

Observations sur l'éthique de la division du travail administratif

René SÈVE

Directeur de Recherche au C. N. R. S.
18 place Adolphe Chérix - 75015 - Paris

Indépendamment des questions logiques d'application du général au particulier, qui se retrouvent également dans le fonctionnement de la jurisprudence des tribunaux, les décisions gouvernementales ou administratives semblent relever de deux grands paramètres : une conjoncture d'ensemble, déterminante dans les périodes critiques, sur le plan politique, économique ou international, et une division du travail administratif entre départements ministériels, objet plus particulier de ces réflexions.

Chaque département ministériel se trouve en charge *grosso modo* d'un objectif d'intérêt national particulier, par exemple les finances publiques, l'éducation, la défense nationale, etc. À l'intérieur de chacun apparaissent également des divisions fonctionnelles, par exemple entre services responsables de diverses branches d'activités ou de zones géographiques différentes. Ces administrations, ces directions, ces services, ces sous-directions, ces bureaux se trouvent dans une situation de concurrence, comme l'illustrent au mieux les négociations budgétaires.

Toutefois cette concurrence est réglée par le cadre législatif ou réglementaire (un fonctionnaire ne propose pas en général d'actions illégales) et par la discipline hiérarchique, selon laquelle la décision arrêtée au niveau supérieur n'est plus discutée et en principe devient applicable, soit dans les faits, soit comme ligne de négociation avec les échelons supérieurs ou parallèles. « En principe », car si un ministère, un service, un bureau, un poste diplomatique, etc. doit appliquer une décision avec laquelle il se trouvait complètement en désaccord, son efficacité d'exécution en sera souvent affectée (en langage non technique, quand on se fait oukaser, on applique mal).

L'hypothèse politique qui semble présider à cette organisation consiste à considérer que le meilleur choix collectif sera issu de l'arbitrage ou de la pondération des points de vue concurrents entre administrations, services, etc. ceux-ci filtrant pour les décideurs politiques les intérêts sociaux particuliers dont ils ont la charge. En d'autres termes, la concurrence administrative, ressort de la décision publique, reflète la concurrence sociale (comme d'ailleurs, mais c'est un autre sujet, la concurrence électorale, dont le résultat détermine la tonalité politique d'ensemble évoquée plus haut).

Il s'ensuit fréquemment un décalage entre l'appréciation morale de l'homme de la rue sur l'action de l'État et sa justification en fonction d'intérêts non perçus par le premier. Par exemple, on pourra juger choquante la persistance d'une coopération avec un régime

étranger peu respectable, sans percevoir que si celle-ci s'interrompait brusquement des dizaines d'entreprises nationales, bénéficiaires de cette coopération, en souffriraient directement. Plus généralement là où l'« éthique » souhaite un *revirement*, la logique administrative ou publique privilégie, dans le meilleur des cas et sauf crise ouverte, le *désengagement progressif*.

Un autre sujet d'étonnement possible réside dans le fonctionnement administratif lui-même et ses aspects conflictuels. En vertu du principe selon lequel le bien commun, qui n'est pas l'objet d'une connaissance *a priori*, se détermine le moins mal possible à l'issue d'un processus concurrentiel, il s'ensuit que chaque fonctionnaire, sauf ceux qui doivent opérer ou préparer au niveau le plus élevé les arbitrages finaux (mais qui sont eux plus directement influencés par les circonstances politiques générales), a presque le *devoir de défendre non l'intérêt général, mais plutôt des intérêts particuliers*. Concrètement, il n'a pas à proposer directement des solutions de compromis prenant en compte l'ensemble des intérêts en présence. D'où des techniques tout à fait analogues à celles que la société civile développe soit en son sein, soit dans ses rapports avec l'administration, comme l'État lui-même vis-à-vis de ses interlocuteurs (par exemple les autres États) : déterminer une position d'entrée en négociation supérieure à ses vrais objectifs afin de pouvoir ensuite accepter une position de repli tolérable, manipuler les informations (avec toutes les variantes : gonfler les données favorables, donner des estimations précises là où l'on ne dispose que d'estimations insuffisantes, retarder la transmission des informations pour rendre plus difficile la détermination par les interlocuteurs de leur propre tactique, etc.), chercher des alliances, faire jouer des pressions extérieures,...

Cette vision du processus de décision publique doit néanmoins être fortement pondérée par les considérations suivantes :

- ces procédés tactiques ne contreviennent pas à la stricte légalité (on falsifie rarement des documents pour donner plus de poids à son dossier) ;
- ils sont implicitement l'objet d'une convention, sont utilisés par toutes les parties prenantes à la négociation et, en ce sens, se neutralisent respectivement dans une certaine mesure ;
- sur le plan moral, ils ont une certaine légitimité, puisqu'une administration a le devoir de défendre les intérêts de ceux dont elle a la charge, même si l'on peut considérer que, selon un principe finalement démocratique, elle accorde le même poids à des intérêts qu'un point de vue intuitivement ou naïvement moral distinguerait (par exemple ceux des entreprises et des salariés des usines d'armement et ceux d'autres catégories) ;
- enfin, la conception d'administrations reflète d'intérêts sociaux ne signifie pas évidemment que chaque fonctionnaire est la simple courroie de transmission des intérêts de ses interlocuteurs extra-administratifs (sauf dans des cas pathologiques comme la corruption). Le fonctionnaire de base opère à son niveau un premier arbitrage entre les demandes concurrentes (par exemple des subventions pour des associations culturelles) qu'il ne pourra soit toutes satisfaire dans l'exercice budgétaire actuel, soit toutes plaider pour l'exercice suivant. Plus généralement, les positions d'entrée en négociation n'ont pas un caractère maximaliste irresponsable mais doivent respecter un certain degré de crédibilité. Toutefois, la question de savoir jusqu'où peut être poussée la défense d'un intérêt particulier ne relève pas d'une détermination strictement scientifique : quand un

pays développé débloque plusieurs centaines de millions de dollars par an de crédits aux pays acheteurs pour, entre autres, stimuler ses exportations, il est difficile d'indiquer de manière démonstrative pourquoi telle centaine de millions est mieux utilisée par tel pays ou tel projet qu'en faveur d'un autre ; de même en ce qui concerne l'attribution de crédits pour des équipements nationaux d'infrastructure ; *a fortiori* quand il s'agit à un niveau interministériel de pondérer des intérêts sans commune mesure immédiate : par exemple les dépenses de santé, de défense, de culture, etc.

Face à ce type de questions, l'attitude administrative (non sans rapports avec la jurisprudence des cours) consiste à évaluer, au moins dans les circonstances ordinaires, la rationalité potentielle d'une proposition ou d'une décision par comparaison avec les pratiques antérieures (ou à un moindre degré, parallèles, celles ayant cours dans les autres États) : bref est raisonnable et peut être discuté, ce qui ne s'éloigne pas trop de ce qui ce fait ¹.

Si l'on peut considérer que les processus ci-dessus, à défaut d'omniscience sur le bien social, ne posent pas de problèmes éthiques fondamentaux (hormis la préférence pour des solutions graduées, qui peuvent apparaître d'un point de vue éthique comme des demi-mesures), il n'en va pas de même pour leurs distorsions. On en relèvera quatre par ordre croissant de portée structurelle.

La première provient de l'influence que peut exercer dans un arbitrage en faveur des positions qu'ils défendent la personnalité prestigieuse d'un haut fonctionnaire ou le poids politique d'un ministre jouant un rôle clé dans une coalition de partis ou au sein d'un parti majoritaire. Le problème éthique nous semble surtout venir de ce que la survalorisation des intérêts ou des objectifs ainsi mieux défendus ne jouent que rarement en faveur « des plus défavorisés » puisque de tels individus, pour des raisons de prestige et de sécurité, n'exercent que rarement leur talent dans les ministères sociaux (Santé, Travail, Éducation...) mais plutôt dans les domaines nobles (Finances, Affaires étrangères, Défense...), correspondant aux grandes fonctions régaliennes ou traditionnelles de l'État. Mais cette influence des individualité vaut aussi négativement. Supposons par exemple qu'une direction du Ministère de la Santé, compétente sur un sujet d'une certaine complexité technique, propose une décision erronée (qui elle-même peut provenir du Directeur lui-même ou d'erreurs au sein de ses propres services) mais que le Ministre ou son conseiller en charge du dossier respectent scrupuleusement à cause de la technicité du sujet qui renforce le poids de l'avis de la Direction compétente. En vertu du principe de division du travail administratif, les autres fonctionnaires qui pourraient avoir, pour une raison ou pour une autre, conscience d'un risque d'erreur, n'interviendront pas, en général ; pas davantage, cette fois en vertu du principe hiérarchique, que ceux appartenant aux services de la Direction concernée, sauf s'ils sont consultés par le Ministre, mais ce qui suppose qu'il doute du bien-fondé de l'avis de son Directeur.

La seconde distorsion provient évidemment de ce que l'administration entérine dans une large mesure les rapports de force sociaux, et plus particulièrement, à l'encontre de l'adage benthamien « chacun compte pour un et personne pour plus d'un », le degré d'organisation de ces intérêts : c'est le fameux problème des *lobbies* qui n'a de choquant

¹ Ce type de raisonnement recoupe d'ailleurs la prise en compte de l'acceptabilité par l'opinion publique qui a, toujours en général, davantage tendance à protester contre ce qui ne se fait plus que pour ce qui pourrait se faire de radicalement nouveau.

que son caractère inégalitaire, amplement illustré par les négociations du cycle d'Uruguay ; inversement, le *lobby* représente un aspect positif puisqu'il aide, certes aux dépens d'autrui, l'administration concernée à proposer un argumentaire structuré.

En troisième lieu, il faut évoquer, autre sujet classique, le principe même de la légitimité majoritaire, qui, si ses conséquences sont en partie obviées par les contrôles de constitutionnalité, détermine la tonalité politique déjà évoquée, en particulier dans les périodes pré- et dans une moindre mesure post-électorales.

Enfin, il est clair que, vis-à-vis de l'extérieur, un État prend en compte avant tout l'intérêt de ses ressortissants alors qu'*a priori* le point de vue de l'éthique n'est pas national ; c'est ainsi que pour défendre des producteurs nationaux, un État sera conduit à édicter ou à convaincre ses partenaires d'édicter en commun, des mesures protectionnistes contre des pays à faible coût de main d'œuvre et de niveau de vie (qui, eux-mêmes, peuvent également limiter l'accès à leur marché).

Les deux, voire les trois derniers paramètres dépassent le point de vue de l'éthique administrative, puisque le rôle de l'administration n'est pas de redresser les distorsions induites par un système démocratique : quand un *lobby* fait valoir ses intérêts en bloquant les routes, ses membres font en quelque sorte usage de leur droit de manifestation.

C'est seulement quant au premier point que l'on peut donc ici envisager des remèdes aux effets indésirables de la division du travail administratif, quand celle-ci aboutirait à des décisions trop favorables, même compte tenu de la tonalité politique d'ensemble, à des intérêts particuliers. On peut envisager deux directions principales :

- au niveau des fonctionnaires : favoriser leur mobilité pour les rendre moins dépendants des mêmes interlocuteurs extra- ou intra-administratifs (le problème se posant particulièrement pour les administrations des collectivités locales) ; homogénéiser leurs traitements et primes pour équilibrer les compétences entre les administrations ; développer les « séminaires » inter-services ou inter-administrations ou les lieux de dialogue déconnectés des décisions immédiates qui radicalisent les positions en présence...

- au niveau des administrations : assouplir dans une certaine mesure la discipline hiérarchique et l'organisation pyramidale (à la manière d'un management d'entreprise moderne) ; développer des instruments de contrôle interne, mais aussi parce que ces derniers rapportent au Directeur ou au Ministre, externes, et les former en conséquence et pas seulement aux techniques de contrôle financier...

Des indications plus précises conduiraient naturellement à examiner des cas nationaux particuliers. Il demeure qu'il en est de l'erreur administrative comme de l'erreur judiciaire : elle est inévitable, même si l'on multipliait, au prix du ralentissement de la décision publique, les possibilités de réinstruction des dossiers au niveau supra-administratif des Ministres ou du chef de l'exécutif ou, *mutatis mutandis*, des parlementaires. Mais cette faillibilité de l'État ne doit pas encourager la passivité béate des citoyens. Il est clair que lorsque ceux-ci ne se préoccupent que de leurs intérêts particuliers, lorsqu'ils sont résignés à voir les moyens d'information dépendre de grands groupes industriels, la faute morale, quand elle existe, retombe sur tous.