieu, il est reconnu que la communication administrative se réalise mal, qu'elle pose des problèmes et que des solutions peuvent leur être apportées.



En conséquence, il convient, tout d'abord, de cerner ces problèmes et, plus précisément, leurs causes pour, ensuite, tenter d'agir sur eux et proposer des moyens et méthodes d'améliorer la communication intra-administrative et de l'administration avec ses administrés.

En bref, la communication est souhaitable mais c'est une réalité à améliorer.

- Cadre de l'étude -

Le sujet ainsi posé, -- même s'il est précisément demandé de tenir compte des contextes socio-culturels, -- pousse à une recherche générale et unificatrice.

Entre tous les problèmes particuliers, ce sont les éléments communs qu'il faudra circonscrire; sans les vouloir universels, ils devront être au moins propres à un certain nombre de situations.

Parmi les différentes méthodes d'amélioration de la communication administrative, ce ne sont pas celles qui conviennent à des cas singuliers qui seront à retenir, sauf à titre exemplaire. Il y aura lieu de découvrir des solutions valables pour divers cas, utilisables avec profit par différentes administrations.

L'usage même, dans l'intitulé du sujet, du terme administration au singulier oriente en ce sens.

Dans le cadre d'une telle étude, on ne saurait d'ailleurs procéder autrement : le peu de temps, la faiblesse des moyens, l'absence d'études de terrain, ... tout oblige à des constats et à des propositions généraux.



La position des chargés de l'étude n'est donc ni simple, ni confortable, encore moins satisfaisante. Ce qui sera consigné pourra toujours être mal jugé : trop limité, trop grossier, contredit par tel ou tel exemple, vu de trop haut, de trop loin, ...

Le général est toujours erroné, car il n'y a pas de bons moyens pour réduire une réalité riche et contradictoire. Il n'y a pas de causes parfaitement semblables, ni de recettes universelles, pas plus que de chercheurs omniscients.

Fallait-il alors, pour découvrir les problèmes et les méthodes d'amélioration de la communication administrative, commencer par des études de cas : Etat par Etat, administration par administration ? Fallait-il confier ces travaux à des nationaux, seuls capables peut-être de bien voir et de comprendre ?

Avant de défricher cas par cas, sur le terrain, de repérer le singulier, - et c'est la justification de notre étude - il apparaît sans nul doute nécessaire de saisir le sujet dans toute son ampleur, de replacer les multiples administration dans leur environnement : l'administration.

Chacune d'entre elles est unique certes, mais elles ne sont pas sans points communs, partant incomparables.

Ce sont des organisations humaines. Elles ont de multiples liens historiques et présents. Elles se sont formées les unes par rapport aux autres non sans quelque osmose. Elles sont de plus en plus proches et interdépendantes.

Les déclarations de l'O.N.U. et de l'UNESCO soulignent, plus que tout, l'existence de cette communauté, l'universalité de certains principes. Le principe même de la communication : droit de l'homme et devoir des administrations, en est un.

Nous avons étudié son application.



- Méthodologie

On a procédé à :

- . une recherche bibliographique
(recueil de documents sur le plus grand nombre de pays possible, sur les réformes administratives, ...), cf. plus loin, la bibliographie.
- . des rencontres et interviews
cf. plus loin la liste des personnes rencontrées.
- . les travaux ont été effectués au sein d'un groupe de travail.
- . ils ont duré cinq mois.

La méthode imposée par les moyens disponibles comporte ses difficultés et ses limites, liées à la variété des sources qui ont constitué notre matériau de travail, à l'inégalité des données recueillies selon les pays et parfois à la faible comparabilité de celles-ci.



- Présentation du rapport

Le plan général, que nous avons adopté, nous était dicté dans le titre de l'étude.

Dans une première partie, nous avons traité des problèmes de la communication au sein de l'administration et dans ses relations avec la population, en tenant compte des différents contextes socio-culturels.

Dans une seconde partie, nous avons envisagé les méthodes d'amélioration de la communication dans ces deux cas.

En revanche, s'il pouvait paraître a priori simple et juste de dissocier la communication interne et la communication avec le public, après étude et réflexion, ce partage nous est apparu difficile à établir tant les frontières entre ces deux formes de communication comportent une part d'arbitraire et demeurent artificielles.

Fundação Cuidar o Futuro

L'administration n'est pas une entreprise close qui prépare des produits sans que sa méthode ne concerne leur qualité et la satisfaction de ses clients, du moins dans la plupart des cas. La fin et les moyens sont liés.

C'est ici la démocratie : la communication n'en est que l'illustration et la garantie.

Aussi, a-t-on cherché d'autres clivages que ceux distinguant communication interne et externe : clivages plus significatifs puisqu'autour d'eux se placent les problèmes internes et externes de la communication administrative et les méthodes d'amélioration de celle-ci.

Aux uns répondent les autres sans que l'on puisse procéder, toutefois, à un jeu simpliste de questions et de réponses.



- Plan du rapport

I - Les problèmes de la communication

A. L'absence de communication

1°/ les différentes formes de secret

- a) secret de droit
- b) secret de fait

2°/ le renforcement du secret

- a) la complexité des problèmes
- b) les liens entre l'administration et la politique

B. La fausse communication

1°/ les raisons de communiquer

2°/ le contenu de la communication

Fundação Cuidar o Futuro

II - Les méthodes

A. Préparer le terrain administratif

1°/ agir sur les structures

2°/ former les fonctionnaires

3°/ administrer autrement

B. Susciter le vouloir communiquer

1°/ éduquer le public

2°/ avoir des interlocuteurs

3°/ nationaliser et internationaliser les efforts.



I - LES PROBLEMES DE LA COMMUNICATION

. L'administration : une notion floue

Ensemble de règles du jeu et de techniques d'organisation, mais aussi fait culturel et politique qui ne peut être isolé de l'histoire et des traditions de chaque pays, l'administration recouvre des réalités fort diverses.

Quelques modèles prédominent :

. L'administration neutre, mise à la disposition du public et prestataire de services, simple bras d'un pouvoir politique vis-à-vis duquel elle conserve son indépendance et sa permanence. On songe à l'exemple britannique ou, mieux encore, scandinave.

. L'administration, excroissance du pouvoir de l'Etat ou d'un parti (en général, parti unique), entendue elle-même au sens de pouvoir, dans laquelle il convient d'inclure le personnel politique. C'est le cas de nombreux pays en voie de développement, des pays de l'Est,

. Le modèle français semble être un compromis entre ces deux extrêmes :
administration de puissance publique et de service public à la fois ;
administration neutre dans ses principes mais qui s'est parfois fondue dans l'Etat au point de le phagocyter ;
administration, moyen et tremplin du pouvoir politique, caractérisée par la fonctionnarisation de la politique et la politisation des fonctionnaires ;
administration, tantôt en deçà de ses attributions, méprisant l'usager, tantôt au delà de celles-ci, interventionniste de son propre fait ou agissant par personnes interposées.

On peut alors se demander où sont les contours communs de ces administrations par ailleurs si différentes les unes des autres, de par leurs structures, leurs méthodes, de par leur placé dans la société, les mentalités qui les sous-tendent, leur environnement culturel, d'autant plus qu'aux administrations nationale et locales se sont ajoutées des administrations internationales.

Fundação Cuidar o Futuro



Difficile à définir en soi, l'administration l'est également au regard de l'évolution qu'elle a suivie dans les différents contextes socio-culturels. Ainsi, la société post-industrielle des pays développés et le décollage toujours attendu des autres, la crise de l'Etat-Nation dans la plupart des systèmes politiques, la crise économique dans tous les cas, ont parfois conduit à voir dans l'administration l'une des réponses aux défis des sociétés contemporaines.

Confrontée tour à tour à une remise en cause de la légitimité du service public et de l'Etat-providence, aux critiques antibureaucratiques dérivant de la "société bloquée", à l'effritement de l'Etat ou à sa difficile marche vers l'unité, ou bien encore à des situations de famine, de chômage, de guerre à l'intérieur ou contre l'étranger ou ses ingérences, l'administration tente de répondre.

Elle le fait par des mutations volontaires ou spontanées, une action ou un statut modifiés, des formes ou un esprit nouveaux. Ce faisant, elle s'aligne sur les évolutions socio-culturelles ou les promeut, voire les oriente.

On recherchera le polycentrisme administratif, la diffusion sur le front des besoins élargis, plus efficace, plus légère; on choisira l'autonomie à l'égard du pouvoir politique, avec ses risques pour la démocratie, ses avantages pour l'action et les hauts fonctionnaires; on abandonnera la méthode autoritaire et régaliennne pour des opérations consensuelles ou participatives. Ainsi, apparaît de par le monde, à la croisée des difficultés administratives et sociales, des pressions politiques, sans doute aussi des évolutions technologiques, une nouvelle panacée : la communication.

Son universalité n'est pas sans surprendre au regard de la diversité des administrations et de l'endogénéité de leurs problèmes.

• La communication : un problème en soi

L'instauration de la communication, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, apparaît comme une entreprise pleine de difficultés. L'emploi fréquent du singulier, alors que l'on devrait parler d'administrations et d'administrés au pluriel, trahit l'ignorance, l'équivoque qui sont à l'origine de la plupart des problèmes.



L'emploi au singulier du mot administration résulte de l'excès de centralisme qui règne dans les services publics, construits en pyramide sous la coupe d'un pouvoir politique, lui aussi centralisé à l'excès.

L'emploi au singulier du terme administré est le signe du dangereux asservissement de chaque individu à une administration de commandement pour laquelle le citoyen reste avant tout un assujetti, quelles que soient les multiples situations dans lesquelles il se trouve à l'égard des différents services publics.

A cela, vient s'ajouter la conviction, généralisée chez les agents publics comme chez les administrés, que l'ouverture de l'administration est un objectif peu réaliste et que la règle du secret et de l'obéissance continuera, bon gré mal gré, à dominer la vie administrative.

L'avènement, en outre, d'une société de communication, partant de participation, ne peut se concevoir sans une transformation profonde de l'appareil administratif qui, au fur et à mesure du développement de la bureaucratie, est devenue un véritable "société dans la société". Compte tenu du renforcement, dans tous les pays du monde, de l'intervention de l'Etat dans la vie quotidienne des citoyens, l'administration pèse de plus en plus sur l'organisation et l'évolution de la société elle-même. La sclérose de cette société administrative, fut-elle jeune, est dénoncée un peu partout. L'administration - le terme bureaucratie serait plus judicieux - apparaît même à présent, à tous ceux que préoccupe la défense des droits de l'homme, comme une nuisance. Les mesures qui ont été prises dans certains pays pour améliorer les rapports entre l'administration et le public, ont été présentées comme une sauvegarde des droits de l'homme. Cette situation est significative de la situation conflictuelle qui a fini par s'établir entre l'administration et ses services publics d'une part et d'autre part, les administrés-citoyens, leurs utilisateurs.



. Crise de l'administration, crise de la communication

Qu'elle évolue vers une autonomie croissante à l'égard du pouvoir politique, comme dans les pays où l'administration est récente et éprouve le besoin d'affirmer son identité ou, au contraire, qu'elle éprouve le besoin, face à une crise de légitimité, d'être plus diffuse et de se fondre avec le pouvoir politique, l'administration, quel que soit son type, éprouve des difficultés à communiquer.

Dans la mesure où elle constitue essentiellement un appareil de communication entre le pouvoir et la population, une administration qui ne communique pas ou communique mal, soit par absence de canaux, soit par mauvaise utilisation de ceux-ci, est nécessairement en crise. Cette crise de l'administration, que l'on retrouve dans la plupart des contextes socio-culturels est, à bien des égards, une crise de la communication, tant à l'intérieur de l'administration que dans ses relations avec l'extérieur.

L'administration ne communique pas, ou communique peu ou mal, soit parce que les moyens n'existent pas, soit parce qu'ils existent mais ne sont pas utilisés, soit encore parce qu'ils le sont de mauvaise façon. Ainsi peut-on distinguer l'absence de communication de la fausse communication.

Fundação Cuidar o Futuro



A - L'ABSENCE DE COMMUNICATION

Cette forme de "mal administration" réside, essentiellement, dans le secret qui a d'ailleurs contribué à la définition de la plupart des administrations traditionnelles ou bureaucratiques. La revendication d'une administration transparente où il n'y aurait plus de secret, sauf dans des cas exceptionnels et prévus, et les réformes qui ont tenté de la mettre en oeuvre (en Suède depuis deux siècles, aux Etats-Unis depuis le "Freedom of Information Act" de 1966 et le Sunshine Act de 1967 ou en France depuis les lois de 1978 et 1979 - sur l'informatique, les fichiers et les libertés - sur l'accès des citoyens aux documents administratifs, - sur la motivation des actes administratifs, ... - illustrent nettement, a contrario, combien le secret fait partie inhérente de l'administration. Secret de droit et secret de fait, secret d'Etat, secret administratif ou secret politique, ces différents écrans à la communication trouvent leur source tant dans la réglementation ou les pratiques administratives que dans les relations de l'administration avec l'environnement politique, économique ou social.

Fundação Cuidar o Futuro

1/ Les différentes formes de secret

On distingue, habituellement, le secret de droit, inscrit dans les textes et que certains pays ont cherché progressivement à lever et le secret de fait, résultant des difficultés d'accès à une administration faite pour un public de grands bourgeois, procéduriers et informés, (complexité des lois, mauvaise lisibilité des textes du fait de leur présentation, de leur mode de publicité et de leur langage, blocages et incohérences des procédures publiques, absence de canaux d'accès aux décideurs ou aux responsables, ...).



a) Le secret de droit est l'exception. Il est strictement circonscrit et réglementé et concerne, soit des domaines particuliers (diplomatie, stratégie, statut de la fonction publique), soit des contextes "anormaux" (situation de crise grave ou de guerre).

Mais souvent, la sacro-sainte règle du secret a servi de voile à l'impéritie des services ("secret d'amour propre") et au retranchement de l'administration dans les cercles vicieux de sa logique interne, au mépris des citoyens (telles en France, la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires et qui régit le secret professionnel et l'obligation de discrétion et de réserve). Certains font même remarquer que la notion de secret définit les rouages de l'administration qui emploie, largement, les termes de secrétaire, de secrétaire d'Etat, de secrétaire général, tant la règle est ancienne.

b) Le secret de fait est, en revanche, beaucoup plus enraciné dans les pratiques administratives. Ses sources sont multiples et s'ajoutent souvent :

Le caractère sacré d'une administration détentrice de la puissance publique et auxiliaire du pouvoir ;

. la "routine des bureaux" d'une administration de service public, soucieuse, au nom de l'intérêt général, de préserver son indépendance, de ne pas se compromettre, ni se corrompre ;

. "l'étrangeté" d'une administration récente, parfois plaquée un peu artificiellement sur un monde rural avec lequel elle a peu de contacts (cas de beaucoup de pays d'Afrique et d'Asie) ;

. le défaut d'éducation générale et d'éducation politique des fonctionnaires et des publics, peu préparés à la démocratie administrative.

Dans certains pays, l'action administrative, dominée par la règle du secret, va jusqu'à revêtir un caractère de semi-clandestinité. Quelque administration de l'ombre ! On en devine les faciles défaillances et l'autorité imprécise mais non point légère.

Fundação Cuidar o Futuro



Cette manie du secret semble provenir, à la fois :

. d'une méfiance devant l'information, source de contrôle politique ou de contrôle social, de nature à enrayer le fonctionnement des rouages complexes de la vie publique ;

. d'un mépris du citoyen auquel on impose toute décision, prise en son nom et pour son soi-disant bénéfice, mais sans lieu.

A cet égard, la France, non seulement en raison d'une tradition liée à la centralisation jacobine et napoléonienne, mais aussi à cause de la rigidité de son appareil administratif et des enjeux de son débat politique permanent, apparaît comme l'un des pays occidentaux où la transparence de la communication administrative est, dans les faits, la moins achevée. Les exemples américain, canadien, allemand, où les pratiques sont notoirement différentes, reposent sur un accord plus largement diffusé quant à la part faite à l'administré, sans aller, toutefois, jusqu'à un "consensus" un peu mythique.

Les traditions administratives et les mentalités viennent, souvent, aggraver cet état de fait :

. mauvaise circulation verticale et surtout horizontale de l'information administrative, empêtrée dans des cercles vicieux, des oppositions de personnes, des pouvoirs ombrageux, ...

. peu de l'initiative ;

. écarts entre les textes et leur application dans des régimes politiques plus soucieux d'énoncer des principes égalitaires que d'en vérifier l'effectivité ;

. difficultés d'accès aux services publics et aux droits, dues à la sous-information de l'utilisateur, à l'image mythifiée d'une administration-"château" toute puissante, au manque de clarté des textes, à l'utilisation d'un langage ésotérique, à la complexité des démarches qui transforment les itinéraires administratifs en véritables "parcours du combattant".

Parfois encore, c'est l'inexistence de tout public ou bien l'absence ou le refus de ses représentants qui vient renforcer ce goût du confiden-



tiel d'une administration qui n'a pas à rendre compte, qui n'est pas mise en concurrence avec le secteur privé, qui n'a pas d'égal et applique la loi, envers et contre tous.

Le secret "fabriqué" par l'administration pousse donc à la désaffection et à l'éloignement du public. En retour, les comportements des administrés "parce qu'ils n'y comprennent rien", tentés d'abandonner ou de se soumettre, favorisent le maintien, voire le durcissement du secret de fait. Face à l'immense machinerie administrative, démunis et solitaires, ils font figure d'"handicapés juridiques" devant les refus de l'administration :

- . refus de répondre aux requêtes des administrés ;
 - . refus d'expliquer les motifs de ses décisions ;
 - . refus de communiquer les informations nécessaires,
- ...

Nombreuses sont les illustrations de ce face à face de l'administration oppressive, lointaine, inhumaine avec l'"administré-sujet", victime sans défense, se déroulant dans un contexte de suspicion, de méfiance, voire d'hostilité réciproque.

Fundação Cuidar o Futuro

Ainsi, bien des démocraties politiques mêmes anciennes ne sont pas encore pleinement des démocraties administratives, parce que le "savoir" est souvent synonyme du pouvoir et que l'accès à l'information est freiné, tant par la pratique administrative que par l'inégale compétence ou éducation des citoyens. C'est pourquoi il ne suffit pas de proclamer le droit des administrés d'être informés (déclaration européenne des droits de l'homme, du Conseil de l'Europe, ...) de pousser à la reconnaissance du droit à la communication (conférence générale de l'Unesco, Nairobi 1976). Quelle que soit l'importance, voire la nécessité de ces procédures et du droit, ils ont peu de sens ou une signification toute formelle si se perpétuent de fait les exclus du système, les inaptes à la communication proposée et à la saisie de leurs nouveaux droits.



2/ Le renforcement du secret

La fin de la société du secret n'est consacrée souvent, en effet, qu'au niveau des objectifs des Gouvernements, comme ils l'ont montré lors de la conférence de San José, sur les politiques de communication organisée par l'Unesco et de la 19e session de son assemblée générale, leur volonté de transformer l'administration du commandement en administration de concertation et de mettre en oeuvre la troisième génération des droits de l'homme : celle du droit au savoir, du dialogue social, de l'information pour tous, de la transparence, de la démocratie administrative, se trouve en butte à la double évolution de la plupart des appareils administratifs :

- vers une politisation, pour retrouver une légitimité qu'ils ont parfois perdue ou faute d'avoir encore pris leur autonomie à l'égard du politique ;
- vers la bureaucratisation, face à une demande sociale des citoyens de plus en plus pressant en matière d'aide et d'assistance, le plus souvent pour échapper à la normalisation et au contrôle et régner sur un monde d'assistés.

Ainsi, le secret se trouve renforcé à la fois :

par le nombre et la complexité des problèmes que l'administration doit traiter et par la façon dont elle veut agir ;

- et par les liens croissants qui se tissent entre l'administration et le pouvoir politique.

Ce sont deux traits majeurs qui caractérisent l'évolution des administrations dans la plupart des contextes socio-culturels.

Dans les deux cas, la bureaucratie y trouve sa légitimation et sa consécration, qu'elle soit l'une des résultantes de l'administration régaliennne, anti-parlementaire et cherchant à conserver son indépendance



comme en France sous les IIIème et IVème Républiques ,

- qu'elle ait sa source dans l'économie libérale du XIXème siècle de type wébérien, représentant ainsi l'idéal type de l'organisation rationnelle de l'administration moderne ;

- qu'elle résulte d'une excroissance du pouvoir politique comme dans les pays de l'Est,

- ou qu'elle corresponde à l'avènement d'une nouvelle classe dirigeante où les militants ont laissé la place aux techniciens comme dans le Tiers-Monde. Cette évolution nourrit ou prépare la "société bloquée" dénoncée par Michel Crozier : méconnaissance et mépris du public, introduction de logiques internes difficilement compréhensibles de l'extérieur, esprit de corps et hiérarchique, sentiment de supériorité.

Ainsi, la bureaucratie, parce qu'elle tend à isoler l'administration de son environnement social, renforce le secret, qui a aussi sa source dans le caractère oppressif et répressif de la plupart des modèles administratifs.

a) Le secret est renforcé par la complexité des problèmes que l'administration doit résoudre :

L'Etat interventionniste qui s'est mis en place partout, sinon également, semble avoir mis fin "à la démocratie au village" ou à l'administration distribuée. Il traite de questions plus nombreuses et accroît, pour ce faire, la taille de ses services administratifs. On s'éloigne de l'Etat "minimum" auquel Anatole France pardonnait de gouverner mal car il gouvernait peu !

Il doit régler des problèmes plus complexes, plus techniques aussi qui se posent à des aires géographiques plus vastes ou plus urbanisées. En conséquence, il intègre des fonctionnaires hautement spécialisés, au raisonnement et au langage plus hermétique pour le commun. Les discussions et les décisions sont



"élevées", ce qui favorise la centralisation et dépouille les échelons intermédiaires.

En outre, la communication s'efface et l'information ne passe plus que de haut en bas. Encore est-elle réduite à un discours simplificateur justifié, soi-disant, par la complexité de la matière, mais qui pousse moins à la compréhension qu'à l'acquiescement.

Cette difficulté d'administrer, accompagnée d'une demande souvent diffuse des administrés, qui tout en dénonçant l'excroissance du "monstre", ressentent davantage de besoins administratifs (c'est-à-dire qui ne peuvent être satisfaits, selon eux, que par l'administration), a souvent pour palliatif une évolution de la bureaucratie vers une apparente démocratisation. On la repère notamment au souci déclaré de faire participer les citoyens.

Des explications sont apportées ; des avis sont sollicités, sous une forme ou sous une autre ; des consultations et conseils sont institués.

De multiples expériences ont été faites dans cette voie.

Fundação Cuidar o Futuro

On se doit de dire que, dans la plupart des pays, elles n'ont fait que renforcer la bureaucratisation et le pouvoir administratif. En effet, ces formes de concertation ou de participation mises en place ont abouti à l'établissement d'écrans supplémentaires à la communication. Ainsi on peut citer, dans les pays de l'Est, les pratiques diverses de contrôle des citoyens ou dans les pays occidentaux, les organismes socio-économiques, à participation professionnelle, créés à divers niveaux : du Plan aux entreprises publiques...

La communication apparaît alors comme une perte de temps et d'énergie, un facteur supplémentaire d'inertie, une apparence de dialogue et de participation. D'où l'absentéisme des interlocuteurs non administratifs !

D'autres moyens utilisés risquent aussi, dans un premier temps, de rendre plus complexes, pour l'administré, les rouages et donc de renforcer le secret.



Ainsi, la tendance des administrations à "faire faire" plutôt qu'à faire, ou à administrer de façon plus indirecte par l'intermédiaire d'associations brouille les responsabilités et les procédures. De même l'utilisation de l'informatique qui, si on le veut, constitue à moyen terme un instrument de visibilité et de démocratisation peut, dans le court terme, renforcer l'absence de communication et le sentiment d'incompétence et d'extranéité de l'administré. Le halo mythique qui l'entoure et le discours administratif sur l'ordinateur fautif, contribuent largement à ce résultat.

Les mutations et les crises auxquelles les administrations sont confrontées au sein des sociétés présentes tendent aussi à favoriser la non-communication. L'administration transparente et participative constitue, à bien des égards, un idéal pour démocraties prospères. Du moins, est-elle souvent tenue pour telle et l'histoire témoigne des quêtes démocratiques sans démocratie.

En revanche, la crise économique, l'état de guerre, la faim, le chômage, l'éclatement de l'Etat-Nation et l'émergence des minorités, qui caractérisent la situation de bien des Etats et les "déstabilisent", ont souvent pour corollaire un réflexe de durcissement en faveur de l'ordre et de la bureaucratie, partant du secret.

L'administration se cache au nom de l'efficacité de son action et des fins à attendre. A l'inverse, mais dans un même mouvement, elle renforce son contrôle sur les citoyens et leur refuse toute opacité. Les tribulations et défense de la "privacy" le prouvent bien.

b) Le secret est renforcé par les liens entre l'administration et le pouvoir politique

Les liens entre l'administratif et le politique constituent un autre obstacle à la communication. Les degrés divers de l'interpénétration des deux domaines font que, quand bien même la communication existe, elle est ambiguë, s'exerçant dans des cadres imprévus, par des voies détournées ou illégitimes.



Les relais officiels ne sont plus ou ne deviennent pas les véritables lieux d'échange, tant au sein de l'administration qu'entre l'administration et les citoyens. L'organigramme juridique de la communication est inexact. C'est le règne des groupes de pression, des clans, des notables, ... C'est l'apparition ou le développement des clientèles, de la corruption, des fuites.

Les différents contextes socio-culturels et les modèles étatiques qui en résultent appellent tous les cas de figure :

- . fonctionnarisation de la politique, quand l'administration devient le tremplin du pouvoir ;
- . politisation de la fonction publique lorsque l'administration se transforme en façade du pouvoir ;
- . "spoils system" ou l'administration, couleur et sujet du pouvoir.

La confusion tend à être la règle et la communication administrative n'y trouve guère son compte, la bonne administration encore moins.

Fundação Cuidar o Futuro

- Une fréquente confusion des domaines

Embryonnaire et limitée à l'entourage du souverain, l'administration de jadis se distinguait mal de la maison personnelle du monarque. Les hommes de l'administration lui étaient étroitement subordonnés. Le perfectionnement des institutions, notamment, par la séparation des trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire et la diversification affirmée des tâches administratives ne permettent plus en droit aujourd'hui de considérer les fonctionnaires, ou plus exactement, les agents publics, comme placés sous l'étroite dépendance de l'un de ces pouvoirs.

La réalité est quelque peu différente et l'évolution n'a pas été aussi entière. En effet, de très nombreux Etats n'ont pas encore réussi une exacte délimitation des domaines politique et administratif.



Les services publics restent fréquemment placés sous la responsabilité d'hommes politiques généralement les ministres, tandis qu'est proclamé, paradoxalement, le principe de la neutralité du service public. Or, le rôle de ces ministres ne se limitent pas, sauf exception, à donner une impulsion politique aux secteurs administratifs dont ils ont la charge. Ils assurent la gestion du haut en bas de la pyramide et assument la responsabilité de toutes les décisions prises, à tous les échelons, par une administration hiérarchisée, qui leur est étroitement subordonnée. Le public perçoit donc la réalité d'un pouvoir administratif qui reste confondu avec le pouvoir politique. Dans ce contexte, il est clair que la communication relève incontestablement du domaine politique. On constate, d'ailleurs, qu'elle entre beaucoup plus dans les attributions "politiques" du ministre et de ses collaborateurs directs, que dans celles des divers échelons de l'administration.

Ce pourrait être une chance pour la communication, mais l'observation nous démontre le contraire. Sa politisation lui est aussi néfaste que celle de l'administration elle-même.

- La fonctionnarisation de la politique

Le modèle français en fournit un exemple et l'élitisme et l'esprit de corps semblent en avoir accéléré le processus. Il est, à bien des égards, exemplaire

L'effritement du pouvoir parlementaire et la montée parallèle d'un pouvoir exécutif, de moins en moins distinct sociologiquement de la fonction publique, ont poussé les hauts fonctionnaires à investir le domaine politique. L'administration est devenue une école et un tremplin pour une carrière politique nationale (pratique des cabinets ministériels). La technocratie s'est fait élire.

Ce phénomène tend à restreindre le cercle de la communication et le nombre des décideurs. Comme le note M. Crozier : "Partout et à tous les niveaux, les Français, une fois entrés dans un cercle d'influence, cherchent instinctivement à en restreindre l'accès. (cf. pour l'U.R.S.S., Hélène Carrère d'Encausse, le pouvoir confisqué).



D'autre part, ils continuent à entretenir un modèle de gouvernement fondé sur la distance, le secret, la restriction de la communication".

Ainsi, s'achemine-t-on vers une communication administrative étouffée au sommet. Aux échelons intermédiaires, l'avènement d'une administration partisane, l'existence de ministères à clientèles politiques tendent à favoriser les canaux de communication officiels et à aggraver la segmentation et la sélection des publics. Les petits fonctionnaires se font alors les meilleurs gardiens de la neutralité, de l'idéologie du service public, de la défense de l'indépendance de l'administration. Mais ils ne sont pas les tenants d'une communication développée avec le public, bien au contraire.

La fonctionnarisation de la politique apparaît donc comme une pression, un obstacle à la communication, si celle-ci, toutefois, n'est pas devenue un projet d'action gouvernemental.

- la politisation de la fonction publique

Fundação Cuidar o Futuro

Tandis que, dans les pays développés, l'administration qui, au cours du XIXème siècle, avait cherché à acquérir son autonomie à l'égard du pouvoir politique, éprouve aujourd'hui le besoin de fusionner avec lui à la faveur de la multiplication d'élites politico-administratives qui l'utilisent comme marche-pied pour accéder à des responsabilités politiques, on observe dans les pays en développement, le processus inverse.

L'administration n'a pas encore acquis son autonomie à l'égard du pouvoir. Les élites cherchent, en conséquence, à convertir leurs itinéraires politiques et à l'orienter vers des postes de hauts fonctionnaires, se coupant ainsi progressivement de la population. Au vrai, le plus souvent, ils n'abandonnent rien mais doublent leurs fonctions.



Cette monopolisation politico-administrative qui soumet ses bénéficiaires à la ligne politique reçue et à l'éthique administrative cantonnent la communication à certains secteurs et la gèlent dans d'autres. La modernisation passe alors par la bureaucratisation et la non-communication, les relais traditionnels ayant été abolis.

A un moindre niveau de la hiérarchie administrative, le faible niveau d'instruction ou le "mimétisme" des fonctionnaires les transforme en corps constitué, cherchant à s'éloigner du public pour se rapprocher du pouvoir, dans des postes plus gratifiants que ceux où ils sont en contact avec la population. De plus, la mise en place d'une administration dite moderne aboutit souvent à la destruction des réseaux traditionnels de communication, apanage des petits fonctionnaires et des chefs locaux (tel le "maghzen" au Maroc).

Mais, au delà de cette source de blocages que constitue l'insertion de l'administration moderne et du "fait administratif" dans le champ politique, d'autres éléments viennent s'ajouter à la bureaucratie et à la faible socialisation des administrés (analphabétisme, problèmes linguistiques, ...) pour dresser des obstacles supplémentaires à la communication :

- . la méconnaissance ou le refus d'une administration "apolitique" dans ses principes et dans ses agents ;
- . la fréquence des partis uniques ;
- . la tendance "unanimiste" de nombreux régimes politiques ;
- . une conception de l'Etat où l'administration se distingue peu de la société civile, surtout au niveau local.

Quelques exemples

L'administration, instrument du pouvoir politique.

L'Algérie, lors de son accès à l'indépendance a confié son administration à la classe combattante pour en faire un instrument de sa politique. Depuis, elle a



produit une classe "politico-administrative", nouvelle, encore marquée par la suprématie provisoire du politique, mais en voie de refragmentation, due à la relève d'une élite plus technicienne qui n'a pas participé à la lutte pour l'indépendance.

Au Maroc, l'indépendance a substitué à l'administration européenne et aux hiérarchies traditionnelles qui la soutenaient, une administration nouvelle souvent étrangère aux réalités rurales. Elle se caractérise par une distanciation croissante entre une technocratie européanisée et affairiste, marquée par des solidarités professionnelles, familiales et politiques (sorte de "république des cousins") et des notables qui entretiennent un certain immobilisme de la société rurale, nécessaire à l'acceptation du pouvoir par la population.

Le Maghreb semble vérifier le phénomène de dualité des systèmes d'administration des pays africains (certains parlent aussi de "compénétration").

Dualité entre les notables traditionnels et la bourgeoisie bureaucratique,

entre les élites politico-administratives nationales et les chefs locaux,

entre une culture d'élite et une culture de masse qui s'est progressivement confondue avec la dichotomie villes-campagnes,

entre le centre des décideurs et la périphérie des administrés, accentuée par le renforcement de la centralisation.

L'appareil administratif semble utiliser le centre pour étendre son influence et son autorité sur la périphérie des ruraux, accroissant ainsi, par sa technicité ou sa langue, les difficultés de communication entre le monde rural et l'administration centrale. Toutefois, il cherche, pour les dépasser, à les aplanir un temps: par le maintien des relais traditionnels que constituent les notables; grâce à ces autres relais plus informels que sont les émigrés, les urbains, les scolarisés. Souvent aussi, il mobilise les structures politiques locales nouvelles pour faire entendre ses messages. Mais, quoiqu'il en soit, dans ce cadre, l'administration demeure un sous-système de l'appareil institutionnel et politico-économique du pays.



On retrouve un schéma assez proche de celui-ci dans beaucoup de pays d'Afrique Noire où la politisation de l'administration, liée à l'existence de partis, soit uniques, soit dominants, aboutit à l'échec de véritables contre-pouvoirs. En outre, le mimétisme administratif occidental a réduit ou perturbé les canaux traditionnels par lesquels s'exprimait la population et a institué avec elle une communication formelle à allure répressive, standardisée et anonyme.

(On peut, toutefois, s'interroger sur la permanence réelle de ces canaux traditionnels et si ce rappel de quelque communication "perdue", d'une "expression" passée des populations correspond bien à la réalité).

Le parti unique

Certains pays ont voulu présenter le parti unique comme un instrument de communication, voyant là le moyen de renforcer les contacts entre le centre et la périphérie, l'agent de transmission des messages pour défendre l'Etat et assurer la communication avec les administrés. Or, de fait, en raison des contextes socio-culturel et politique, ce relais n'a généralement pas pu fonctionner. Certains pays ont estimé dangereux de mettre en place une nouvelle "ethnie" : celle des représentants de l'administration centrale et du parti, au niveau des petits fonctionnaires en contact avec la population rurale : le message des gouvernants est souvent considéré d'emblée comme suspect. C'est le domaine du "ils", du "eux" qui sont contre "nous". Ce blocage politique constitue, sans doute, le blocage fondamental, celui dont dépendent tous les autres obstacles à la communication. Ainsi il est sous-jacent aux blocages d'apparence technique ou linguistique.

Les relais de communication

En Afrique, comme dans la plupart des pays, l'administration "moderne" s'est installée en ignorant les systèmes relationnels antérieurs par lesquels se diffusait l'information (personnages religieux ou âgés, griots des villages ; marchés et lieux de culte, palabres). L'administration semble avoir méprisé cette



fonction culturelle de la communication en milieu africain, conformément au mythe du "non-oral", bien qu'elle contrôle les points stratégiques : l'école, la radio, la télévision, les journaux, la localisation des marchés.

Ces décalages entre l'administration et le public sont toutefois atténués par la multi-appartenance des fonctionnaires locaux qui ne peuvent faire abstraction du groupe social dont ils proviennent et avec lequel ils restent en contact. Il se crée, de ce fait, une hiérarchie invisible de communication et de pouvoir, alimentée parfois par des pratiques de clientélisme et de corruption, qui double ou sous-tend la hiérarchie officielle. Aussi, entre-t-on dans le domaine de l'apparence et de la réalité, ce qui nuance l'accusation de coupure entre les fonctionnaires et la population africaine et fait de ceux des relais non négligeables, même si les citoyens ont tendance à identifier l'administration à une structure étrangère.

Une autre gêne à la communication est "l'inhumanité" de l'administration qui se remarque particulièrement à sa manière de communiquer. La procédure paperassière, la référence à la multiplicité des règlements, les modes d'action des fonctionnaires laissent aux administrés une impression d'étrangeté, de connivence de l'administration et du pouvoir contre eux, d'anonymat, de contrainte et d'arbitraire. D'où la défiance vis-à-vis de l'administration : "l'assertion réitérée selon laquelle l'administration doit être au service de la population rencontre une faible crédibilité". (J. Bugnicourt).

Certains pays ont tenté de porter remède à cette non-communication.

Ainsi, le Sénégal a mis l'accent sur la formation de cadres moyens, tendant à promouvoir un nouveau type d'agent administratif en contact direct avec la population.

Le Cameroun, de son côté, a tenté de pallier la politisation de l'administration en entreprenant, en 1972, une grande réforme de celle-ci, instaurant un système de contrôle de l'Etat (Inspection générale de l'Etat).



Le Nigéria a institué, en 1975, une commission des plaintes publiques ; a procédé, en 1976, à une réforme du gouvernement local et est retourné au système de gouvernement élu en 1979.

demeurent :

- bureaucratie, comme en Côte d'Ivoire, les classes dominantes issues de la bourgeoisie rurale se sont converties au capitalisme ;

- effondrement de l'administration, réduite à des fonctions de type "sécurité sociale" comme au Zaïre ou au Mali ;

- pratique du clientélisme qui s'exprime à travers l'éthnicité, les associations d'anciens élèves, les liens familiaux ou professionnels, l'appartenance à des sociétés secrètes et leur pénétration dans les structures et les fonctions sociales et gouvernementales, les comme au Nigéria ;

- "analphabétisme administratif" des fonctionnaires d'exécution et analphabétisme tout court des populations comme au Zaïre. Le maintien de réseaux de communication pour certains entraîne l'absence de communication pour les autres. On a assez parlé de l'analphabétisme nouveau des fonctionnaires algériens lors de la campagne pour l'arabisation !

- le "spoil system"

On le trouve dans les pays où la tradition d'autonomie de l'administration est peu développée et s'étirole. Il s'agit là d'une autre forme de lien officiel (aux Etats-Unis ou au Mexique), ou latent (la pratique française des cabinets ministériels) entre l'administration et le politique. On doit se dire que, sous une forme ou sous une autre, il a tendance à se développer de plus en plus.



Au regard de la communication, la mobilité des responsables administratifs, fut-ce pour des raisons politiques, pourraient a priori être jugée positivement. Au vrai, l'allégeance politique des fonctionnaires les enfonce dans le secret, au profit du parti au pouvoir, contre le ou les autres concurrent(s). On le constate à bien des niveaux : lors des changements d'équipes, dans le cloisonnement des administrations de traditions politiques différentes, dans la rétention de la diffusion des décisions administratives, ...

Toutes ces formes de confusion entre l'administration et le politique tendent vers un pouvoir accru de l'Exécutif, exerçant un fort leadership politique (présidentialisme, parti unique, dictature, centralisation de la décision) et s'accompagnent d'un affaiblissement ou d'une disparition des contrepoids, lieux de communication (fin du Parlement et des élus, ...). La position de l'administration est alors équivoque : d'où le renforcement du secret. Elle va alors être à la recherche d'une nouvelle légitimité pour rendre possible l'exécution de ses décisions.

Fundação Cuidar o Futuro



B - LA FAUSSE COMMUNICATION

Beaucoup de pays ont cherché à endiguer la crise de l'administration qu'ils traversent, qu'elle soit due à la suppression (pays du Tiers-Monde) ou à l'inutilité des canaux de communication traditionnels (pays occidentaux, pays de l'Est), à l'absence de canaux ("manie" générale et souvent politique de la réserve et du secret) ou à l'absence de public-partenaire, (inexistence de représentation des administrés, incompétence ou crainte, sentiment de sociétés parallèles). Souvent, ils aspirent à mettre en place une "bureaucratie intelligente", tournée vers l'efficacité, apte à la séduction (cf. l'expérience brésilienne de "débureaucratisation"). Mais la communication se trouve ainsi biaisée moins destinée à développer une véritable coopération entre les acteurs sociaux qu'à assurer les gains du pouvoir en place. Aussi, demeure-t-elle souvent limitée, faussée ou ambiguë.

1/ Les raisons de communiquer

Fundação Cuidar o Futuro

Si la communication est tenue pour bonne, les raisons de cette affirmation ne sont pas claires, ni surtout identiques pour tous.

. s'agit-il notamment d'une fin en soi, un peu mythique, de la qualité primordiale d'une société qui se reconnaît comme système de communication et y trouve à la fois son mode de fonctionnement et sa vraie nature ? Son administration installerait alors un dialogue permanent entre le pouvoir et l'opinion, entre ses membres et avec ses administrés-citoyens.

. ou bien, à l'opposé, la communication n'est-elle qu'une simple recette pour une administration "machine à communiquer" ?

L'objectif serait alors de diffuser l'autorité sans toucher aux structures, de gouverner autrement et avec plus de succès grâce à l'intégration des citoyens.

. doit-elle contribuer à l'idéal d'une administration "maison de verre", inspirée du modèle suédois, où la visibilité des politiques et des admi-



nistrateurs comme des citoyens est considérée comme le fondement même et la garantie de la démocratie ?

. ou bien, la communication procède-t-elle d'une politique de persuasion et de séduction où l'administration sert le pouvoir et entraîne ses agents hors de leur rôle de technicien ? dont le but serait une socialisation plus fine, imperceptible et efficace des citoyens ?

Dans tous les cas, la communication répond à une double exigence.

Exigence technique :

- transformer les relations au sein du champ administratif afin de diffuser ou de paraître diffuser le pouvoir de décision ;
- ouvrir directement l'administration au milieu environnant ;
- mieux faire accepter l'autorité grâce à la compréhension, voire au consentement de l'administré. La communication sert alors à éclairer l'administration sur ses propres besoins et réactions et sur ceux de ses administrés ;
- à améliorer l'efficacité des décisions administratives, en ne négligeant pas leurs implications sociales ;
- à transformer le style de l'action politique.

Exigence politique :

- donner une nouvelle légitimité à l'administration, face au déclin de l'idéologie de l'intérêt général ;
- réduire les conflits au sein de l'administration et de la société.

Derrière ou mêlé à ces raisons de communiquer se profile le souci nouveau porté par l'administration à son image, à sa valorisation aux yeux des administrés à sa propre légitimité gestionnaire, autant que politique.



Les illustrations sont nombreuses de l'administration en procès qui cherche à trouver en retrouvant une sacralisation par le biais d'une adhésion des administrés, en recherchant leurs "suffrages" concurrençant tantôt le Parlement et contribuant à l'affaiblir un peu plus, s'affirmant tantôt le maître de leur appui du pouvoir en place, voire son tuteur.

On note, dans cette ligne, de nombreux mouvements vers l'assouplissement et l'ouverture d'une administration autrefois définie par le secret. Ils témoignent, dans bien des pays, la modification de certaines procédures administratives et la mise en place de structures d'information, de consultation ou de concertation ; ou bien la progression de la désertion, l'administration glissant du centre vers la périphérie et utilisant l'art de "faire faire", avec l'appui du phénomène associatif. Ce double jeu vers la diffusion et vers le renforcement du pouvoir administratif qui peut, à bien des égards, apparaître comme pervers, semble être encouragé par une demande sociale des citoyens, elle aussi contradictoire. Il exige à la fois davantage de l'administration, tout en la trouvant trop présente et l'on observe cette tendance dans la plupart des contextes socio-culturels.

D'où l'idée, répandue dans l'administration que la communication est un objectif à atteindre, même si elle fonctionne peu ou mal ou si elle se heurte à la passivité d'un public qui attend des ordres, qui valorise davantage l'efficacité que les voies empruntées pour y parvenir. Il convient donc pour l'administration de "faire autrement". C'est souvent parce que l'administration est politique qu'elle éprouve le besoin de communiquer : le pouvoir cherche l'efficacité et le consensus. Aussi, la communication peut faire figure de piège, quant à ses objectifs : piège de la mode, de la démocratie, de la transparence, face à l'échec du secret qui a perdu son efficacité.



2/ Le contenu de la communication

La communication dans l'administration peut se faire au niveau de la décision, au niveau de l'application ou au niveau du contrôle des mesures prises. Elle peut être verticale ou horizontale, s'adresser à des groupes ou à l'ensemble du public, utiliser des circuits forts divers.

Mais, dans la plupart des cas, la communication est :

- limitée, par le tri des information opéré ;
- faussée par les écarts entre l'esprit et la pratique des fonctionnaires ;
- ambiguë par la finalité des procédures de communication mises en place .

a) La communication est limitée

Fundação Cuidar o Futuro

- Le tri quantitatif des informations

Devant la complexité croissante des problèmes et le secret qui les entoure souvent, l'administration procède à un tri des informations,

- soit qu'elle ne communique pas tout, même si c'est obligatoire ;

- soit qu'elle en communique trop, la sélection devant alors s'opérer au niveau des publics, s'ils sont saturés ;

- soit qu'elle communique à certains moments ou à certaines personnes.

L'objectif est un peu douteux. Les administrés doivent, en effet, "aller vers" l'information, la quêrir, ce qui aggrave les discriminations dans l'accès à l'information administrative et créent les exclus de la communication. L'information économique ou l'information sur le nucléaire en fournissent des exemples.



- Le tri qualitatif des informations

Le bon exemple en est la communication de masse, telle qu'elle est véhiculée par la télévision ou la radio. L'excès de simplification risque alors de conduire à une infantilisation du public, en même temps qu'au charisme de celui qui sait parler simplement et qui est "compris" dans un langage saisissable par tous. On aboutit alors au poujadisme ("je vais vous expliquer") de l'information administrative et au mensonge : ce n'est pas seulement le secret, mais la tromperie. L'information n'informe pas à dessin. Elle sert l'adhésion aveugle.

b) La communication est faussée

Ici, l'écart se situe plutôt entre les intentions et les pratiques,

- parce que les fonctionnaires n'y sont pas préparés,
 - parce que le public n'est pas sensibilisé,
 - parce que les canaux sont mal utilisés (problèmes de langage, d'accès aux dossiers, de lisibilité des textes),
 - parce qu'on met en place des palliatifs (multiplication des médiateurs et des professionnels de la communication) qui risquent de faire écran à la communication véritable .
- Les fonctionnaires n'y sont pas préparés

La communication est, de fait, peu prisee des fonctionnaires de nombre de pays et les esprits n'y sont pas prêts. N'est-elle pas, dans la plupart des administrations, contraire à l'éthique des fonctionnaires et à leur déontologie ?



Ainsi, les fonctionnaires, petits et moyens surtout, tenus par leur devoirs, par leur conviction de détenir la légitimité et de s'adresser à des assujettis plus qu'à des citoyens ou à des clients, par leur absence de responsabilité, sont peu préparés à l'écoute du public.

Or, dans le système pyramidal qui caractérise la plupart des administrations, la communication s'établit, en général, avec les fonctionnaires situés géographiquement le plus près du public, c'est-à-dire au plus bas de la hiérarchie. De là naissent les relations mauvaises qui s'établissent avec l'homme du guichet, chargé des tâches matérielles et n'ayant pas souvent la compétence pour résoudre la multitude de petits conflits qui apparaissent quotidiennement. La véritable communication s'opère alors nécessairement sous la forme de plainte ou de recours aux échelons hiérarchiques supérieurs, fréquemment au niveau ministériel, voire même présidentiel. Le recours "redescend" alors la hiérarchie et la communication, qui, dès l'origine, a pris un caractère conflictuel, s'effectue dans les plus mauvaises conditions.

De plus, la tendance à la "caporalisation" de l'administration (notation, hiérarchie), la faible valorisation de la communication dans la formation, la méconnaissance par le fonctionnaire du milieu dans lequel il exerce, par souci de préserver son intégrité et sa neutralité, constituent les principaux points noirs de la communication.

Poids des traditions, pratiques des fonctionnaires, constituent autant d'obstacles à l'introduction d'un état d'esprit tourné vers le désir de communiquer.

Ces difficultés ne sont pas d'ailleurs l'apanage des "vieilles" administrations. On les retrouve, à peu près identiques dans les pays d'Afrique Noire francophone et anglophone qui ont parfois tenté d'y porter remède, mais non sans déboires (rivalités, au Sénégal, entre animateurs professionnels sans statut et tenants du "mimétisme administratif" occidental). La tâche semble, en effet, délicate et pleine d'embûches et le risque est grand de réformes de caractère "publicitaire" et superficiel.



- Le public n'est pas sensibilisé

La passivité du public contribue à fausser la communication administrative. De façon générale, les administrés manifestent peu d'intérêt pour celle-ci. L'offre de communication paraît peu crédible à ceux que l'on a jamais cherché à entendre et qui place l'administration et son autorité dans quelque au-delà.

En outre, le moyen proposé leur semble souvent peu adapté à la situation, un gadget destiné à pallier quelque crise fondamentale, un nouveau recours sans efficacité pour régler les véritables problèmes, traités ailleurs et sans eux. De plus, il est souvent inadéquat ou impose un processus quasi-impossible.

On citera :

- le recours à l'écrit plutôt qu'oral dans certains pays, ou bien, dans les deux cas, le choix d'une langue utilisée seulement par certains groupes, qui aboutit au rejet pur et simple de ceux qui ne la pratiquent pas et à leur écrasement socio-culturel (cf. la politique de "castillanisation" mexicaine) ;

- l'obligation de se rendre au chef-lieu ou dans la capitale, éloignés ;

- la nécessité de réunir des pièces, des preuves ;

- la professionnalisation de la communication dans les démocraties libérales ;

- l'existence d'administrations parallèles dans les pays à parti unique ou dominant. La communication apparaît ainsi comme une perte de temps et d'énergie, un rouage supplémentaire de l'itinéraire administratif d'un administré qui valorise moins la manière que le résultat.

- Les canaux sont mal utilisés

L'un des obstacles majeurs à l'intervention du public réside dans l'hermétisme de la réglementation et du vocabulaire administratif : complexité des textes législatifs et des procédures, mauvaise lisibilité des



documents et formulaires du fait de leur présentation et de leur formulation, difficultés d'accès aux responsables ou aux documents, ignorance aussi de l'existence de la réglementation et de ses droits, ...

Les expériences de simplification et de lisibilité des textes, comme au Québec, la modification de certaines procédures administratives (réforme de l'enquête publique, libre accès aux documents, motivation des actes administratifs), les efforts effectués au niveau du dialogue écrit et oral avec les administrés (notamment, en France, à l'initiative de la Délégation générale aux relations avec le public du Ministère des finances) témoignent d'une prise de conscience récente de l'impact du langage sur la nature du dialogue.

Dans les pays du Tiers-Monde, les problèmes de langage ont un poids encore plus déterminant et contribuent largement à accentuer les écarts entre les textes et les pratiques, ainsi qu'entre l'émission et la réception des messages administratifs. Parfois, ils ont conduit au rétablissement de certaines administrations parallèles de caractère coutumier et à la pratique de l'oralité, comme au Maroc ou au Zaïre où l'on a vu ressurgir le "mouami", chef coutumier local. (Dans d'autres pays, comme en Algérie, l'oralité fait figure d'archaïsme à détruire).

La langue administrative n'est pas toujours la langue comprise et parlée par les administrés, ni même celle connue des petits fonctionnaires.

30% des Mexicains ne parlent pas espagnol et si la politique de castillanisation, actuellement menée, devait réussir, elle servirait sans doute l'administration et les administrés mais au prix d'un écrasement culturel des hommes.

Au Zaïre et au Mali, l'usage de la langue vernaculaire a ainsi conduit à la nécessité de traduire en langue vernaculaire les messages administratifs à la télévision, à organiser des meetings pour "faire passer" ces messages, à utiliser certains journaux (en Bambara, par exemple) pour communiquer avec les populations. D'autres pays ont même dû utiliser l'expression gestuelle pour communiquer : ainsi chez les aborigènes d'Australie ou en Centre-Afrique, en pays Banda.



Ces difficultés sont corroborées par un certain "analphabétisme administratif" au sein même de l'administration qui pose le problème de l'accès des fonctionnaires aux textes qu'ils sont sensés appliquer et de l'écart entre la réalité administrative à traiter et les textes formels.

Beaucoup de ces fonctionnaires manquent aussi de contacts avec l'administration centrale et avec la population (cf. le cas de l'Inde), ce qui entraîne des déformations, en toute bonne foi, au niveau de l'application des textes.

- Des palliatifs. écran à la communication

L'accentuation de la bureaucratization et de ses circuits vicieux a favorisé, dans de nombreux pays, l'exportation du médiateur de type suédois ainsi que l'institution d'interlocuteurs divers, publics ou privés, chargés de faciliter la communication entre l'administration et les administrés.

Leur rôle et leur statut sont très variables ; on compte des fonctionnaires de haut niveau chargés de façon permanente ou occasionnelle de mission de communication, un petit personnel d'information et d'humanisation, tel des tiers, experts ou non, appelés ou proposant leurs services, pour faciliter les relations administration-administrés, ...

Dans les pays de l'Est, la pratique des pétitions destinées à dénoncer les cas de "maladministration" et à démêler quelques blocages n'est pas très éloignée des formules diverses de contrôle non contentieux mises en place dans les pays occidentaux. Récupération, séduction, alourdissement des circuits ou plus grande transparence ?

Fundação Cuidar o Futuro



Quelle que soit l'efficacité, l'indépendance et l'impartialité des formes diverses de médiation, elles multiplient les intermédiaires, même si elles contribuent à adoucir "le calvaire" que subissent les administrés et à clarifier les règles du jeu. Elles ne peuvent venir qu'en complément, dans une administration déjà transparente et ouverte au contrôle des administrés et non en correctif ou en concurrent de l'action des décideurs et des autres moyens de contrôle.

c) La communication est ambiguë

Le développement des circuits de communication dans l'administration peut aussi s'accompagner d'objectifs douteux. A la faveur du glissement du pouvoir administratif vers la périphérie, le cloisonnement rigide entre l'administration et la société s'atténue et fait place à l'interpénétration et à l'osmose. Appelés à participer à l'exercice des responsabilités administratives, les administrés se voient reconnaître un rôle dans le fonctionnement de la machine administrative.

Mais, grâce à cette politique d'information, de consultation et de concertation, l'administration ne cherche souvent qu'à apprécier les contraintes qui pèsent sur son action et conditionnent l'efficacité de ses décisions. Elle entend garder un contrôle étroit sur les processus participatifs pour renforcer sa cohésion interne.

La communication n'est alors qu'un passage d'une procédure unilatérale à une autre plus orientée vers la négociation. Ceci n'implique pas toujours un véritable changement des esprits et des rôles, l'objectif poursuivi étant davantage la restructuration de l'appareil d'Etat autour de nouveaux circuits, le renforcement de son pouvoir de décision, l'amélioration de son fonctionnement, plutôt que le partage des responsabilités.



- L'information

L'administration traditionnelle réduisait les réseaux de communication au minimum compatible avec les nécessités de l'action et structurait son environnement en sélectionnant les relais indispensables. L'administration moderne cherche à développer ses réseaux d'influence et à être à l'écoute des demandes du milieu social.

On peut entrevoir les dangers de l'information descendante qui ne modifie pas, fondamentalement, les relations administration-administrés quand il ne s'agit que de "sensibiliser" les administrés, d'humaniser l'administration par une politique de relations publiques ; ou bien ceux de l'information ascendante, tels les référendums municipaux, les sondages et enquêtes d'opinion, les enquêtes publiques préalables à la décision, comme en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis ou au Canada ; les expériences de communication bi-directionnelles permises par l'emploi de l'informatique.

Dans tous ces cas, le retour d'information a servi, principalement, à éclairer et conforter les décideurs institués. On ne saurait parler d'une collaboration réelle.

- La consultation

Elle suppose l'établissement de liens organiques entre l'administration et les représentants des différents groupes sociaux et s'appuie sur des relais privilégiés occupant une position médiatrice stratégique entre l'administration et la société. Mais le choix des interlocuteurs et leur institutionnalisation progressive dans le système (associations locales, groupes, notables) aggrave la cooptation et la segmentation des publics et facilite l'accès des groupes d'intérêt privés au système administratif (clientélisme).



- La concertation

Elle implique une négociation entre partenaires placés sur un pied d'égalité. L'administration y recourt lorsque le simple commandement lui semble inefficace. Aussi, n'est-elle parfois qu'un pis-aller pour une administration contrainte à communiquer, faute de pouvoir faire accepter la légitimité d'une décision unilatérale.

Plus elle s'institutionnalise, plus la concertation restaure le maintien de l'unité de l'appareil administratif, ^{les} les mécanismes essentiels demeurent inchangés, ^{et} la hiérarchie persiste. Aussi, certains y voient-ils une réforme de prestige permettant de traiter les conflits en temps opportun et une stratégie mystificatrice qui tend à faire croire à l'égalité des chances d'accès au système administratif.

Peut-être le seul succès de ces mesures réside-t-il dans un meilleur contrôle de l'administration sur certaines zones d'incertitude par une modification fréquente de ses relais de communication et leur adaptation à l'évolution sociale et à la saisie des demandes nouvelles.

A l'inverse, il convient, néanmoins, de mentionner les dangers de la communication qui peuvent faire obstacle à la nécessité de la décision : si l'administration est constamment à l'écoute, elle risque de devenir le bouc émissaire car le public avide de résultats, réagit à court terme.



Les obstacles à la communication dans l'administration et entre celle-ci et l'extérieur sont l'apanage de tous les contextes sociaux. Ils tiennent tant aux structures de l'administration qu'aux hommes et aux mentalités, bien qu'il soit parfois artificiel de distinguer ces trois aspects.

Mais, même lorsqu'elle existe, la communication dans l'administration ou de l'administration avec le public n'est pas exempte de contradictions :

. contradiction entre une administration qui cherche à communiquer et un public et des fonctionnaires qui n'y aspirent pas nécessairement ;

. contradiction entre des sociétés de plus en plus bureaucratiques mais aussi de plus en plus conviviales ou rêvant de l'être ;

. contradiction entre des administrés qui demandent toujours davantage à un "Etat-Père Noël" tout en dénonçant l'hypertrophie administrative ;

. contradiction entre une administration au service d'Etats-puissances qui se veulent en même temps simples instruments des citoyens, à leur service ;

. contradiction enfin entre une communication instrument de développement et une communication support des droits de l'homme.

N'y a-t-il pas, à l'extrême, opposition entre administration et communication, la communication totale niant la notion même d'administration et devenant cacophonie ? Peut-on alors sortir de l'impasse et trouver des remèdes ?



On ne change pas l'habitation par décret

Le développement de la communication sociale nécessite des prises de conscience, des revues en commun, des modifications dans les structures et les compétences, des changements dans le recrutement et la formation des hommes.

On ne peut changer l'habitation - et par là même la culture - par des lois, décrets, circulaires, par plus ou moins de moyens matériels.

II - LES METHODES D'AMELIORATION DE LA COMMUNICATION

Les méthodes d'amélioration de la communication sont de trois ordres : individuelles, collectives, sociales. Elles sont complémentaires et s'exercent dans une certaine mesure les unes sur les autres.

Fundação Cuidar o Futuro

Le développement de la communication sociale nécessite des prises de conscience, des revues en commun, des modifications dans les structures et les compétences, des changements dans le recrutement et la formation des hommes.

Le développement de la communication sociale nécessite des prises de conscience, des revues en commun, des modifications dans les structures et les compétences, des changements dans le recrutement et la formation des hommes.

Le développement de la communication sociale nécessite des prises de conscience, des revues en commun, des modifications dans les structures et les compétences, des changements dans le recrutement et la formation des hommes.

Le développement de la communication sociale nécessite des prises de conscience, des revues en commun, des modifications dans les structures et les compétences, des changements dans le recrutement et la formation des hommes.



- On ne change pas l'administration par décret

Le développement de la communication nécessiterait des prises de conscience, des remises en cause, des modifications dans les structures et les comportements, des changements dans le recrutement et la formation des hommes.

On ne peut changer l'administration - et par là même la société - par des lois, décrets, circulaires, pas plus que par le simple énoncé de principes nouveaux. Il faut redéfinir, resituer la société et les institutions, remodeler l'ensemble des services publics, confondus longtemps avec l'appareil d'Etat et considérés, aujourd'hui encore, comme intégrés au pouvoir politique. Avec ses structures, ses méthodes, son personnel actuel, il y a peu de chances que la bureaucratie administrative de la plupart des pays puisse se gérer différemment et s'ouvrir résolument sur le public.

- Il faut donc avant tout modifier profondément le terrain, le préparer, afin de rendre l'administration apte à la communication. La tâche est écrasante. Elle ne saurait, cependant, suffire.

- Il faut également transformer et la mentalité et le comportement des administrés qui, dans l'état actuel des choses, n'ont, dans leur immense majorité, ni la capacité, ni même le désir de communiquer. Il convient de susciter en eux un vouloir communiquer.

Cette double action suppose que soient définies des méthodes efficaces en tenant compte des multiples contextes socio-culturels dans lesquels l'action administrative est appelée à s'exercer.

- Administration nationale, collaboration internationale.

De même qu'il est admis qu'il n'y a pas de régime institutionnel type qui puisse convenir à des sociétés profondément différentes, certains pensent que



chaque pays devrait pouvoir définir les structures et les modalités d'une administration publique, étroitement adaptée à ses nationaux. Il est certain que chaque administration nationale restera toujours tributaire d'un certain nombre de traditions qui conditionnent, dans une certaine mesure, l'efficacité de son action.

Mais il n'en est pas moins évident que les progrès réalisés dans l'amélioration des communications, l'extraordinaire diffusion des techniques et l'évidence d'une solidarité internationale de plus en plus large rendent nécessaire la coordination des efforts de chaque pays en matière d'administration publique. Les récentes réunions internationales sur ce sujet témoignent, en ce domaine, d'une récente prise de conscience. Déjà, la Charte des Nations-Unies, tout en laissant chaque Etat souverain complètement libre d'organiser ses institutions nationales, faisait obligation de respecter certains grands principes. Le moment est à présent venu d'étudier, à l'échelle internationale, une stratégie commune pour la rénovation, l'organisation et le fonctionnement des services publics de chaque Etat, afin de faciliter la réalisation des objectifs de la Charte. L'établissement de principes d'aménagement des services publics en vue d'une plus grande communication, comme la recherche des modalités de l'action sur le public pour rendre efficace cette communication peuvent et doivent, dans la société internationale, faire l'objet d'un travail de recherche en commun. Les progrès déjà réalisés par certains pays en ce domaine doivent profiter à tous les autres. Les chances même de l'amélioration de chaque administration nationale sont largement dépendantes de l'existence de cette coopération internationale.



A - PREPARER LE TERRAIN

. Un préalable : délimiter le politique et l'administratif

Rendre l'administration apte à communiquer nécessite, tout d'abord, une meilleure définition de sa situation par rapport au pouvoir politique. L'expression "puissance publique" recouvre souvent, dans l'opinion, la notion de pouvoir et chacun ne sait si ce pouvoir est politique ou administratif ou s'il est politique et administratif.

Il faut, à présent, sortir de l'équivoque et délimiter clairement les domaines. De la sorte, pourra s'estomper ce principe encore bien ancré au sein même de l'administration qui voulait que tout effort de communication soit considéré comme politique et traité comme tel, alors que la préservation du caractère technique de cette communication reste la condition même de son succès.

Sans partage clair du politique et de l'administratif, la communication n'a aucune chance de s'instaurer.

Fundação Cuidar o Futuro

1/ Agir sur les structures :

La subordination étroite de l'administratif au politique a été, dans les régimes centralisateurs, la cause directe du gigantisme des services. Celui-ci est, à présent, considéré comme l'un des principaux obstacles au développement de la communication. C'est un lieu commun de dire que les administrations modernes ne sont plus à la taille humaine (certains en tirent cependant quelque orgueil, tel cet homme politique français qui se vantait que le ministère de l'Education fut la plus grande organisation du monde après l'armée rouge).



a) Segmentation, contre le gigantisme :

L'instauration de la communication nécessite, précisément, le démantèlement des administrations géantes. Aux belles heures du centralisme, toute proposition de segmentation de ces super-administrations était vivement critiquée. On parlait d'atteinte à la puissance de l'Etat, de démembrement de la puissance publique et on agitait le spectre de l'accroissement des dépenses publiques et de la parcellisation de l'action administrative qui en résultait. Aujourd'hui, l'opinion a évolué. La paralysie des grands ministères, comme celle des grandes mégapoles, apparaît comme la conséquence inéluctable des erreurs bureaucratiques passées.

Bien entendu, toutes les administrations ne peuvent se fragmenter en établissements publics, en offices ou en agences, mais partout où cela est possible, la gestion administrative doit être systématiquement décentralisée. Le pouvoir de décision doit être le plus largement possible rapproché de l'administré.

C'est à ce prix que pourra être introduit une véritable communication.

La segmentation, même si elle apparaît comme un démantèlement, aura le premier avantage de permettre une communication moins conflictuelle avec les services concernés.

La croissance des administrations, a aussi, la plupart du temps, renforcé leur cloisonnement entre elles. On les compare fréquemment à des féodalités modernes. La coordination est souvent impossible, tant est grande l'étanchéité entre les ministères.

~~La segmentation, même si elle apparaît comme un démantèlement, aura le premier avantage de permettre une communication moins conflictuelle avec les services concernés.~~

~~La croissance des administrations a aussi, la plupart du temps, renforcé leur cloisonnement entre elles. On les compare fréquemment à des féodalités modernes. La coordination est souvent impossible, tant est grande l'étanchéité entre les ministères.~~

La segmentation apparaît comme une condition du dialogue. Mais le dialogue, il faut le reconnaître, risque d'être rendu malaisé par la multiplication des organismes. En effet, toute opération administrative suppose l'intervention d'un certain nombre de services et on pourrait objecter que la segmentation, en multipliant les dialogues nécessaires, risque de compromettre la communication.



b) Coordination des services, pour une plus grande autonomie d'action :

La segmentation ne saurait en effet être pratiquée inconsidérément. Pour servir les intérêts du public, la segmentation doit être accompagnée de l'organisation de structures de coordination et de l'instauration d'un contrôle du service public par le public lui-même. Une bonne communication nécessite, en effet, que soient assurés de façon permanente et à tous les niveaux, cette coordination et ce contrôle de l'activité des services.

La coordination entre services doit se faire, non seulement en vue de l'efficacité de l'action gouvernementale comme cela se pratique déjà, mais surtout en fonction des besoins du public, comme on a longtemps négligé de le faire.

Au niveau local, on commence cependant, en certains pays, à envisager l'installation de bureaux ou guichets polyvalents qui seraient chargés d'assurer les premiers contacts avec le public, pour le compte d'administrations différentes. Une coordination se fait déjà grâce à des bureaux polyvalents de renseignements. Mais cette coordination pourrait être accentuée. Elle ne doit pas, en effet, se limiter au seul stade de l'information. Le démantèlement des grandes administrations doit favoriser la mise en place de multiples comités administratifs locaux réunissant les représentants de plusieurs services. Certains comités interministériels, dans les structures actuelles, réalisent une coordination qui, dans de nombreux cas, pourrait s'établir localement. Une coordination plus locale des affaires publiques permettrait évidemment d'y associer plus souvent les intéressés.

c) Contrôle par le public de l'activité administrative :

Le contrôle par le public de l'activité administrative n'est pas souvent cité parmi les mesures de communication avec le public. Il est pourtant fondamental. Le devoir de communication de l'administration avec le public ne saurait se limiter à fournir un certain nombre d'indications pratiques et à l'associer, procédures et aux décisions. Une administration de communication doit comporter des structures de contrôle.



Certes, les techniques de contrôle sont bien connues et pratiquées régulièrement dans le monde administratif.

On relève, en premier lieu, l'existence d'un contrôle de l'administration par l'administration elle-même. Ce contrôle est souvent enfermé dans les cloisons mêmes de l'administration, chaque ministère s'étant doté d'un corps de contrôleurs opérant pour le compte du seul ministre. Les rapports établis sont, en général, secrets.

A côté de ce contrôle administratif interne, il existe un contrôle financier à la disposition de l'administration chargée des finances de l'Etat.

Viennent s'ajouter aux contrôles administratifs et financiers, les contrôles qui sont exercés de façon plus ou moins épisodiques, suivant les pays, par le pouvoir parlementaire ou par le pouvoir judiciaire lorsque ce dernier existe et, à défaut, par des juridictions relevant plus ou moins de l'administration.

Le caractère commun de ces divers contrôles est bien souvent leur clandestinité ou semi-clandestinité. On voit même, dans certains pays, ces contrôles s'exercer isolément les uns des autres. Les divers pouvoirs, voire même les diverses administrations, refusent de se communiquer les résultats de leurs investigations propres.

Or, l'efficacité d'un contrôle réside essentiellement dans sa large publicité. On découvre à présent que le contrôle du public, (institué par la Révolution française de 1789), a été assez rapidement perdu de vue. L'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclamait : "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Le plus vieil Etat du monde, la Chine, a été le seul à reprendre ce principe en écrivant, à l'article 17 de sa constitution de 1978, "le droit du peuple d'exercer son contrôle sur les organismes d'Etat et leur personnel".

Le contrôle du public sur l'administration ne nécessite cependant pas la mise en place de nouvelles structures de contrôle. Le public sera en mesure d'exercer le contrôle qui lui appartient, simplement par la prise de connaissance des rapports des contrôleurs administratifs, financiers, parlementaires ou judiciaires, qui bien souvent, à l'heure actuelle, ne lui sont pas communiqués. Il est paradoxal qu'en certains pays les administrés n'ont d'autre source d'information, sur les erreurs et les errements des services publics, que des journaux satiriques, documentés souvent par des membres mêmes de l'administration. Ne dit-on pas au Canada que s'il n'y avait pas de fuites il n'y aurait pas de démocratie !

Fundação Cuidar o Futuro



La large publicité des rapports d'inspection ou d'enquête de toute nature concernant les services publics apparaît comme un remède puissant au manque d'intérêt, partout constaté, des citoyens vis-à-vis de l'activité de ces services publics. Nul doute que, grâce aux médias, une telle publicité serait à l'origine de multiples débats publics et, par là même, permettrait une "réformation" de l'administration. Sans ce contrôle du public, la communication se restreindra à une opération quasi-publicitaire (hôtesses, prospectus, guides pratiques, etc...), qui en limiterait considérablement la portée.

d) La participation, étape finale de la communication

L'instauration de la communication dans le monde administratif n'aurait guère de signification, si elle ne devait pas être l'amorce d'une véritable participation. Dans le contexte actuel où politique et administration restent confondus, la nécessité d'une participation à l'échelle administrative apparaît mal. La moindre mesure administrative rasée perçue par le public comme un ordre du gouvernement dont on peut, tout au plus, exiger qu'il soit légal et motivé. L'opportunité reste du domaine politique. L'administration, subordonnée au politique, dispose pourtant, souvent, d'un pouvoir discrétionnaire pour l'apprécier.

L'irruption du public dans la vie administrative viendra tout bouleverser. La résurrection à son profit du droit de contrôle qui lui revient (dans les démocraties le peuple n'est-il pas considéré comme le souverain), conduira nécessairement à modifier les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics. Dans certains cas, la participation deviendra auto-gestion, notion qui n'est nullement déplacée dans la vie publique.

Ainsi, améliorée par un contrôle plus effectif dont les résultats seront sans restriction portés à la connaissance du pays, la communication avec l'administration trouvera sa forme la plus élaborée dans des secteurs où les responsabilités pourront être directement assumées par les représentants du public. Déjà des organismes de sécurité sociale, d'assurance, de crédit ou des coopératives multiples ont un système de gestion profondément différent de celui des administrations traditionnelles.



La multiplication d'organismes autogérés supprimerait de nombreux problèmes de communication. Il est évident que l'administré ne doit pas, en toute occasion, être considéré comme un tiers par rapport à l'activité administrative. La notion d'usager elle-même doit être transcendée (celle d'utilisateurs de systèmes administratifs informatisés met sur un plan quasi égal les administrés et les agents publics ; et l'on voit bien se mettre en place dans de nombreux cas des co-gestions). Le public devrait avoir, ne serait-ce que par sa qualité de contribuable, les mêmes droits dans le service public que l'actionnaire peut en exiger dans l'entreprise. Il est vrai que, dans l'état actuel des choses, cette comparaison n'est peut-être pas la meilleure, le monde de l'entreprise étant, comme celui de l'administration, aux mains d'une technocratie qui entrave la participation.

Fundação Cuidar o Futuro



2/ Former les fonctionnaires :

La communication est un phénomène humain et son installation dans le secteur administratif est étroitement subordonnée à l'aptitude des fonctionnaires à communiquer. Or, actuellement, le fonctionnaire, dans de nombreux cas, craint et fuit la communication tant interne qu'externe. Pour changer cette situation, il faut modifier les conditions de recrutement, de formation, de promotion et d'emploi des hommes de l'administration, mais aussi et surtout les règles auxquelles ils doivent se plier et qui, traditionnellement, vont plus dans le sens de la fermeture que de l'ouverture.

a) Lutter contre les pesanteurs

Ce n'est que dans un passé récent que les Etats sont parvenus à se doter d'une fonction publique organisée. Jusqu'alors leurs administrations se trouvaient aux mains d'un certain nombre de courtisans, privilégiés ou favorisés, dont le comportement, bien souvent, causait de graves inconvénients à l'Etat comme au public. Les règles dégagées, à une époque relativement récente, devaient avoir le double objectif de permettre un dévouement le plus complet possible du fonctionnaire au service public, voire même son loyalisme à l'égard du pouvoir politique et d'assurer un égal accès de tous les citoyens à la fonction publique. Suivant l'éthique propre aux divers pays, le cadre du statut ou celui du contrat était retenu pour fixer ces règles. Ces objectifs, même s'ils ne sont pas encore partout atteints, sont maintenant dépassés, dans la mesure où le système ne fait pas de place à la communication avec le public.

En effet, que l'Etat ou les collectivités fixent autoritairement leur statut ou négocie avec eux un contrat dont les grandes lignes sont préétablies, les fonctionnaires ne se sentent, en aucun cas, sous la dépendance des administrés. Leurs obligations ne sont définies qu'envers l'Etat ou la collectivité publique locale, "patron" comme les autres. Aussi, limitent-elles l'exercice par les agents publics d'un certain nombre de libertés publiques et, plus particulièrement, celle d'expression.



Dans ce contexte, la communication est difficile. La hiérarchisation extrême du monde administratif le rend le plus souvent étanche et l'image du fonctionnaire refusant de communiquer par peur d'être sanctionné en cas de difficultés est un lieu commun.

Aucune solution ne pourra être apportée sans une remise en cause, dans les divers pays, des règles d'emploi des fonctionnaires. Les résistances au changement en ce domaine sont telles, que toute réforme, pourtant indispensable, apparaît difficile. Toute modification sera perçue comme une atteinte portée aux sacro-saints principes de l'égal accès à l'emploi et de l'extrême stabilité de celui-ci, qui sont les principaux acquis d'une réglementation encore récente. Les principes du management public, pourtant déjà fort pratiqués aux Etats-Unis, sont considérés en de nombreux autres pays comme menaçant ces deux acquis.

Or, l'adaptation de l'administration à son public relève bien du management et il reste possible, sans porter atteinte à l'essentiel de leurs garanties, d'adapter les règles d'emploi des fonctionnaires, de façon à rendre ceux-ci aptes à la communication.

La répartition des fonctionnaires en corps rigides accentuant le cloisonnement des administrations, l'immobilisme de la plupart des agents publics au point que certains pays ont dû prévoir des obligations de mobilité, des tours de service extérieur, voire même des déplacements autoritaires des centres vers la périphérie, les défauts de motivation des décisions, les obstacles mis au libre accès des documents par le public ... ne constituent cependant pas des droits ou des garanties des agents publics. Le fonctionnaire considère trop souvent ces fermetures comme des protections. Il préfère l'hostilité du public à la réprimande de ses supérieurs. Cette attitude, à la limite, conduit l'agent public à voir en chaque administré un fraudeur ou un délinquant en puissance. Une multitude de circulaires, d'instructions, de formalités donne aux textes réglementaires un caractère négatif et répressif qui ne fait qu'exagérer l'attitude du public.

Cette inaptitude au dialogue ne peut être corrigée par instruction ministérielle ou palliée, comme cela est pratiqué depuis quelques années, aux Etats-Unis et en France, par la mise en place de certains services spéciaux, chargés dans un ministère



donné de tous les problèmes de communication. La communication doit être le fait de chaque agent public en son domaine propre, la spécialisation dans la communication n'entraînant pas sa nécessaire généralisation. La réforme des guichets, mise en œuvre au Mexique, est, à cet égard, riche d'enseignement.

L'existence en de nombreux pays de corps, dans lesquels la progression se fait par grades, a entraîné la "militarisation" de nombreux services publics. Les avancements politiques hors statut ne change rien à cela. L'administration, elle aussi, est une "grande muette". Les corps sont eux-mêmes subordonnés les uns aux autres, renforçant l'impression "citadelle" ressentie par le public à l'égard de l'appareil administratif. On peut s'interroger sur l'aptitude de ce fonctionnaire "encadré" à communiquer.

b) Remettre en cause les règles d'emploi des fonctionnaires

Les améliorations ne pourront s'effectuer que par une révision complète de la situation des fonctionnaires en commençant par une remise en cause des règles de recrutement et de formation (cf. le colloque de Bonn de septembre 1980 sur la formation des fonctionnaires : "Une administration proche des administrés").

Il semble que, dans le cadre d'une politique de communication à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, les systèmes anciens de formation sur le tas, comme celui d'écoles administratives ministérielles, doivent être abandonnés. Les nouvelles écoles administratives seront interministérielles et dispersées sur l'ensemble du territoire de l'Etat.

La formation "dans le sérail" par des administrations cloisonnées et sclérosées offre de multiples inconvénients. En France, la mise en place récente d'Instituts régionaux d'administration pratiquant une formation interministérielle, complétée par des stages et sessions spécialisés, largement ouverte sur l'environnement de l'administration et assurée, en province, par des équipes mixtes d'universitaires et de fonctionnaires, donne de bons résultats.



La formation en commun des fonctionnaires d'un même niveau a, d'autre part, le mérite de faciliter les communications entre ces fonctionnaires en cours de carrière, non pas dans l'intérêt d'une caste quelconque, mais en vue de faciliter le fonctionnement des services. D'une manière générale, tout ce qui peut remédier au cloisonnement au sein de l'administration doit être retenu.

La formation ne peut concerner, évidemment, que les candidats retenus pour pourvoir un certain nombre de postes ou d'emplois disponibles. Les procédés de sélection adoptés ont ainsi la plus grande importance.

Sauf à pratiquer, avec tous les inconvénients que cela comporte, une élimination en cours de formation ou à l'issue de celle-ci, le mode de recrutement sera déterminant pour la qualité des fonctionnaires futurs. Dans les concours organisés parmi des non-fonctionnaires, il est malheureusement plus facile d'apprécier un niveau de connaissances que de s'assurer de la possession du faisceau de qualités nécessaires à celui qui exercera une fonction publique, notamment l'aptitude à la communication. La crainte du népotisme ou des passe-droits a conduit de nombreux Etats à privilégier le contrôle des niveaux de connaissance par rapport à celui des aptitudes. La nécessité bien évidente de recourir à des personnes formées à des disciplines différentes a aussi conduit à diversifier les épreuves de connaissance, ce qui rend les classements effectués sur ces bases assez aléatoires.

Une étude pourrait être entreprise afin de trouver les meilleurs moyens de déceler parmi les candidats au service public, les plus aptes à la communication. Une combinaison plus judicieuse des épreuves de connaissances avec des tests et entretiens destinés à déceler les aptitudes pourrait être imaginée. Sous l'appellation d'entretiens avec le jury ou d'entretiens de culture générale, les épreuves des concours actuels ont, malheureusement, trop tendance à se rapprocher des petits jeux radiophoniques. De même les jurys sont trop souvent composés de fonctionnaires ayant cessé leur activité ou occupant dans l'administration des postes secondaires. La sélection par les vrais responsables des services est encore peu pratiquée.

Dans une société en pleine évolution, la formation permanente, particulièrement dans l'administration, devrait avoir une importance particulière.



Si la formation dans les écoles administratives doit, si elle est bien conçue, permettre la définition d'un nouveau profil de fonctionnaire, très ouvert sur la communication, les agents publics en service peuvent être transformés par un recyclage efficace. Cela supposerait une amélioration de la formation continue, telle qu'elle est actuellement pratiquée. Dans de nombreuses administrations, le tâtonnement reste de règle. Les moyens sont mal utilisés.

Une réflexion est indispensable sur ce point et doit conduire à l'introduction généralisée de la formation continue dans les services administratifs. L'enjeu est si considérable qu'il serait peut-être judicieux de subordonner toutes les promotions d'agents publics, du moins d'un grade à l'autre, à l'exécution d'un effort personnel en ce domaine. La notation du supérieur hiérarchique (désuète, inefficace et totalement inadaptée à l'administration nouvelle) pourrait être remplacée par des propositions de perfectionnement de l'agent en tel ou tel domaine. Ce système pourrait être combiné avec des examens professionnels périodiques.

Il est malheureusement plus qu'évident que le défaut de communication de certains fonctionnaires ne résulte pas seulement des obligations de réserve et de discrétion qui leur sont faites, mais d'un défaut de compétence. La hiérarchisation excessive des administrations jointe à une sécurité extrême de carrière acquise dès l'entrée au service, a facilité, en effet, par le jeu des anciennetés et des notations routinières, l'accession à de hautes fonctions d'agents inaptes à les assumer convenablement. L'amélioration de la communication passe obligatoirement par une amélioration de la compétence des agents publics (à commencer par celle des plus élevés en grade), compétence qui peut être vérifiée et assurée périodiquement par une formation continue généralisée. Ceci ne vaut, à l'évidence, que très partiellement, dans une administration politisée.

c) Insérer les fonctionnaires dans leur environnement

Les problèmes de formation et de perfectionnement des agents ne sont pas les seuls à surmonter pour assurer une meilleure aptitude à la communication. Le problème de l'insertion des fonctionnaires dans leur environnement est absolument essentiel (cf. les mises en garde contre le "mimétisme" soulignées lors du colloque organisé par l'Unesco à Tanger en 1976). Le fonctionnaire a conservé, bien souvent, les traits



du congrégationniste et a trop souvent conscience d'appartenir à un groupe bien particulier, voire même à une caste (cf. l'exemple indien).

Les méthodes américaines ont, avec quelque bonheur, réussi à éviter cet effet... ce qui parfois a, comme contre partie, un certain éloignement du fonctionnaire de la "mission" qui est la sienne.

En Europe, la politique des statuts est ferme, pour leur vie entière, tous les agents du service public, à quelque corps qu'ils appartiennent dans une carrière, minutieusement réglée.

Le système est tellement rigide qu'il ne permet pas, à partir d'un certain âge, à un non-fonctionnaire qualifié et apte au service public, d'entrer dans l'administration. On sait que les entreprises privées profitent largement de l'expérience de fonctionnaires auxquels elles confient souvent des postes importants. Dans la plupart des pays, l'inverse n'est jamais constaté. Il est vrai que, bien souvent, la disparité des rémunérations, qui n'est autre que le prix de l'immobilisme de la fonction publique, constitue un obstacle insurmontable.

L'amélioration de la qualité des fonctionnaires, afin de les rendre aptes à une véritable communication, supposerait donc une remise en cause totale des systèmes actuels, dans la plupart des pays.

Fundação Cuidar o Futuro



3°/ Administrer autrement

L'aménagement des structures administratives et l'apparition d'un type nouveau de fonctionnaires permettra une communication, difficilement réalisable dans l'état actuel des différentes fonctions publiques nationales. Mais encore faudra-t-il que la science administrative, et elle y sera aidée par la diffusion des technologies nouvelles, contribue à définir une nouvelle façon d'administrer.

a) Eliminer la bureaucratie

Il faut délibérément et rapidement renoncer aux formes traditionnelles d'administration. Cela revient à éliminer systématiquement, dans tout le domaine public, la bureaucratie. Bien que le mal soit à présent bien connu, la thérapeutique est loin d'être encore mise au point. Elle nécessite un effort de recherche qui ne pourra s'effectuer que grâce à la résolution des gouvernants. Ces derniers ont du reste, dans tous les pays, le plus grand intérêt à susciter l'avènement de cette nouvelle administration, au sens fonctionnel et non plus organique.

La fonction administrative, même dans les pays qui peuvent, à juste titre, se vanter de posséder un appareil administratif perfectionné, est de plus en plus difficile à assumer. Il est significatif que la crise bureaucratique atteint particulièrement les pays qui se vantent de posséder les "meilleures" administrations. C'est dans ceux-ci que l'effort de rénovation devra être plus grand.

Il n'est pas facile aux administrations d'éliminer le secret, la distance, l'autoritarisme, qui jusqu'alors, avec le sentiment de participer au maintien d'un certain ordre social, constituaient jusqu'alors les dominantes de leur comportement.

La transformation des méthodes administratives ne pourra, malheureusement, s'opérer par voie de législation et de réglementation. Il est, cependant, nécessaire que des dispositions soient prises pour rendre possible un changement.

Le changement lui-même ne s'opérera pas par l'élaboration d'un grand plan, mais grâce à une série d'expériences locales concrètes. Ces expériences permettront la définition de nouvelles règles, que malheureusement personne n'a encore esquissées.

Fundação Cuidar o Futuro



La réflexion au sein même de la société administrative est tragiquement absente.

L'administration doit tenir le plus grand compte des systèmes nouveaux de relation entre les hommes. Sans transformation profonde des méthodes d'administration, la communication décidée autoritairement restera limitée et ambiguë.

b) L'information, sous toutes ses formes

La réalisation d'une communication véritable dans le monde administratif supposerait l'information directe et active, par priorité orale, des administrés, leur consultation en amont des décisions et, sous toutes les formes où elle pourra s'établir, l'association de ceux-ci à l'activité générale des services.

Il appartient à l'administration, elle-même, de créer les conditions d'une progression vers ces objectifs. Cela constitue un travail de longue haleine.

On a constaté l'échec d'une certaine forme d'information économique et sociale destinée aux entreprises. Le recours aux médias s'est avéré en ce domaine décevant. Il en est de même pour l'information générale des divers administrés, sauf dans certains pays où ils ont acquis un réel rayonnement : ainsi au Mexique, où les médias sont utilisés à la fois comme représentants des intérêts des administrés et comme porte-paroles de l'administration ; de même, au Brésil et au Honduras qui fondent leur programme de développement administratif sur l'utilisation massive de l'audio-visuel. La transmission de personne à personne de l'information, qui pourra bien entendu être suivie par l'intervention de supports techniques de diffusion mieux adaptés (maquettisme, simplification des formulaires, lisibilité des textes) paraît devoir conserver un rôle indispensable pour assurer une amélioration de la communication dans l'administration.

Cette information orale, même à l'époque de l'ordinateur, doit conserver sa priorité. Elle est plus difficile à établir, bien entendu, que n'importe quelle information écrite, mais autrement plus efficace.

Fundação Cuidar o Futuro



La paperasserie est l'un des aspects de la bureaucratie et ce serait dévier la communication que d'utiliser, pour la réaliser, cette paperasserie. Il y a là comme un cercle vicieux.

La révolution informatique transformera, bien entendu, à brève échéance les conditions mêmes de la communication. Mais ce changement n'en modifiera pas les conditions fondamentales. L'informatique, et plus spécialement la télématique, restera, en effet, une technique parmi d'autres. Elle apportera, bien sûr, une solution à des problèmes complexes. Elle diminuera considérablement le facteur temps qui, traditionnellement, voire même caricaturalement, joue un rôle non négligeable dans la mauvaise communication. Les administrations entre elles et tous ceux qui sont en rapport avec l'administration pourront être en possession immédiate d'informations, jadis très longues à réunir. Certains pensent que l'ordinateur constituera, cependant, une sorte d'écran déshumanisant les relations dans et avec l'administration.

Au vrai, la technique est neutre et tout dépend de son application. Il est hors de doute qu'une utilisation judicieuse de l'informatique peut faciliter résolument le déploiement de la communication et profiter largement, en particulier, aux administrations et aux administrés des pays en voie de développement. (Les exemples indonésien et algérien le prouvent assez. Les résolutions de la réunion de l'I.B.I. à Torremalinosen 1979, vont dans ce sens).

Dans un service public, au service du public, l'ordinateur peut être un remède à la bureaucratie. La réforme du travail administratif peut être faite par l'informatique si l'administration accepte de faire profiter de ses soins l'administré. Ainsi, la multiplication des fichiers, annuaires, recueils de textes administratifs et jurisprudentiels et leur interconnexion est de nature à réduire considérablement la charge administrative et, dans de nombreuses affaires courantes, à permettre la satisfaction immédiate de l'administré. Il doit, logiquement, en résulter une diminution spectaculaire des formulaires et questionnaires demandés aujourd'hui, parfois même à tort et à travers, à un administré excédé.

La constitution d'une information solide et rapide dans les services administratifs facilite considérablement l'accès de l'administré à l'administration. Lorsque le perfectionnement des systèmes d'information sera réalisé, la plupart des démarches de celui-ci seront extraordinairement simplifiées.



Le reproche le plus fréquent de l'homme de la rue est l'obligation qu'il a de fournir, pour la moindre démarche administrative, des renseignements déjà donnés une multitude de fois et que l'administration devrait être à même de retrouver.

La part du dialogue oral, rendu du reste largement possible par le temps dégagé tant pour l'administration que pour l'administré par le progrès informatique, prendra alors toute l'importance et l'efficacité souhaitables. L'informatisation de l'administration pourra déboucher, en dépit des craintes exprimées, sur une simplification et aussi une humanisation du système administratif. Dans les pays du Tiers-Monde, elle peut même permettre à l'administration d'utiliser toutes les informations qu'elle possède pour demander le minimum à l'administré.

Elle constituera, enfin, un remède efficace contre tout le lot d'erreurs et de fautes, source d'inégalités et d'inéquités et par là même, à l'origine de bien des situations de tension entre les services et les administrés. On sait du reste que l'égalité devant le service public, devant ses charges comme ses avantages, est, pour la plupart des citoyens, la condition même de leur acceptation du fait administratif. (cf. F. GALLOUEDEZ-GENUYS, une informatique pour les administrés - et les études de cas réalisées).

Fundação Cuidar o Futuro

c) Une régionalisation effective

L'intensification de la communication ne peut être assurée que si une véritable transparence des services administratifs est rendue possible. Cette transparence ne pourra être obtenue que dans le cadre d'une régionalisation effective. Rien d'efficace ne pourra être, en effet, réalisé dans le domaine de la communication tant que la rencontre, le dialogue, au sens le plus concret, ne seront pas effectifs. Guy Braibant estime qu'aucun secteur de l'administration, y compris les sanctuaires que sont le fisc et la police, ne doivent rester en dehors de la communication. C'est bien précisément dans de tels sanctuaires que la communication peut jouer le plus intensément son rôle de déblocage. (G. BRAIBANT, Administration et participation).

Communication ne signifie pas pour autant information anarchique. L'ouverture ne doit pas se faire, en effet, de façon inconsidérée et désordonnée.



La connaissance du public est essentielle dans une administration de communication et la presse peut contribuer à apprendre à l'administration ce qu'elle ignore sur la société environnante. On a trop longtemps privilégié les aspects juridiques et techniques de l'activité administrative, en laissant complètement de côté ses aspects sociologiques, voire même psychologiques. Le dialogue nécessiterait une révision de ces conceptions, l'action administrative étant lourde de conséquences sur l'ensemble de la société.

Bien que le terme de notable ait pris aujourd'hui un sens politique teinté d'une nuance péjorative, il reste indispensable que, partout où se trouve un échelon local de quelque service administratif que ce soit, un dialogue puisse s'établir entre les hommes de l'administration et les administrés, "notables" par leur audience dans les divers secteurs (économique, politique, religieux, etc...). Faute d'un dialogue au grand jour, en de nombreuses circonstances, cette forme de communication se fera de façon informelle ou semi-clandestine (clubs de toute sorte, loges maçonniques, amicales diverses ...). Il y a comme un gaspillage par l'administration entière, à ne pas se prêter, au grand jour, à ces formes de communication.

Certes, il existe un certain nombre de commissions, comités, organismes, composés de notables ou de spécialistes, voire même à présent de simples usagers - dont la consultation est formellement requise dans certaines procédures administratives. L'avis, voire même l'avis conforme de ceux-ci, conditionne le plus souvent la légalité de ces mesures et les juridictions administratives veillent à la bonne exécution de ces formalités substantielles. Il n'en reste pas moins que cette forme de communication institutionnelle, utilisée partout depuis longtemps, présente le risque de créer des structures para-administratives, accaparées par des spécialistes insuffisamment représentatifs ou insuffisamment en relation avec les administrés, au nom desquels ils interviennent. Combien de fois, dans de telles commissions, n'entend-on pas les représentants de l'administration rappeler à ces participants qu'associés à l'action administrative, ils sont, comme les fonctionnaires, soumis à la triple obligation de réserve, de discrétion et de secret ! Ce type de communication n'est pas satisfaisant.

En effet, la communication souhaitée ne sera pas durable si elle n'est pas permanente et si elle perd le caractère de spontanéité qui est nécessaire.



L'administration dans de nombreux pays est encore loin d'être prête à cette mutation, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.

Le premier de ces problèmes est celui de la formation de cadres de communication dans les pays en voie de développement. En effet, jusqu'à présent, on n'a pas accordé suffisamment d'attention à la formation de cadres de communication. Cette situation doit être corrigée par des efforts immédiats.

Les réflexions menées au cours des dernières années, dans le cadre de la définition d'un nouvel ordre économique international et en vue de la recherche des modèles d'un développement harmonieux, ont mis en évidence les changements divers de la sous-structure, ou de la maturation, qui caractérisent les différents pays en développement.

En outre, les données démographiques, en particulier l'importance de l'école, l'âge de la colonisation, ont conduit à la sous-évaluation internationale. L'indépendance politique qui a résulté a accru les pressions des gouvernements pour que les services publics soient améliorés. La sous-évaluation internationale et les services publics ont été proposés.

Fundação Cuidar o Futuro

La décolonisation a conduit, en de trop nombreux cas, à l'instabilité d'états fragiles, dont certains se désagrégent à présent de façon inquiétante. Or, les tentatives de renforcement de ces états se sont faites à l'extérieur du pays ou par un transfert de la compétence exercée sur les citoyens par les gouvernements de la supranational, ou la mise en œuvre de programmes représentatifs. Par le pays se sont attachés à la reconstruction de leur administration, à l'insertion de celle-ci dans son environnement, social, culturel et à l'amélioration de la qualification du personnel administratif. Le système unique, les administrations de pays en développement se sont caractérisées par des modèles, déjà jugés dépassés et dépassés par les pays avancés qui les avaient élaborés et, de surcroît, complètement inadéquats aux réalités socio-culturelles des états qui les adoptaient. Dans les transferts de technologie consentis par les pays pratiquant l'aide et la coopération, on doit malheureusement relever le transfert des schémas bureaucratiques les plus condamnation.



- Un cas : les pays en voie de développement

Le problème de l'instauration d'une administration de communication dans les pays en voie de développement est tellement important et il a été tellement négligé jusqu'à présent, qu'il nécessiterait à lui seul une étude particulière. Cette étude devrait déboucher sur des efforts immédiats.

Les réflexions menées au cours des toutes dernières années, dans le cadre de la définition d'un nouvel ordre économique international et en vue de la recherche des méthodes d'un développement endogène, ont mis en évidence les conséquences graves de la sous-administration, ou de la maladministration, qui caractérise de nombreux pays en développement.

Au cours des dernières décennies, un nombre important d'Etats, issus de la colonisation, ont accédé à la souveraineté internationale. L'indépendance politique qui en résultait a occulté les problèmes graves de la maîtrise de l'économie et de la solidarité des structures administratives. Là aussi, la confusion entre pouvoir politique et services publics a été presque totale.

La décolonisation a conduit, en de trop nombreux cas, à l'instauration d'Etats fragiles, dont certains se désagrègent à présent de façon inquiétante. Or, les tentatives de renforcement de ces Etats se sont faites la plupart du temps par un resserrement de la contrainte exercée sur les citoyens par les gouvernements et la suppression, ou la mise en sommeil, des organismes représentatifs. Peu de pays se sont attachés à la restructuration de leur administration, à l'insertion de celle-ci dans son environnement socio-culturel et à l'amélioration de la qualification du personnel administratif. Le mimétisme aidant, les administrations de pays en développement se sont construites suivant des modèles, déjà jugés critiquables et dépassés par les pays avancés qui les avaient élaborés et, de surcroît, complètement inadaptés aux réalités socio-culturelles des Etats qui les adoptaient. Dans les transferts de technologie consentis par les pays pratiquant l'aide et la coopération, on doit malheureusement relever le transfert des schémas bureaucratiques les plus condamnables.



Lorsqu'on parle de mimétisme administratif, une équivoque très regrettable se glisse souvent dans le discours. Le sous-développement tendant parfois à être présenté comme le résultat de la colonisation, certains auteurs, peu informés des réalités des pays en développement, dans leur dénonciation du "pêché" du mimétisme, mettent en cause la perpétuation des structures administratives coloniales. Mais on doit relever que le mimétisme actuel ne se fait aucunement à l'égard des structures et des méthodes de l'administration coloniale, rejetée, précisément avec la colonisation. Le mimétisme s'est malheureusement exercé vis-à-vis des systèmes métropolitains actuels, voire même passés (le cas Bokassa) et il a donné des résultats catastrophiques. La copie des régimes institutionnels (qui en Afrique Noire va même parfois jusqu'à la transposition pure et simple des textes des constitutions, des schémas organisationnels et mêmes des "rites") a été poussée à l'extrême. On y a ajouté la copie presque conforme des administrations centrales et territoriales métropolitaines. Au XVIème siècle ne relève-t-on pas déjà dans une lettre du roi du Congo à son frère le roi du Portugal l'expression du désir que tout soit identique dans les deux royaumes ?

Les administrations coloniales étaient loin d'être, en ce qui les concerne, une réplique des administrations métropolitaines aujourd'hui inconsidérément copiées. Les besoins même de la colonisation qui supposaient une forte dose de réalisme, s'y opposaient bien entendu. La lutte contre le mimétisme que devront mener les responsables des Etats en développement doit prendre conscience de cette situation.

Aux administrations de type colonial qui n'excluaient pas en général le contexte socio-culturel, souvent bien connu des membres de celles-ci, auraient dû se substituer dès l'indépendance des systèmes administratifs construits à partir des traditions, des aspirations, des besoins des administrés. Tel n'a pas été le cas. On constate, le plus souvent, l'existence d'administrations centrales qui se veulent les plus modernes possibles, qui pèsent de tout leur poids sur les budgets mais aussi sur toute la vie sociale du pays. On retrouve le type de bourgeoisie administrative que redoutait Frantz Fanon dans ses "Damnés de la terre" et qui est une entrave au développement. Qui parcourt l'intérieur des pays concernés constate partout une hostilité croissante à l'égard de ces fonctionnaires de la capitale (cf. le cas des pays du maghreb, de la Côte d'Ivoire), contre lesquels se feront, immanquablement,



les révoltes populaires, c'est-à-dire l'insurrection des administrés contre les gouvernants et leurs collaborateurs.

Dans les pays en développement, la communication administrative est lourde de sens, tant les tâches de développement dépendent de l'administration. La réunion d'experts sur l'adaptation de l'administration publique et de gestion aux différents contextes socio-culturels, qui s'est tenue à Tanger, sous l'égide de l'UNESCO du 26 au 30 septembre 1977, puis les travaux du 18ème congrès des sciences administratives organisé à Madrid du 30 juin au 4 juillet 1980 par l'Institut international des sciences administratives, ont permis les prises de conscience nécessaires.

On a pu mettre en évidence que la sous-administration était à la fois conséquence et cause du sous-développement et que des programmes de coopération dans différents domaines avaient échoué, en raison de l'insuffisance de l'infrastructure administrative locale. On a mesuré les graves inconvénients d'une administration organisée par mimétisme dans les chefs lieux des Etats, en rupture totale aussi bien avec la masse des administrés qu'avec l'ensemble des traditions du pays. Il a été décidé d'accorder désormais un caractère de priorité au développement d'une administration publique authentiquement nationale, par application des principes mêmes du développement endogène.

Cette démarche se heurte, cependant, aux politiques de coopération administrative que mènent actuellement la plupart des pays et des organisations internationales pratiquant l'aide au développement. La présence au sein même des administrations de coopérants fonctionnaires, que l'on rencontre dans les pays où les recettes d'exportation permettent d'apporter un supplément de rémunération à ceux-ci, est sévèrement jugée par ceux qui souhaiteraient une administration véritablement autonome.

Le clivage colonial entre hauts fonctionnaires, techniciens extérieurs et commis expéditionnaires indigènes se poursuit ainsi de façon peu admissible. De même, de grandes opérations menées aussi inconsidérément que la mission française de réforme administrative, en pleine guère civile tchadienne, paraît une formule peu réaliste.



La solution consiste en la création d'une administration intégrée à la population, même si les agents publics recrutés n'ont pas toutes les connaissances juridiques et économiques des anciens fonctionnaires coloniaux. La confiance des populations en ce domaine est autrement plus importante que les diplômes. Ce type même d'administration serait branché directement sur le développement des populations.

En effet, la sous-administration, ou plus exactement la concentration sur les chefs lieux de la majorité des fonctionnaires, a pour effet de laisser dans un abandon presque total la plus grande partie du territoire des Etats. Or, le développement des cultures, l'animation de coopératives diverses, l'entretien des routes, l'amélioration de l'hygiène publique, la conduite d'opération d'alphabétisation, ... restent les tâches quotidiennes, dans les pays en développement, des administrateurs. Ceux-ci doivent être en mesure d'exercer ces tâches avec compétence, autorité et habileté et, en aucun cas, s'en décharger comme cela est parfois le cas sur des experts étrangers de passage.

Cela suppose la redécouverte, par le personnel administratif de ces pays, des bases de la vie sociale des populations, oubliées parfois à l'occasion d'études acculturantes en Europe, ~~en~~ en Amérique, ... L'aide internationale pourrait s'appliquer à cette redécouverte. Celle-ci devrait fournir en priorité aux Etats une assistance non mesurée pour leur permettre de recouvrer leur histoire et leurs traditions sociales, d'une manière générale l'essentiel de leur patrimoine dans tous les domaines. Bien sûr, il ne saurait être question de reconstituer les antiques administrations des empires ou Etats médiévaux, voire même de ressusciter les chefferies de la colonisation ou de faire de ces administrations du Tiers-Monde des musées, maintenues dans l'archaïsme et l'immobilité au nom du développement endogène.

Une autre administration doit être conçue, de façon à permettre la communication nécessaire avec une population souvent très loin des préoccupations du monde moderne et, le plus souvent, cherchant à assurer, avant tout, sa survie. Administration de terrain, administration de mission, administration de développement devraient prendre tout leur sens. Ce serait la fin aussi de l' "internationale" des fonctionnaires.



Si cette administration nouvelle ne pouvait être installée, là où elle est indispensable, on assistera à la prolifération de structures administratives latérales, officieuses avec tous les dangers de clientélisme et de corruption que cela comporte. De nombreux Etats seraient rapidement "tchadisés" ou "libanisés", sans profit ni pour les peuples sacrifiés, ni pour la communauté internationale elle-même.

On peut répondre résolument par l'affirmative à l'interrogation formulée à Tanger par Gérard Timsit : "la solution des problèmes de la sous-administration, dans les pays en développement, ne passe-t-elle pas par l'enracinement de l'administration dans la société traditionnelle ?". Il faut résolument dissuader les gouvernements préoccupés d'améliorer leur fonction publique, de continuer sur la voie d'un mimétisme absurde à l'égard des administrations - ô combien critiquables - des pays avancés. Précisément, la tâche des organisations internationales sera de fournir toutes les possibilités de cet enracinement administratif dans le contexte socio-culturel. L'étude de cet environnement devrait devenir prioritaire dans les politiques d'aide.

Jadis, les Britanniques avaient cru pouvoir réaliser en Afrique Noire un ambitieux programme de production d'arachides, en lui appliquant toute la science de ses techniciens agricoles et toute l'efficacité du matériel agricole le plus moderne. L'échec fut spectaculaire. Dans le domaine social et administratif, des opérations semblables sont vouées au même sort. La création d'ENA dans les capitales africaines, l'organisation des administrations locales sur le modèle des préfectures européennes ... n'apportent aucune solutions aux problèmes de la sous-administration.

Rien, évidemment, ne pourra être effectué sans une volonté politique des gouvernants, parfois eux-mêmes incapables de mettre sur pied des institutions qui ne soient pas le reflet désolant de celles des anciennes puissances colonisatrices. L'abandon méprisant des anciennes croyances (qui sont très fréquemment la trame solide des sociétés), la mauvaise assimilation d'idéologies de toute sorte apprises sur les bancs des écoles de l'Ouest et de l'Est, des comportements qui risquent d'acculturer les jeunes, déracinés pour le besoin de leurs études. Or ces jeunes sont, pour la plupart d'entre eux, placés, à leur retour au pays, à la tête de services administratifs ou des



circonscriptions. Ne maîtrisant pas, pour la plupart, les techniques de gestion administrative indispensables et, par le rejet des traditions, ne pouvant plus avoir d'impact sur la société traditionnelle, les nouveaux cadres administratifs ne peuvent, à l'heure actuelle, apporter un remède à une situation qui risque fort d'être, à brève échéance, chaotique.

La réflexion amorcée à Tanger, il y a trois ans, devrait se poursuivre sous l'égide de l'UNESCO afin d'aider les pays en voie de développement, à éviter les erreurs fondamentales, en matière d'administration publique.

Il est vrai que toute réforme de l'administration en pays en développement, comme en pays développé, est inséparable d'une révision profonde du système d'éducation. Cela peut se réaliser par des programmes de formation appropriée et des administrateurs et des maîtres. Ceux-ci détiennent, notamment, les clés de la communication.

Fundação Cuidar o Futuro



B - SUSCITER LE VOULOIR COMMUNIQUER

La préparation du terrain, c'est-à-dire l'aménagement de l'administration afin de la rendre apte à la communication, ne saurait être entreprise, sans une action concomitante sur les administrés, afin de susciter chez eux le besoin et le désir de communiquer.

La nécessité d'une telle action est encore mal perçue et cette situation même risque de compromettre les tentatives d'ouverture effectuées récemment.

1/ Eduquer le public

Dans de nombreux pays, le public n'a encore ni le désir, ni la possibilité de communiquer. La plupart des administrés sont enfermés dans une attitude indifférente, voire même hostile, à l'égard de l'administration. Cette attitude mérite d'être prise en considération et analysée. Il faudra, ensuite, tout mettre en oeuvre pour y remédier.

En Occident, la situation conflictuelle entre administration et administrés s'explique aisément par l'histoire. La définition des principes démocratiques est relativement récente et de nombreux citoyens se comportent encore comme des sujets. Les conceptions autoritaires de l'Etat ont survécu à la disparition des anciens régimes. L'accroissement des moyens à la disposition des gouvernements font souvent des détenteurs du pouvoir des personnages plus puissants que les anciens monarques. L'intervention de l'Etat et de l'administration dans la vie quotidienne des citoyens est sans comparaison avec ce qu'elle était jadis. La dépendance du citoyen à l'égard du pouvoir n'a jamais été aussi grande qu'à l'heure actuelle.

C'est du reste la raison pour laquelle certains peuvent parler d'une dégradation des libertés publiques fondamentales, alors que, jamais, sur



le plan national comme sur le plan international, elles n'ont été plus affirmées. Les conditions d'exercice collectif de ces libertés sont, paradoxalement, faibles. Les interventions de l'Etat dans la vie des citoyens ne sont cependant pas, pour la plupart, répressives ou contraignantes, mais s'effectuent au contraire à leur bénéfice. Tout se passe comme si les administrés n'étaient nullement désireux de se mêler des affaires publiques, laissant aux fonctionnaires et aux hommes politiques le soin de décider, souvent en dehors de toute concertation.

Cette attitude du public a permis incontestablement le développement de la bureaucratie que l'on déplore aujourd'hui (sans pouvoir y trouver de substitut) ainsi que le "caporalisme" d'une administration, toujours organisée comme une armée en campagne. Que la transparence de l'administration suédoise réalisée, dès 1766, puisse encore être un sujet d'étonnement, que les écrits de Montesquieu ou de Tocqueville restent encore des mines à citation pour les hommes d'Etat modernes, est tout-à-fait significatif de l'incroyable stagnation dans laquelle végètent encore les sociétés politiques et administratives de l'Occident.

Le passage de la bureaucratie à la participation implique une véritable "révolution culturelle" dans le domaine administratif. Cette révolution culturelle doit s'étendre aux administrés dont la transformation des mentalités et des comportements est une condition de la communication.

Les interventions de plus en plus nombreuses de l'Etat dans la vie du citoyen nécessiteraient, comme contrepartie bien légitime, l'intrusion du public dans la vie même de l'administration. Nous avons vu la résistance des structures administratives à cette intrusion. Cette résistance est d'autant plus forte que les responsables administratifs n'ignorent pas que la communication n'intéresse pas encore la majorité du public, encore peu acquis à la multiplication des représentants, et reste l'apanage d'une minorité de personnes, très vite "phagocytées" par l'appareil administratif.



Il est donc nécessaire de faire naître dans l'ensemble du public une volonté de communiquer. Celle-ci s'est exprimée en France de façon violente et anarchique en 1968 et s'est très vite désagrégée. On cite en ce sens l'expérience, finalement négative, des Conseils d'Universités. Or, l'enjeu d'une participation aux affaires publiques consistait précisément à rétablir un équilibre entre une administration toute puissante et un public complètement désarmé.

Il convient donc de rechercher comment faire naître dans le public une envie de communiquer, puis de participer.

a) L'informer

Cette envie, qui semble encore assez lointaine, ne pourra se développer que si le public connaît l'administration. On peut citer, à cet égard, le cas de l'Autriche qui, par une loi de 1973, a institué l'obligation pour l'administration d'informer, de répondre aux demandes de renseignements des citoyens dans la limite du secret professionnel et des documents de travail, ou le cas de la Suède qui a proclamé le "droit au savoir".

Tel n'est pas, cependant, le cas général. Avec sa manie du secret, l'administration se dissimule depuis des générations dans la société et ne se manifeste souvent que pour des opérations de répression ou de contrainte. L'administré ne considère pas que la finalité d'un service public est la satisfaction des besoins du public, de même qu'il conçoit rarement que toute réglementation ne peut être élaborée que dans le souci de permettre l'exercice dans la société des libertés publiques.



b) Le former

La conception négative de l'administration est répandue (ce qui explique le succès de tous les poujadismes). Une éducation du public est nécessaire pour la faire disparaître. Cette éducation doit être entreprise avant l'arrivée des citoyens dans la vie active, c'est-à-dire essentiellement à l'école. L' "instruction civique" répond un peu à cette préoccupation. Dans les sociétés africaines traditionnelles (notamment en Afrique Centrale), les véritables écoles sociales que sont les sociétés d'initiation pouvaient maintenir la cohésion du groupe, en inculquant aux jeunes toutes les règles du jeu social. Or, actuellement, dans de nombreux pays aucune place n'est encore réservée à l'étude des institutions mêmes et de l'administration du pays. D'une manière générale, l'écolier et l'étudiant sont tenus dans l'ignorance du milieu dans lequel ils vont s'engager.

Mais cette éducation du public sur l'administration que l'on souhaiterait voir assurée à l'école comme à l'université, devrait nécessairement se poursuivre après la scolarité. Cette éducation est parfois confondue avec la tâche d'information qui n'en est que l'un des aspects. En effet, cette information serait très insuffisante si elle devait se borner à la diffusion de renseignements et de guides divers sur les services publics. Il est nécessaire que, régulièrement, le public puisse avoir une connaissance active de la vie publique. La fermeture de l'administration, la sclérose des services, l'attitude des fonctionnaires ne facilitent certes pas cette connaissance ("interdit aux personnes étrangères au service !").

Cette connaissance de l'administration par le public est indispensable et elle est de nature à entraîner à bref délai une amélioration spectaculaire du fonctionnement des services publics. C'est dans cette voie que s'est orientée la Mauritanie dans son projet de "déblocage de l'administration" : création de conseils communaux élus pour que la population apprenne à gérer ses affaires, interpelle l'administration et l'oblige à être plus honnête et plus dynamique.



Lorsqu'un problème administratif quelconque, même mineur surgit, l'administration dépense, parfois, en effet temps et efforts pour informer l'administré. A une époque où l'administré est lié à l'administration par une multitude d'obligations (on ne peut refuser d'être assuré social, de payer ses impôts, d'envoyer ses enfants à l'école, de solliciter des autorisations de démolir, de construire, etc...), on pourrait souhaiter qu'une information systématique du public soit considérée, elle aussi, comme une obligation.

L'éducation et l'information générale des administrés sur les administrations représenteraient des grands pas pour une meilleure communication. Elles ne sauraient, cependant pas constituer, à elles seules un programme. Elles permettraient dans la vie publique de réduire la part nécessaire à la communication proprement dite et d'augmenter rapidement la part de la participation. Toute communication doit, en effet, devenir participative.

Fundação Cuidar o Futuro



2/ Avoir des interlocuteurs

Il faudra donc, dans un public éduqué et informé, définir les conditions de choix, d'élection ou de désignation des interlocuteurs de l'administration. L'administration désireuse de communiquer ne peut en effet recourir, en toute circonstance, au référendum (bien que, sur ^{certain} ~~les~~ plans ~~certains~~, celui-ci est possible et souhaitable).

Le simple fait qu'une administration de communication ne peut s'instaurer sans la multiplication de ces représentants du public ne va pas sans poser de problèmes graves. On sait que les pouvoirs législatifs et réglementaires tiennent à leurs prérogatives et ne souhaitent guère l'intervention du public au sein de l'administration et l'on peut se montrer sceptique sur les possibilités d'organiser une représentation du public en marge de représentations institutionnelles.

Les pays socialistes ont mis en place la formule des comités de quartier, qui se voient souvent confier la fonction publique. Sans être des organes de communication, ils font figure d'organes de liaison tout à la fois une charnière et un tampon malgré la lourdeur de la bureaucratie (Pologne, Chine).

Le risque n'est, hélas, pas illusoire de voir des groupes d'administrés se comporter comme de véritables groupes de pression à l'égard de tels ou tels services et dénaturer ainsi gravement la communication. On peut craindre aussi que le jeu d'intérêts privés vienne compromettre l'intérêt général. Il convient donc d'être très prudent dans l'organisation de structures de communication ou dans leur reconnaissance en qualité d'interface. On peut redouter que l'apparition de certains professionnels de la relation avec l'administration soit un retour aux intermédiaires du passé, une porte ouverte à la corruption. L'objet même de la communication serait compromis par l'existence et la solidification de toute une série d'écrans.



L'instauration d'une administration vraiment participative deviendrait impossible. Il faut éviter une "professionnalisation" de la communication, tant dans l'administration (constitution d'un corps de fonctionnaires chargés de la communication et de cela seulement) que dans le public (constitution d'une corporation d'intermédiaires, de sorte d'agrés). On peut, du reste, déceler dans les structures administratives actuelles, qui sont loin d'être encore des structures de communication, des prémices d'un tel risque. Dans les pays en développement, le métier d'intermédiaire avec l'administration existe fréquemment. On le relève aussi au sein des minorités de travailleurs immigrés qui redoutent (et souvent n'ont pas la possibilité) de communiquer avec l'administration du pays d'accueil.

La puissance publique a cependant, en général, les moyens d'éviter ce professionnalisme de la communication. Elle se doit d'imaginer un certain nombre de structures qui, en elles-mêmes, rendraient impossible son développement. Cela ne signifie pas, pour autant, qu'il faille constituer une para-administration chargée de la représentation des administrés. Déjà les structures consultatives existantes pèchent par excès de rigidité et souvent par manque d'efficacité. Ne peut-on pas, et ce serait un excellent remède à la bureaucratie, favoriser l'apparition de structures spontanées, laisser agir auprès des administrations des associations constituées spontanément. Ce spontanisme serait à coup sûr payant. La constitution par l'administration elle-même, pour se donner parfois bonne conscience, de comités d'usagers, la désignation par elle-même de soi-disants représentants du public ... sont des procédures peu satisfaisantes.

La solution est certainement de faire confiance à la vie associative et lorsqu'elle se manifeste l'associer au service public, après avoir pris, bien entendu, les garanties qui s'imposent. Dans certains pays, la participation au service public de groupements d'administrés se trouve bien ancrée dans les traditions. Cette participation large serait en elle-même un remède aux pressions, qui se manifestent, au contraire, dans les structures de participation rigides. Le phénomène de la constitution de comités de défense dans le cas de mesures inopportunes de l'administration démontre bien que l'administration moderne a besoin de la vie associative, pour éviter de telles mesures.



C'est évidemment à un grand bouleversement que conduirait l'amélioration de la communication poussée jusqu'à la décision concertée. La négociation avec les administrés, par l'intermédiaire d'associations, constituerait une rupture avec les pratiques actuelles. Mais ce bouleversement, qui mettrait un terme à la bureaucratie, ne constituerait qu'un retour aux sources. Dans les anciennes sociétés, un consensus a toujours été recherché pour toute décision concernant la vie du groupe. Dans les sociétés traditionnelles africaines, il en est encore ainsi.

Sur le plan pratique, sans pour autant porter atteinte à la spontanéité souhaitée, un certain nombre de mesures pourraient faciliter la constitution et l'action d'associations d'administrés. Toutefois, la concertation ne pourra s'établir que lorsque l'administration, comme nous le suggérons précédemment, aura accepté de se fragmenter en unités plus humaines et plus proches des administrés. Des structures de concertation des usagers établies auprès des grandes administrations centrales peuvent être perçues comme des sortes de caution. On peut parler de communication ou de participation biaisée.

Rendre le public désireux de pousser la communication jusqu'à la participation, ne se fera pas du jour au lendemain. La participation à l'administration publique est une responsabilité collective. (Cf. l'expérience sénégalaise en vue d'institutionnaliser la participation des populations au développement, en décembre 1979). L'exercer constitue une charge très lourde qui nécessiterait beaucoup de dévouement et aussi beaucoup de temps. C'est pourquoi le stade d'une simple communication, progressivement affinée, est indispensable et ne saurait être précipité. Le passage à la participation ne pourra être raisonnablement réalisé en une seule génération. Mais tous les efforts doivent y tendre et sans aucun retard.



3/ Nationaliser et internationaliser les efforts

L'amélioration de la communication à l'intérieur comme à l'extérieur des administrations publiques des divers pays ne peut, en aucun cas, être envisagée, sans une référence constante aux contextes socio-politiques.

Ceci implique la nécessité d'une série d'études correspondant aux divers types de civilisation. La diffusion des religions et des idéologies montre, cependant, qu'en dépit de leurs différences, les sociétés peuvent évoluer conformément à des principes communs. Il en est de même de leurs administrations publiques.

Cela ne signifie pas qu'il faille pour autant définir une idéologie de la communication et de la participation administrative, susceptible de s'adapter à toutes les réalités socio-culturelles. L'interaction des sociétés actuelles les unes sur les autres supposent cependant une recherche en commun.

Les études comparées des problèmes administratifs dans les différents pays ont mis en évidence des similitudes nombreuses. Cette constatation ne peut qu'inciter à la coopération internationale dans la recherche des méthodes d'amélioration des administrations.

En outre, de nombreuses difficultés politiques, et ce terme est un euphémisme dans les régions ravagées par la guerre civile, ont leur origine dans les mauvaises relations entre administration et public.

Les études sur l'amélioration des administrations publiques ne peuvent, de ce fait, rester enfermées dans des cadres nationaux. Une déstabilisation dans une quelconque région du monde, ayant pour origine une maladministration, aura fatalement une répercussion dans d'autres pays. La communauté internationale est concernée.



Les dernières réunions internationales sur l'administration publique, comme la mise en évidence que les efforts de développement nécessitaient une solution préalable des problèmes de maladministration, démontrent suffisamment la nécessité d'une recherche à l'échelon international et non d'une simple addition d'études nationales.

Ces travaux pourraient être menés par des équipes pluridisciplinaires comprenant, notamment, des spécialistes et des fonctionnaires en activité, ce qui nécessite, bien entendu, l'appui sans réserve des autorités des différents pays. La plupart sont du reste à présent conscients des dangers graves de la bureaucratie comme des perspectives qui résulteraient d'une amélioration des rapports entre les administration et le public.

Les efforts nécessaires pour mener à bien, à l'échelle mondiale, cette recherche d'une administration publique au service du public devraient, naturellement, déboucher sur des résolutions qui seraient soumises aux organisations internationales compétentes.

La résolution n° (77) 31 du Conseil de l'Europe sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 28 septembre 1977, a constitué un premier pas dans cette voie. Elle peut servir d'exemple.

Il ne s'agit pas, en effet, d'adopter des règles mais des principes communs dont les Etats pourrout assurer la mise en oeuvre dans le cadre de leurs administrations propres. Les principes définis par le Conseil de l'Europe : droit d'être entendu, accès aux éléments d'information, assistance et représentation, motivation des actes administratifs, indication des voies de recours, auraient pu être formulées à un échelon international plus vaste. Leur mise en application, par les gouvernements concernés, a démontré que la procédure choisie était bonne. Mais ces principes constituaient des bases de départ. Les objectifs à atteindre, esquissés dans le présent rapport, vont plus loin sur le chemin de la communication qui conduit à la participation administrative. Il faut s'engager, le plus loin possible, sur cette voie.



EN GUISE DE CONCLUSION

Peut-être faudrait-il s'interroger, en conclusion, sur la valeur positive de la communication pour l'administration et les administrés, quels que soient les contextes socio-culturels.

Elle n'est sûrement pas une méthode facile, un bien immédiat. Elle ne peut être une solution d'avenir, que si la communication est voulue pleinement, sans réticence, si toutes ses conséquences et ses implications sont acceptées, en particulier, la transformation du statut de l'administré et de l'agent public, l'avènement d'une nouvelle démocratie.

Sans cette fin, elle est un mauvais moyen, elle n'est rien.

Fundação Cuidar o Futuro

Dès lors ne faut-il pas se demander si les tentatives d'amélioration de la communication portent bien en elle le germe de ce changement capital ?

Si la communication relève d'une politique de séduction, la réponse est certainement négative.

Si l'on dépasse cette approche, on constate que l'administration, comme le pouvoir, n'est pas très au clair et accumule des discours et des pratiques contradictoires.

Entre l' "assistanat" à l'administré, lieu d'un contrôle social qu'on ne saurait sous-estimer et l'injonction à la responsabilité, l'ambivalence est forte, le poids de l'histoire, de la culture, des systèmes politiques aussi.



Au vrai, ces hésitations cachent et illustrent à la fois la nécessaire mutation de l'administration.

Sans elle, il ne saurait y avoir une réelle communication, un nouveau contrat social.

Le changement de statut de l'administré qui est appelé et qui seul peut résoudre au fond la crise de la communication, implique celui de l'administration. Il concerne, non point ses seules méthodes, mais son état et le statut de ses membres, encore que ceux-ci commandent grandement les fins et les moyens.

A cet appel à une transformation essentielle du couple Administration-administré, de chacun d'eux, de leur place et de leur rôle, la réponse ne peut venir, à l'évidence, de la seule administration.

Ce ne peut, naturellement, aller qu'à l'encontre du but poursuivi, donner sans doute quelques résultats superficiels mais renforcer la crise et ses mobiles.

Fundação Cuidar o Futuro

Le problème est politique : il ne peut être traité qu'à son juste niveau.



THEMES DE RECHERCHE

La liste n'est pas exhaustive mais il nous semble qu'avant de définir une politique en matière de communication dans l'administration, ou entre l'administration et le public, il faudrait étudier, en priorité, certains points.

Il serait indispensable, en particulier, de définir, plus précisément, les problèmes de la communication, selon les pays, les administrations, l'environnement, ... afin de juger de la qualité des méthodes avancées et de les adapter aux intéressés.

Fundação Cuidar o Futuro



- Etudier l'historique de la communication

- à la bureaucratie et son secret, de droit, de fait et renforcée pour diverses raisons, on oppose l'administration de communication : la bonne administration pour la gestion, le développement, les droits de l'homme et la démocratie ...

- en outre, dans ce futur, on semble retrouver un état passé, naturel ou conquis : quelque "bon temps" où la communication sociale existait pour le plus grand bien de tous.

Cette intégration de la communication dans l'histoire des sociétés et de leur administration exige que soit tiré au clair cette évolution, son processus, son contenu, son sens : partant celui-là même de la communication.

. Etude du processus d'émergence de la communication
 . sous quelles influences ? Après quoi ?
contre et pour quoi ?

- . émergence du concept même ;
- . émergence du fait de communication ;
- . émergence de la communication comme solution

- et ce, au regard du secret, comme moyen et fin, dans des environnements variés ...

Ceci permettrait d'apprécier la réelle nouveauté du phénomène autant que sa réalité même, de mesurer sa signification, donnée comme universelle.

On parle de la communication : elle apparaît bien comme multiple, et non seulement dans le temps.
(cf. stratégies et politiques de communication).



- Etudier les stratégies et politiques de communication

Il serait intéressant de rechercher qu'elles sont les applications réalisées ou projetées, en matière de communication, tant au sein de l'administration que dans ses relations avec les populations :

- . réglementation,
- . structures,
- . procédures et méthodes,
- . formation,
- . etc.

Elles devraient éclairer le contenu donné à la communication, l'objectif réellement poursuivi, le sens réel donné à la communication.

Cette étude devrait également permettre d'apprécier la part politique de la communication (de la politisation dans les moyens à l'alibi du but, etc...).

Fundação Cuidar o Futuro

Un point essentiel à observer :

Le caractère bilatéral ou non des communications instituées :

(annoncé, perçu, réel ? quel type de retour ? quelle liberté des communicants ? quel statut des communicants ?).

Cela permettra de saisir, s'il y a communication, au sens strict ou seulement des passages d'information avec toutes les conséquences de cette fausse communication.



Fundação Cuidar o Futuro

et, en regard, les administrations en cause.

Ceci permettrait de dépasser le singulier, le public, l'administration ou le global (les populations) pour découvrir le tissu administratif et la façon dont il est parcouru par la communication : les communications.

. On pourrait envisager l'étude d'un type de public :

- . les agriculteurs
- . les habitants de tel ou tel village
- . les jeunes, les femmes
- ...

. On pourrait envisager aussi l'étude d'un ensemble :

- . un village
- . une région
- . etc...

Fundação Cuidar o Futuro

Les blocages à la communication pourraient encore être "approchés" par une étude des crises de "régulations" dans un secteur donné (apparition de nouveaux acteurs, de nouveaux rôles, de nouveaux objectifs, ... entraînant la rupture de l'équilibre précédent ; lequel ? comment ?



Les différents blocages mis au clair, on pourrait alors passer à une étude approfondie des méthodes à mettre en oeuvre pour y faire face.

Sauf à mener des recherches sur des réformes accomplies ou en cours, cette phase ne peut être envisagée, avec quelque chance de succès, qu'après l'étude des blocages et les autres études proposées ci-dessus.

On s'en tiendra donc, ici, à cette partie primordiale de la recherche.

Un autre point, toutefois, pourrait être déjà abordé sans difficulté :

Fundação Cuidar o Futuro Service public de communication

ou plus précisément, dans notre optique,

- quel rôle joue l'administration dans le service public de communication.

(support/contenu ; monopole/concurrence/participation ; proposition/réglementation, ...)

Aujourd'hui, c'est un des problèmes les plus cruciaux posés aux sociétés et aux administrations.

La solution définit plus que la communication, le type d'administration et de société.

x

x

x



A N N E X E - 1

BIBLIOGRAPHIE

Fundação Cuidar o Futuro



- 5 -

1977 1V

PLAN DE LA BIBLIOGRAPHIE

VI - OCEANIE
VII - AMERIQUE DU SUD
VIII - ASIE
IX - AUSTRALIE
X - JAPON

(on n'a retenu ici que les documents les plus récents). (°)

I - TRAVAUX INTERNATIONAUX

II - FRANCE

- a) ouvrages
- b) articles
- c) documents officiels
- d) colloques

III - EUROPE (France exclue)

- a) Europe
- b) Pologne
- c) Norvège
- d) Suède
- e) F.F.A.
- f) Grande-Bretagne
- g) Espagne
- h) Italie
- i) Turquie
- j) Autriche

IV - CONTINENT AMERICAIN

- a) Canada
- b) Etats-Unis
- c) Mexique
- d) Brésil
- e) Vénézuéla

V - AFRIQUE

- a) Maghreb
- b) Afrique Noire : travaux généraux
- c) Sénégal
- d) Nigéria
- e) Afrique de l'Est
- f) Cameroun

(°) Une bibliographie complémentaire a été fournie par :

- l'I.I.A.P. (Paris), 618 références
- l'I.I.S.A. (Bruxelles)



VI - ASIE

- a) Inde
- b) Thaïlande
- c) Chine
- d) Proche-Orient

VII - OCEANIE

- a) Australie
- b) Indonésie

I - TRAVAUX INTERNATIONAUX

II - FRANCE

- a) ouvrages
- b) articles
- c) documents officiels
- d) colloques

III - EUROPE (France exclue)

- a) Europe
- b) Belgique
- c) Norvège
- d) Suède
- e) Suisse
- f) Espagne
- g) Italie
- h) Turquie
- i) Autriche

IV - CONTINENT AMERICAIN

- a) Canada
- b) Etats-Unis
- c) Mexique
- d) Brésil
- e) Venezuela

V - AFRIQUE

- a) Maghreb
- b) Afrique Noire : travaux généraux
- c) Sénégal
- d) Nigeria
- e) Afrique de l'Est
- f) Cameroun

Fundação Cuidar o Futuro

(*) Une bibliographie complémentaire a été fournie par
 - I.F.I.S.A. (Paris) - 818 références
 - I.F.I.S.A. (Bruxelles)



I - TRAVAUX INTERNATIONAUX

J. ANTOINE "La communication entre les administrations et leurs publics", l'Administration publique : perspectives d'avenir, colloque international, Québec, mai 1979.

Conférence internationale sur l'amélioration de la gestion du service public - Amélioration des services de l'Etat, Rapport, Washington, D.C. 1979.

Conseil de l'Europe, Actes du colloque du Conseil de l'Europe sur la liberté d'information ..., Strasbourg, 1977.

Conseil de l'Europe, "Rapport sur l'accès du public aux documents gouvernementaux", Assemblée, Strasbourg, 1978.

A. MOLITOR, "La réponse de l'administration publique aux défis contemporains", Institut international des sciences administratives, Congrès de Madrid, juin 1980.

VI° Congrès international des responsables de la formation des fonctionnaires supérieurs, Bonn, 15 - 19 septembre 1980 (thème I : La contribution de la formation des fonctionnaires supérieurs à l'administration des communication à l'intérieur de l'administration et entre l'administration et le public).

O.C.D.E., "Social implications arising from the increasing use of information technologies", Paris, 1978.

Gérard TIMSIT, "Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel", Revue française d'administration publique, n° 7, juillet/septembre 1978.

UNESCO, "Adaptation des administrations publiques et de la gestion aux différents contextes socio-culturels", Tanger, 26-30 septembre 1977.

UNESCO, "Développement endogène, culture et société", Unesco, juin 1979.

UNESCO, Commission internationale d'étude des problèmes de la communication, rapport final, 1979, 584 p.

UNESCO, Interim report of the international commission for the study of communication problems, General Conference, 20° session, Paris 1978, (rapport Mac Bride).

"Vers un nouvel ordre international de l'information" ?, Problèmes politiques et sociaux, n° 324, 25 novembre 1977, 44 p.

II - FRANCE

a) Ouvrages

M. ABDEL HADI, L'administration et le public, thèse de doctorat (Paris), de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris II.



- Jacques ATTALI, La parole et l'Outil, Paris, PUF, 1975.
- F.X. AUBRY, Les préfectures face à la société bloquée, moyens et limites d'une politique d'information au niveau départemental, Paris, Université Paris I, 1971.
- C. BOIS, La lisibilité : conseils pratiques, ARAP, (sans date).
- J.C. BORDA, "Le citoyen et l'administration", Université de Bordeaux, I.E.P., 1970.
- Hervé BOURGES, Décoloniser l'information, Editions CANA, 1978.
- J. CHEVALLIER, D. LOSCHAK, Science administrative, Tome II, page 196 et s. : "La communication", Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.
- Commission de coordination de la documentation administrative : s'informer et se documenter auprès de l'administration, La documentation française, 1978.
- Michez CROZIER, On ne change pas la société par décret, Paris, Grasset 1979.
- R. DEJEAN, Considérations sur l'imprimé, ARAP, (sans date).
- A. DUCHENE, MARULLAZ, ZWICKERT, l'Amélioration des services publics dans les zones à faible densité de population, 100 p., La documentation française, 1978.
- D. FAIVRE-ISTRIA, "Le secrétariat d'Etat aux relations publiques", Paris, Université Paris II, 1972.
- F. GALLOUEDEC GENUYS, Une informatique pour les administrés I.F.S.A., éd. Cujas, 1980.
- F. GALLOUEDEC GENUYS, Le secret des fichiers, I.F.S.A., Herbert MAISL, 1976, Cujas.
- B. GOURNAY, L'Administration, Que sais-je, P.U.F., 126 p.
- J.M. LAVEISSIERE, Le silence de l'administration, thèse de doctorat d'Etat, janvier 1979, Bordeaux.
- B. MALIGNIER, Les fonctions de médiateur, Paris, P.U.F., 1979, 231 p.
- L. NIZARD, "Le Plan" in La consultation dans l'administration contemporaine, Paris, Cujas, 1972.
- S. NORA et A. MINC, l'Informatisation de la société, Seuil, 1978.
- A. PEYREFFITTE, Le mal français, Paris, Plon, 1976.



S. RIALS, R. DRAGO, Administration et organisation, 1910-1930, Paris, éd. Beauchêne, 1977.

J. RIGAUD, Les institutions administratives françaises, cours I.E.P., 1977-1978, (administration, information et communication sociale).

M. SOUSAL, Les relations publiques en matière administrative, Institut international des sciences administratives, 1965, 140 p.

Lucien SFEZ, L'enfer et le paradis, Critique de la théologie politique, P.U.F., 1978.

b) Articles

J. BON, A. LOUPPE, "L'adaptation de l'administration aux administrés", Administration, 1975, n° 90.

Sc. BOUZELY, "Où vont les sous-préfets d'arrondissement ?" La revue administrative, n° 195, mai/juin 1980.

Guy BRAIBANT, Administration et participation, Revue internationale des sciences administratives, 1978, n° 1, 2, vol. XLIV, pp. 159/165.

Guy BRAIBANT, "Réflexion sur les perspectives d'évolution de l'administration", texte d'une conférence présentée le 23.1.1979 à l'I.I.A.P., Revue française d'administration publique, 1979, n° 9, pp. 179-199.

Olivier BUISSON et Jean-Charles SAVIGNAC, "La mission d'organisation administrative", Revue administrative, 1978, n° 181, pp. 99-101.

P. CAMOUS, "Contrepoints sur l'information administrative", Administration, 1973, n° 81.

J. CHEVALLIER, "La participation dans l'administration française ; discours et pratique", Revue française d'administration publique, n° 37, janvier/mars 1976, et n° 39, juillet/septembre 1976.

Michel CROZIER, "La crise bureaucratique", Revue française d'administration publique, n° 15, juillet/septembre 1980.

Patrick DIBOUT, "Législation et jurisprudence pour un droit à la communication des documents administratifs", Revue administrative, n° 173, septembre/octobre 1976.

Patrick DIBOUT, "La liberté d'accès aux documents administratifs" Revue administrative, 1979, n° 187, pp. 23-39.



E.N.A., "Les relations de l'administration avec son public", Promotion, janvier 1978.

J.P. FERRIER, "La participation des administrés aux décisions de l'administration", Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1974, n°3.

F. GALLOUEDEC GENUYS, "L'administration et les administrés devant le secret", Informatique et gestion, n° 40, pp.45-50.

André HOLLEAUX, "La constitution de l'Association pour l'amélioration des rapports avec le public (ARAP)", Revue administrative de l'Est de la France, Metz, 1er trimestre 76

André HOLLEAUX, Les lois de la "troisième génération des droits de l'homme", ébanche d'étude comparative, Revue française d'administration publique, n° 15, juillet/ septembre 1980, pp. 527-555.

André HOLLEAUX, Un colloque sur l'informatique et les libertés", 1979.

André HOLLEAUX, "Le phénomène associatif", R.F.A.S., n° 8, juillet/septembre 1978.

André HOLLEAUX, "Administration et usagers", Revue administrative de l'Est de la France, n° 8, 4ème trimestre 1977, p. 5 à 16.

Fundação Cuidar o Futuro

Romain LAUFER, Crise de légitimité dans les grandes organisations, Revue française de gestion, Hommes et Techniques, n° 9, mars/avril 1977.

Romain LAUFER, "Le marketing du service public", Revue française de gestion, n° 9, mars/avril 1977.

Laureano LOPEZ-RODO, La procédure administrative non contentieuse, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n° 3, 1980, pp. 607-628.

B. LUISIN, "Le conciliateur", Revue administrative de l'Est de la France, 1978, n° 12.

J. MILHAUD, "Le dialogue administration-administré", Cahiers de l'I.I.A.P., 1977, n° 36-37.

Le moniteur des travaux publics et du bâtiment, "Les français et leur administration", n° 308, 1978.

J. MOSSUZ-LAVAU, "L'attitude des jeunes à l'égard de l'administration", Revue internationale des sciences administratives, 1975, n° 1.

Lucien NIZARD, "Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l'administration française : un essai d'explication théorique", Revue française d'administration publique, n° 15, juillet/septembre 1980, pp. 571-591.



A. PAQUET, "Ombudsman et médiateur", Cahiers I.I.A.P., 1977, n° 36-37.

Jacques RIBS, "Information des citoyens et secret administratif", Gazette de Paris, 15-16 janvier 1973.

P. RIPOCHE, "La communication", Revue Publics, ARAP, n°2.

H. THIEBAULT, "Pratique de la participation", Revue française d'urbanisme, n° 160, 1977.

Gérard TIMSIT, Les nouveaux modèles d'administration, Etudes et Documents, Conseil d'Etat, 1978-1979, n° 30, pp. 19-41.

J. VACHER-DESSVERNAIS, "Le français administratif. La virgule de M. Thiers", Service public et langage, 1973, n° 9.

Y. WEBER, "La technocratie", Revue administrative de l'Est de la France, n° 9, 1er trimestre 1978, p. 5 à 22.

c) Documents officiels

Commission chargée de la communication au public des documents administratifs. 1er rapport, La documentation française, janvier 1978.

G. EGRET, "L'amélioration des rapports entre l'administration et les contribuables, en particulier les non-salariés", Journal Officiel, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, 1978, n° 6.

Journal Officiel de la République française, loi du 17 juillet 1978 et ses décrets d'application, J.O. 18 juillet 1978.

Journal Officiel de la République française, loi du 6 janvier 1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, J.O., 7 janvier 1978.

Journal Officiel de la République française, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, "L'amélioration de l'information économique et sociale des Français", J.O. n° 26, 1979.

Journal Officiel de la République française, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, "L'information au service du développement régional", J.O. n°4, 1980.

A. MAYOUD, "Relation de l'administration avec les administrés", Journal Officiel de la République française, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, Paris, 1978, n° 60.

Ministères de l'Economie et du Budget, Service de l'information, L'effort d'information du ministère de l'Economie et du ministère du Budget, Documents, Paris, juin 1980.



Ministère de l'équipement, La fonction de documentation et d'information au Ministère de l'équipement, 1977, (Commission de coordination de la documentation administrative).

Premier Msnistre - Service d'information et de diffusion, "L'amélioration des rapports entre l'administration et les citoyens", Actualités documents, avril 1980.

Premier Ministre - Service d'information et de diffusion, "Le citoyen et l'administration, Bilan d'une politique", février 1980, (dossier).

Premier Ministre - Service de l'information et de diffusion, "Une nouvelle étape de la simplification administrative", 3ème programme, février 1979, 4ème programme 1980.

Premier Ministre - Service d'information et de diffusion, Actualités service, "Les relations entre public et administration", A.S. n° 322, novembre 1978 ; "Les Français et leur administration", A.S., n° 306, mars 1978 ; "Simplification administrative", A.S., n° 326, mars 1979 ; "Le médiateur", A.S., n° 312, juin 1978 ; "Le conciliateur", A.S., n° 281, janvier 1977 ; "La motivation des actes administratifs", A.S., n° 346, février 1980.

d) Colloques Fundação Cuidar o Futuro

Louis FOUGERE, Liberté d'information et communication aux administrés des documents publics dans la théorie et la pratique française - Situation actuelle et projets de réforme, Colloque de Graz sur l'accès à l'information, 21/23 septembre 1976.

"Les relations administration-administrés", colloque de Nantes, I.F.S.A., juin 1977.

Pierre NARDIN, L'information économique au niveau régional et local, La circulation de l'information, L'expérience "correspondants" des O.E.R., Informatisation et société, n°3, Informatique et développement régional, colloque du 20 et 21 octobre 1977, Centre culturel de l'Ouest, à Fontevraud.

"Colloque régional sur les relations administration-administré", Revue administrative de l'Est de la France, n° 11, 3ème trimestre 1978.



J.C. COLLIGNON, F. DREYFUS, J. SILLER, Y. MENY, M.C. KESSLER, J.L. BODIGUEL, J. SIWEK-POUYDESSEAU, C. WIENER, M. CEOARA, Y. FORTIN, N. GAIN, F. HAMON, C. de WENDEN, G. TIMSIT, "L'administration vue par les politiques", I.F.S.A., Université Paris Sud, 1978, 334 p. Cahier de l'I.F.S.A., n° 18, 1979.

"La fin du secret administratif ?", Colloque ARAP, mai 1979

"L'administration et la politique en France", Colloque I.F.S.A., novembre/décembre 1979.

"Les obstacles à la communication sociale", Bordeaux, 2ème congrès des sciences de l'information et de la communication, mai 1980, (M.S.H. d'Aquitaine).

LEVALLOIS, MANDELKERN, MOUTERDE, Exposés au colloque France-Mexique sur "Les relations de l'administration avec le public", juin 1980, I.I.A.P.

"Les rapports entre l'administration et l'administré", Colloque du 13 mars 1980 organisé par le Médiateur.

III - EUROPE (France exclue)

a) Europe

C. DEBBASCH (sous la direction de) L'administration et les transformations économiques et sociales en Europe, éd. C.N.R.S., 1979.

D. PIKE, E. HEBERT, B. WENNERGREN, H. MEYN : "La communication au public des documents administratifs à l'étranger", Problèmes politique et sociaux, n° 306, 18 mars 1977.

G. TIMSIT et C. WIENER, "Administration et politique en Grande-Bretagne, en Italie et en République Fédérale d'Allemagne", Revue française de science politique, n° 3, juin 1980, pp. 506-532

b) Pologne

J. LETOWSKI, "Les devoirs de l'administration face aux citoyens, Pologne", 18ème Congrès de l'Institut international des sciences administratives, Madrid, 30 juin/4 juillet 1980.

Fundação Cuidar o Futuro



c) Norvège et Finlande

Drud BERNTSEN, "Can the bureaucracy be distributed ?" Report on the Norwegian development and the work of the Data Decentralisation Committee, Datafair 1977, 4 th October 1977.

Philippe ARDAND, "Le droit à la communication des documents administratifs en Finlande", Revue internationale de droit comparé, n° 2, 1976.

d) Suède

Feuillets de documentation sur la Suède,
Administration locale en Suède, août 1979 ;
L'ombudsman en Suède, décembre/février 1979 ;
Les institutions politiques et administratives de la Suède, février 1980.

Report from Commission of bureaucracy : "Better contact between individuals and authorities", 1979, Suède.

The Swedish agency for administrative development, "Making change in the Public administration", Paris, janvier 1979.

e) R. F. A.

R. ALBRECHT - E. RIEDEGELD, "Bürger und Verwaltung", Zeitschrift für Verwaltungslehre Recht Und V. Politik, 1977, Volz. n° 68.

W. HOFFMANN - RIEM, "Burgernahe Verwaltung ?", Neuwied : Luchterhand 1980.

F. KNOPFLE, "Allemagne fédérale" in La constitution dans l'administration contemporaine, Paris, Cujas, 1972.

F. KNOPFLE, "Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung" Deutsches Verwaltungsblatt, 1974, vol. 89, n° 18.

E. RASCH, "Probleme des Bürokratie der öffentlichen Hand, Zeitschrift für Verwaltungslehre, V- recht und V- politik", 1976, n° 3, vol. 76, loc. CERSA.

SCHAFFER, "Moderne Verwaltung im sozialen Rechtsstaat" Verwaltungsblatt, 1973, n° 515.

M. SIEDENTOPF, "La fonction publique en République fédérale d'Allemagne", I.I.A.P., janvier/mars 1980, (Sess. Trav. Grt).



f) Grande-Bretagne

G. MARSCHALL, "Maladministration", Public Law, 1973

G. MARSCHALL, Reforming the parliamentary commissioner"
Public adm. journal of the Royal, institute of Public
administration, 1977, vol. 55, n° Winter.

Y. RAGUIN, "La simplification, la coordination et l'in-
formation administrative en Grande Bretagne", Revue
administrative de l'Est de la France, 1977, n° 180.

g) Espagne

J. ORTIZ DE MENDIVIL, "Denuncias y reclamaciones de
particulares", Doc. Adm. Vol. Espagne, n° B 528, 1973,
I.F.S.A.

h) Italie

G. PELLICIARI, "Partecipazione sociale e deconcentramento
urbano", Administrare, 1975, n°4, Loc. CERSA.

i) Turquie

Fundação Cuidar o Futuro

KAZANCI, "Public relation approach and practice in
turkish public administration", Turkish public adminis-
tration, annual, n° 1, 1974.

I. TEKELI et G. SAYLAN, "The theory of corruption",
Turkish public administration annual 2, 1975.

j) Autriche

L. ADAMOVICH, "L'obligation d'informer en Autriche
comme moyen de réalisation de la liberté d'information",
Colloque du Conseil de l'Europe sur la liberté d'infor-
mation, Strasbourg, 1976.



IV - CONTINENT AMERICAIN

a) Canada

J. LOTZ, "Public Hearings, for Confrontation or Dialogue", Optium, Ottawa, n° 2 (vol. 9).

b) Etats-Unis

G. ARENA, "La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo" (étude sur les Etats-Unis), Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n°1, 1976.

G. DELORME, "Les services d'information et d'assistance des contribuables aux Etats-Unis d'Amérique", Bulletin de l'économie et des finances, avril/juin 1978, n° 81.

Laurens DELPECH, "La diffusion des principes du management public dans l'administration américaine - L'exemple du Civil Service Reform Act de 1978", Revue française d'administration publique, n° 15, juillet/septembre 1980, pp. 605-620.

P.F. DIVIER, "Etats-Unis, l'administration transparente, l'accès des citoyens américains aux documents officiels", Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1975, n° 1.

Public management, Washington "Reaching the public", Vol. 60, n°6, 1978.

Fundação Cuidar o Futuro

c) Mexique

A. CARRILLO CASTRO, "La reforma administrativa in Mexico" Instituto nacional de administracion publica, Mexico, 1978.

F. DE LA MORA, "Subsistema de quejas y sugerencias jura technica", Mexique Presidence de la Republique, 1978.

Presidencia de la Republica, Mexique, "Sistema de orientation informacion y quejas", Coordinacion General de Estudios Administrativos, Mexico, 1979

"Lineamientos generales del programa di reforma di ventanillas du gobierno federal idem a subsistema de quejas y sugerencias", 1978.

d) Brésil

G. ADOLFO, A. DIAS, "L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés au Brésil", I.I.A.P., janvier/mars 1980, session/travail gouvernemental.
de

"Rapport sur les relations entre l'administration et le public dans le cadre de trois pays d'Amérique Latine, Honduras, Brésil et Colombie", I.I.A.P., mars 1980, session nouvelle gestion publique.



e) Vénézuela

C. QUINTERO, "La experiencia venezolana del ombudsman presidencial", Revue internationale de sciences administratives, vol. belge, 1972, n° 38.

V - AFRIQUE

a) Maghreb

CRESM, Introduction à l'Afrique du Nord contemporaine, - H. MICHEL "Administration et développement au Maghreb".

A. ELMOUNABIM, M. CHERKAOUI, "La répartition des compétences entre niveau central, niveau local et niveau intermédiaire au Maroc", I.I.A.P., janvier/mars 1980, (Sess. Trav. Gvt).

Etudes sociologiques sur le Maroc, Rabat, 1971, 361 p.

- A. KHATIBI, "Etat et classes sociales",
- G. LAZAREF, "Classes sociales et développement",
- P. PASCON, M. BENTAHAR, "Ce que disent 296 jeunes ruraux".

J. FRAYSSINET, "L'informatique en Algérie, Annuaire de l'Afrique du Nord, 1979, p. 177 - 213.

J. LECA et J.C. VATIN, "L'Algérie politique : Institutions et régime, Presses de la FNSP, 1975.

R. LEVEAU, Le fellah marocain, défenseur du trône, Presses de la FNSP, 1976, 280 p.

O. MARAIS, "Elites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant", Annuaire de l'Afrique du Nord, C.N.R.S., 1972, p. 179 - 201.

J.C. VATIN, L'Algérie politique, histoire et société, Presses de la FNSP.



b) Afrique Noire : travaux généraux -

J. BUGNICOURT, "Action administrative et communication avec les administrés en Afrique", Revue française d'administration publique, avril/juin 1977.

J. BUGNICOURT, Le mimétisme administratif, FNSP, 1978.

c) Sénégal

Présidence de la République du Sénégal, "Rapport d'évaluation de l'application de la réforme de l'administration territoriale et locale", Bureau organisation et méthodes, juin 1978.

d) Nigéria

L. ANISE, "The conception of local service delivery in Nigerian public administration", Nigeria University of Ife, février 1980.

D.C. BACH, "The permanent secretary in Nigeria's new executive presidential system", University of Ife et Bordeaux, 1979.

e) Afrique de l'Est

ADEDJI Adebayo, HYDEN Goran, Developping research on African administration, Nairobi, East African Literature Bureau, 1975.

L. ADAMOLEKUN, "Towards Development oriented Bureaucracies in Africa", Revue internationale de sciences administratives, XIII, 1976, n° 3.

HYDEN Goran, ed. A decade of public administration in Africa, Nairobi, Kenya Literature Bureau, 1975, 400 p.

OLUYEDE P.A., Administrative Law in East Africa, Nairobi, Kenya Literature Bureau, 1974.



Zambie

DRESANG Dennis, The Zambia civil service : ~~an~~ bureau-
rualism and Development Administration, Nairobi, East
African Publishing House, 1975, 188 p.

D.L. DRESANG "Ethnic Politics, Representative bureaucra-
cy and development administration : the Zambian Case"
APSR 68, décembre 1974.

R. MARTIN, "The Ombudsman in Zambia" The journal of
modern African studies, 15.2. 1977.

S.A. QUICK, "Bureaucracy and rural Socialism in Zambia"
The journal of modern African studies, 15.3. 1977

TORDOFF William, ed. Administration in Zambia,
Manchester, Manchester University Press, 1979.

Tanzanie

ADEDJI Adebayo, The Tanzanian civil service : a decade
after independance : progress, problems and prospects,
Ile Ife, University of Ife Press, 1974, 30 p.

P.O. COLLINS, "Decentralization and local Administration
for Development in Tanzania", n° 94, mai 1976, University
of Sussex Brighton, England.

P.S. MARO, W.F.I. MLAY, "Decentralization and Organizatio
of Space in Tanzania", Africa 49 (3) 1979.

Kenya

G. ALIBARUMO "Issues in Administration of integrated
Development Programmes in Kenya" (Programme de dévelop-
pement rural) Cahiers africains d'administration publique
n° 17, juillet 1977.

LEONARD David K., Rural administration in Kenya,
Nairobi, East African Literature Bureau, 1973,
166 p.

O.W. OYUGI, "Local Government and Development in Kenya",
D.P. 131, avril 1978, University of Sussex Brighton,
England.

f) Cameroun

L.M. ABOGO-AKOMO, "La répartition des compétences entre
l'Etat, le niveau local et le niveau intermédiaire au
Cameroun", I.I.A.P. janvier/mars 1980, (Sess. Trav. Gvt).

J.F. LEGUIL, L'Etat au Cameroun, Presses de la FNSP, 298 p.
1979.



VI - ASIE

a) Inde

S. PRUTHI, P.S. NAGPAUL, Pattern and Role of informal Communication in R and D, 49 p. Centre for study of science ... New Delhi, 1/78.

O. SULC, Methodology of forecasting complex development process of the scientific and technological revolution, 46 p. Centre for study of science ... New Delhi, 1977.

b) Thaïlande

J. KOMPMAT, T. ANGKINAND, "L'amélioration des rapports entre administration et administrés en Thaïlande", I.I.A.P., janvier/mars 1980, (Session Trav. Gvt.).

c) Chine

L. DITTMER, "Revolution and Reconstruction in contemporary Chinese Bureaucracy", Journal of comparative adm., 1974, vol. 5, n° 4.

d) Proche-Orient

M. ALEM, M. AYOUD, "La répartition des compétences entre niveau central, niveau local et niveau intermédiaire au Liban", I.I.A.P., janvier/mars 1980, (Sess. Trav. Gvt.).

M. KLINGHOFFER, "Der Ombudsman in Israël", in Feitschrift fur K. Loewenstein, Tubingen, 1971.

VII - OCEANIE

a) Australie

A. GRAYLAR, "The redevance of community involvement to social welfare and public administration", Australian J. Publ. Adm., loc : I.I.A.P.

G. HAWKER, "The administrative implication of freedom of information legislation", Australian journal of public administration, 1977, n° 2.



b) Indonésie

HIDAYAT, SUHARTO, "L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés en Indonésie", I.I.A.P., janvier/mars 1980, (Session Trav. Gvt.).

M. SOERACHMAD, SUKAYA, "L'amélioration des relations entre administration et administrés en Indonésie : environnement, habitat, agglomération", I.I.A.P., janvier/mars 1980, (Session Trav. Gvt.).

Fundação Cuidar o Futuro



A N N E X E - 2

RENCONTRES ET INTERVIEWS

Fundação Cuidar o Futuro



I - ORGANISMES INTERNATIONAUX

- UNESCO : M. HUYNH, Spécialiste principal de programme
M. Serge VIEUX, Directeur du bureau du personnel.
- O N U : M. Jeggan SENGHOR, Division administration des
finances ONU (sur les Philippines).
- CONSEIL DE L'EUROPE : M. D.C. FICKJE, Administrateur prin-
cipal, direction des affaires juridiques.
- INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
M. CHAPEL, Directeur de recherche.
M. BRAIBANT, Directeur général.
- INSTITUT EUROPEEN DE FLORENCE (C.E.E.)
M. MENY, Professeur.

Fundação Cuidar o Futuro

2 - FRANCE

- Documents de l'A.R.A.P.
- M. HOLLEAUX, Conseiller d'Etat.
- M. SADLAN, Professeur à l'I.E.P. de Bordeaux.
- M. Bruno LASSERRE, Auditeur au Conseil d'Etat et rappor-
teur de la Commission d'accès aux documents administratifs.
- Mme GRUYNBAUM, Secrétariat de la Commission d'accès aux
documents administratifs.
- Mme PENOT, Direction des études à l'I.I.A.P.
- M. BODIGUEL, Chercheur à la FNSP (Paris).
- Mme C. VAN EERDEWEGH (A.R.A.P.).



3 - BELGIQUE

- M. HUMBLET, Professeur à l'I.C.H.E.C. (Institut supérieur de commerce) et Sénateur.
- M. DETHIER, Professeur à l'Université de Liège

4 - SUEDE

- Mme PALMUND, Swedish Agency for administrative development (SAFAD).
- Mme PALM, Sous-secrétaire d'Etat.
- M. WENNERGREN,

5 - R. F. A.

- M. Klaus LENK, Professeur à l'université d'Oldenburg.

6 - EGYPTE

- M. BOUTET, Conseiller d'Etat.
- M. RYX, Chercheur au CRESM (CNRS, Aix-en-Provence).

Fundação Cuidar o Futuro

7 - EXTREME-ORIENT

- M. TSIEN, Chercheur au CNRS (Paris).
- M. GUO, Université de Pékin

8 - PHILIPPINES

- Mme MARKOS, Ministry of Human Settlements, Manille.

9 - MEXIQUE

- M. Carlos ALMEIDA, Directeur de l'INAP, Mexico.
- M. GONZALES PARAS, Coordinador auxiliar des Estudios Administrativos - Présidence de la République

10 - SENEGAL

- M. Marc DEBERRE, Professeur à la faculté des sciences juridiques et économiques de Dakar.
- M. GAUDRON, Directeur de l'ENAP de Dakar.
- M. TALLA, Chef du bureau Organisations et méthodes



11 - MALI

- M. Serge VIEUX, Directeur du bureau du personnel à l'UNESCO

12 - MAURITANIE

- Mme DADJAH, Chercheur à l'I.I.S.A.

13 - CAMEROUN

- M. J.F. LEGUIL, Attaché de recherche au C.N.R.S. (FNSP - CERI)

14 - AUSTRALIE

- M. John M. BENNET, Directeur du bureau Organisations et Méthodes

15 - THAILANDE

- M. N. SHARIF, Director régional Computer Center Asian Institute of Technology

16 - SINGAPOUR

- M. J. MOO, Conseiller administratif

17 - ISRAEL

- M. D. CHEVION, Director Office Mechanization Center

18 - NIGERIA

- M. O. LONGE, Université d'Ibadan

19 - INDE

- M. T.V. NATARAJAN, Director, Madras
- M. S.U. DEODHAR, Manager, New Dehli

20 - HONGRIE

- M. R. KAJMAN, Académie des sciences, Budapest

21 - CHILI

- M. Raimundo BECA, Chargé de mission



22 - JAPON

- M. KITAGAWA, Director, Tokyo

23 - VENEZUELA

- M. BREWER-CARIAS, Professeur

24 - ALGERIE

- M. Lakhdar BENAZZI, Directeur du centre de documentatio.
et de recherches administratives

- M. Hachim KHERFI, Inspecteur général

25 - CANADA

- M. Louis BRUNEL, Président directeur général
Ecole nationale d'administration publique

- M. François POULIN, Directeur général adjoint

- M. John M. CARROLL, University of Western Ontario

26 - ITALIE

- M. Piercarlo MAGGIOLINI, Professeur

- M. Stefano RODOTÀ, Professeur

27 - POLOGNE

- M. Witold KIEZUN, Professeur, Institut d'organisation
de la gestion et de perfectionnement des cadres

28 - ANGLETERRE

- M. Ronald STAMPER, Professeur, The London School of
Economics and Political Science

29 - U. S. A.

- M. Kenneth L. KRAEMER, Director public policy research
organization

- M. Kenneth LAUDON, Professeur, John Jay College of
Criminal Justice

Fundação Cuidar o Futuro


