

Chapitre 2

L'Administration et ses procédures

Puisque notre but est d'étudier les algorithmes administratifs, c'est-à-dire le cœur des procédures administratives effectuées par un ordinateur, commençons par rappeler le rôle de l'Administration et l'objet des procédures administratives (c'est-à-dire propres à l'Administration).

Notons tout d'abord que le terme « procédure administrative » ne se trouve couramment défini que dans un contexte conflictuel : comment régler un litige avec l'Administration. Une telle façon de voir pose un problème de bon sens : pourquoi aurait-on à régler des litiges s'il n'existait aucun lien entre Administration et citoyen? Nous devons donc rappeler quelle est l'origine de l'Administration, ses fonctions, pourquoi elle interagit avec les citoyens et la façon de le faire, ce qui conduit à la notion de *procédure administrative* dans un sens autre que celui défini couramment.

Les deux sens de « procédure administrative » proviennent de la polysémie du mot « procédure » : on parle de « procédure » lorsqu'on a affaire avec la justice (c'est le seul sens pour le mot dérivé « procédurier »); mais on parle également de « procédé » dans l'industrie (la façon de préparer un produit), devenu « procédure » lorsqu'on est passé à de l'immatériel avec la naissance du secteur tertiaire.

2.1 L'administration des Cités

L'Homme est un animal grégaire : il doit vivre avec au moins quelques-uns de ses congénères ; le cas des *ermîtes* est très rare et peu concluant. Il pourrait se contenter de vivre dans une habitation isolée avec sa famille ou dans un village vivant en autarcie, comme il l'a peut-être fait au début de la Préhistoire. Cependant, pour obtenir plus de ressources, il a constitué des Cités¹ (et même des États et des Empires, mais les besoins qui ont conduits à la naissance des Cités sont suffisants pour l'étude qui suit).

Sédentarisation de l'Homme

Passant de l'état de chasseur-cueilleur du Paléolithique à celui d'éleveur-cultivateur du Néolithique, l'Homme s'est sédentarisé et a construit des habitations permanentes. Chaque habitation est le siège d'une « famille », dont on ne connaît pas exactement la taille (juste les parents et les enfants, ou en plus les anciens, ou le chef de famille et tous ses descendants?). En tous les cas, les recherches archéologiques montrent que ces habitations sont toujours regroupées en « village », constitué d'habitations toutes plus ou moins identiques (il n'existe pas encore de marque de hiérarchie), certainement pour se protéger de l'extérieur, que ce soit de l'attaque des animaux sauvages ou des razzias de la part des habitants d'autres villages.

Spécialisation du travail

La vie dans un groupe suffisamment grand conduit à percevoir l'avantage de la division du travail : un tel n'est peut-être pas doué pour la chasse mais les armes qu'il fabrique sont excellentes ; pourquoi ne pas lui confier la fabrication de l'ensemble des armes du village ?

Comme l'a montré Adam SMITH [Smi-76], la *spécialisation du travail* permet, en particulier, de tirer un meilleur parti des ressources.

Enjeu de la naissance des Cités

Au-delà du village, des groupes d'individus s'agrègent en *Cité*, c'est-à-dire en village nettement plus gros et plus hétérogènes quant à la nature des habitations ou en regroupement de villages, pour résoudre des problèmes assez facilement résolubles dans un groupement d'un grand nombre d'individus mais difficilement résolubles dans un groupement d'un nombre moindre.

En faisant un bond temporel important, une famille (suffisamment aisée) peut se faire installer une petite piscine dans son jardin (sa propriété). Mais si l'un des membres de la famille veut s'adonner vraiment à la natation, il aura du mal à y installer une piscine « olympique ». Ceci est également hors de portée d'un village : il suffit de considérer le cas des petites communes de nos jours. Par contre, dans une Cité, où suffisamment de citoyens sont intéressés par la natation, on peut construire une telle piscine.

Bien entendu, les Cités ne sont pas nées, à la fin du Néolithique, pour construire des piscines, mais c'est l'idée.

C'est d'ailleurs sur cette même constatation que se fonderont plus tard les *assurances* : on craint un phénomène dont, d'une part, la probabilité d'occurrence est faible et, d'autre part, qui peut atteindre tout un chacun de façon aléatoire (sans qu'un grand nombre soit atteint simultanément) ; des individus se rassemblent et cotisent une somme d'argent relativement faible ; lors de l'occurrence d'une instance de l'événement craint, on prélève une partie du fonds des

1. Il existe peu d'études d'ensemble sur ce sujet. Dora HAMBIN résume dans le premier chapitre de [Ham-73] l'aspect spéculatif sur ce phénomène avant d'aborder les recherches archéologiques sur les premières Cités, datant toutes d'après la Seconde Guerre mondiale.

cotisations pour fournir une somme (conséquente par rapport à la mise initiale) permettant de réparer les dégâts occasionnés. La différence est que les assurances sont souvent du ressort du *secteur privé* et non de ce qui a été appelé, pour bien marquer la différence, le *secteur public*.

Les citoyens, ses devoirs et ses droits

Des individus, en fait des familles, se sont donc regroupés en Cité pour faire face à certains problèmes que les villages ne permettent pas de résoudre. On appellera dans la suite *citoyen* tout individu constituant celle-ci ; on appelle ainsi quelquefois uniquement le chef de famille, qui représente celle-ci dans la Cité, mais cette distinction n'est pas nécessaire dans cette étude.

Le principe de constitution des Cités implique que tout citoyen a des *devoirs*, et en contre-partie des *droits*, au sein de la Cité.

Ses devoirs permettent la création, l'entretien et la pérennité de la Cité : le premier devoir a été d'effectuer un *service militaire* pour défendre la Cité (contre les Cités voisines ; SOCRATE est fier de rappeler ses états de service à ce sujet) ainsi que d'apporter sa pierre à l'édifice (construction des entrepôts de stockage des denrées communes, des routes, etc.). Les devoirs se sont petit à petit dématérialisés pour être remplacés par des *impôts* (apport d'une partie de la production agricole dans les réserves communes) ; plus tard, ils se sont même monétarisés, après l'apparition de la monnaie. Un autre devoir est le respecter les lois de la Cité, édictées pour assurer la cohésion et la pérennité de celle-ci : il en coûtera au même SOCRATE de ne pas respecter une des lois de sa Cité, quand bien même la loi contrevenue apparaisse, de nos jours, comme déjà dépassée à l'époque.

Les devoirs consistent donc à construire ensemble des ressources, communes et non plus individuelles ou familiales, de la Cité. Les droits se concrétisent alors par le fait que chaque individu (citoyen) d'une Cité donnée peut accéder à ces ressources.

Services collectifs et services individuels

Appelons *service* toute ressource que la Cité met à la disposition de ses citoyens, en compensation de son aide à la constitution et à l'entretien de celle-ci. Les impôts, par exemple, permettent de construire une piscine municipale. En contre-partie, chaque citoyen a le droit de l'utiliser. C'est dans les fait un peu plus compliqué : un ticket d'entrée permet, d'une part, que tous les citoyens ne l'utilisent pas au même moment (contrôle du flux) et, d'autre part, de participer à l'entretien en fonction de l'utilisation, ce qui permet de ne pas tout laisser à la charge des ressources communes.

Un service donné de la Cité peut intéresser l'ensemble des citoyens : la défense de la Cité par exemple. Il s'agit d'un *service collectif*, ou d'intérêt général. Une instance de service peut ne concerner qu'un seul individu : l'entrée à telle piscine tel jour, par exemple. Il s'agit d'un *service individuel*.

Services directs et services dérivés

Les Cités ont pris naissance pour rendre certains services, que nous nommerons désormais *directs*. Pour mieux rendre ces services, la Cité s'est vu contrainte de rendre des services *dérivés*. On en sait d'ailleurs, curieusement beaucoup plus sur la naissance de ces services dérivés que sur celle des services directs.

L'un des premiers actes administratifs qui nous soit connu, rapporté dans le livre des *Nombres* de la *Bible*, est celui du *recensement* de la population, pour une raison militaire alors : il s'agit de savoir sur combien de guerriers on peut compter pour faire face aux Assyriens. Le recensement a d'autres intérêts que ceux purement militaires : il permet de savoir de quelle quantité de

nourriture on va avoir besoin, par exemple, et s'il faut s'en procurer auprès d'une Cité voisine ou, au contraire, si on peut lui en céder une partie (contre une autre ressource, par exemple).

L'historien grec HÉRODOTE nous rapporte les circonstances de la naissance d'un autre de ces services dérivés : l'établissement du cadastre en Égypte ancienne, avec mesure annuelle à cause des crues du Nil, de façon à ne percevoir l'impôt que proportionnellement aux terres exploitables.

De même, l'état civil, apparu d'ailleurs que relativement fort récemment, est un service dérivé.

Apparition du secteur privé

Les Cités sont nées du besoin de constituer des ressources communes difficilement constituables dans un cadre familial. Le rôle de la Cité est également de créer un lien suffisamment fort dans celle-ci pour régler les dissensions de façon civilisée. Une fois ce lien mis en place et maintenu, une autre manière de constituer des ressources communes peut se mettre en place : certaines communes peuvent, pour des raisons diverses, ne pas pouvoir ou ne pas vouloir construire de piscine municipale ; un groupe de personnes décide alors de mettre en commun des ressources et de construire une piscine, *privée* donc, et, pour rentrer dans ses fonds, permet à tout un chacun d'accéder à celle-ci moyennant un ticket d'entrée, de valeur légèrement supérieure à celle d'une piscine municipale.

Nous n'allons pas insister sur l'émergence du *capitalisme*, sinon qu'il ne peut se déployer que dans une Cité calme. Les moyens mis en œuvre pour assurer la cohésion et la pérennité de la Cité peuvent *a priori* être difficilement délégués au secteur privé, tout au moins est-ce la conception classique.

Quelles sont les ressources communes ?

La nature des ressources communes a évidemment évolué depuis la fin du Néolithique, à la fois en ce qui concerne les ressources directes et les ressources dérivées.

La défense de la Cité (l'armée), contre les autres Cités (le problème des animaux sauvages ne se posant plus), et la perception des impôts (en nature d'abord, sous forme monétaire ensuite), donc le Trésor, apparaissent parmi les premières. Les premières Cités voient également la construction de greniers communs, pour déposer la nourriture qui sera distribuée tout au long de l'année.

Beaucoup de ressources passent au secteur privé : le forgeron, le charretier ou le potier exercent rapidement de façon indépendante. Pour préparer aux métiers spécialisés, il faut une *formation*, qui s'effectue d'abord dans l'atelier même (sous forme d'*apprentissage*) mais est déportée ensuite vers des *écoles*, ne serait-ce que pour assurer la formation générale.

Parmi les ressources dérivées, la sécurité intérieure (la police) et le règlement des conflits entre les citoyens et les citoyens et la Cité (la justice), sont certainement les deux premières à être créées. Nous avons déjà vu l'importance du recensement, de l'établissement de l'état civil ou du cadastre.

Quelles sont les services dispensés par la Cité ?

Un certain nombre de ressources communes peuvent être confiées à la charge du secteur privé, d'autres restant au secteur public.

Il existe aux États-Unis un courant économique du « moins d'État possible », alors même que cette nation n'est pas connue comme ayant un État (une administration) tentaculaire. L'assurance maladie n'y est obligatoire que depuis la mandature de Barack OBAMA, avec un système bien différent du système allemand, le premier en date, ou du système français, plus proche de nous : il y a obligation de s'affilier à une caisse d'assurance maladie, l'une des centaines existantes ; il n'y a pas de caisse centralisée sur laquelle l'État a un regard.

L'enseignement, qui plus est l'enseignement supérieur, n'est pas universellement une ressource dispensée par l'État : le citoyen d'Athènes avait obligation de donner un métier à ses enfants, et donc de les envoyer dans une école, mais il n'y avait pas d'*école publique* ; aux États-Unis, chaque état a obligation d'administrer une université publique (l'université de Californie se positionne même parmi les universités les plus cotées dans les divers classements mondiaux avec des campus comme celui de Berkeley, à côté d'universités privées comme Stanford), mais celle-ci n'est pas « gratuite » ; les frais d'inscription dans les universités, mêmes publiques, sont très élevés à l'aune de ceux pratiqués en Europe, et particulièrement en France.

Les **fonctions régaliennes** désignent les tâches que l'État ne doit pas ou ne veut pas déléguer à des sociétés privées. La liste des fonctions régaliennes dépend de la Cité, où l'on trouve souvent les fonctions suivantes : assurer la sécurité extérieure par la diplomatie et la défense du territoire ; assurer la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public avec, notamment, des forces de police ; définir le droit et rendre la justice ; détenir la souveraineté monétaire en émettant de la monnaie, notamment par le biais d'une banque centrale ; détenir la souveraineté budgétaire en votant le budget de l'État, en levant l'impôt et en assurant la gestion des finances publiques. On s'aperçoit d'ailleurs que le pourtour des fonctions régaliennes fond de plus en plus comme neige au soleil.

Administration et administration

L'*administration* (du latin *administrare* signifiant : « aider, fournir ou diriger ») d'une Cité désigne l'ensemble des activités de celle-ci dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population (ordre public, bonne marche des services publics...) et de distribuer les services individuels des ayants droit (distribution de la part individuelle des ressources communes), tels qu'ils sont définis à un moment donné par l'opinion publique et le pouvoir politique.

L'*Administration* désigne l'ensemble des personnes morales (État, collectivités territoriales, établissements publics...) et physiques (fonctionnaires, contractuels...) qui accomplissent ces activités.

L'Administration est un des services dérivés de la Cité².

2.2 Les procédures administratives

À l'origine, les *procédures administratives* permettent à une Cité d'allouer les services individuels auxquels chaque citoyen a droit du fait de son appartenance à la Cité. Elles se sont généralisées pour régler tous les rapports entre les citoyens et la direction de la Cité, et même pour certains rapports entre citoyens.

Donnons-en quelques exemples.

- Pour pouvoir voter, il faut s'inscrire sur les listes électorales.
- Pour accéder à un établissement d'enseignement, il faut se manifester.
- Avant l'établissement des Cités, lorsqu'une personne pensait qu'un voisin empiétait sur son terrain, et que tout recours à l'amiable avait échoué, il passait souvent à des mesures beaucoup plus violentes. Dans une Cité policée, nul n'a le droit de se faire justice soi-même, et surtout de décider qu'il est dans son « bon droit ». Dans le cas que nous venons juste d'évoquer, la règle qu'il doit suivre est de s'adresser à un « juge », auprès duquel les

2. Curieusement ou symptomatiquement, il n'existe pas d'histoire de l'administration dans son sens fondamental, à savoir celui de rendu de service, donnant la liste et l'historique de l'apparition des divers services rendus à la population. Les livres classiques [Leg-68, TT-84], par ailleurs passionnants, portent, sur l'apparition, les fonctions et les conditions d'exercice des agents de l'Administration : « L'histoire de l'administration [...] envisage *de l'intérieur* et ne néglige ni le passage de la plume d'oie à la plume sergent-major, ni l'introduction de la machine à écrire, ni la généralisation du téléphone » [TT-84], p. 6., mais en faisant fi de l'introduction des ordinateurs, même en 1994. Ils reportent à l'« histoire des institutions » le point de vue *l'extérieur*, qui ne s'y trouve pas plus.

deux citoyens seront amenés à venir s'expliquer ; le juge décidera qui a raison et prendra des mesures en conséquence.

2.3 Les algorithmes administratifs

Le contexte

L'Administration a de plus en plus de dossiers à traiter.

Par ailleurs, le principe fondamental d'application d'une règle générale dont seul un « juge » peut apprécier chaque instance est quelquefois remis en question pour des questions d'équité. L'un des auteurs de ce livre, reçu à l'agrégation de Mathématiques, s'est vu affecté au lycée de Douai pour une année de stage, ce qui ne lui convient pas car il prépare alors une thèse à l'université Paris VII et aurait préféré une affectation en Île-de-France ; n'étant pas major à l'agrégation, il comprend bien que les premiers ont priorité dans leur affectation ; le décret d'affectation qu'il reçoit est collectif, donnant l'affectation de tous les reçus (ils sont peu nombreux cette année là) ; il compare le classement au concours et les lieux d'affectation et est surpris de voir que des reçus bien après lui ont obtenu Paris comme lieu d'affectation ; il téléphone donc au Ministère pour s'en plaindre et on lui explique « qu'une telle est mariée et ne peut pas quitter son domicile » et d'autres arguments qui lui paraissent absolument aller à l'encontre du principe du concours ; il part donc de bon matin pour la permanence de l'Inspection Générale de Mathématiques et demande à voir l'Inspecteur de permanence ; une secrétaire, sûre d'elle, lui répond que ce n'est pas possible ; il dit qu'il attendra jusqu'à ce qu'il soit reçu et s'assied ; vers 17h30, ladite secrétaire, soit voyant l'heure arriver où elle va devoir quitter son service, soit ayant été avertie par un signe discret que l'Inspecteur est enfin arrivé, se déplace vers le bureau des Inspecteurs, en ressort presque immédiatement, tape une lettre à la machine, donne un fort coup de tampon avec rage, la tend en disant : « C'est bon, vous êtes affecté au Lycée Lavoisier [cinquième arrondissement de Paris] pour cette année, mais cela ne préjuge en rien de l'endroit où vous serez affecté l'an prochain ».

Ces deux raisons, le grand nombre d'instances à traiter et les dérives possibles dans l'affectation par un être humain, plus le développement concomitant des ordinateurs, font qu'il est quelquefois préférable d'utiliser un programme informatique pour décider des affectations plutôt que d'avoir recours systématiquement à un « juge ».

L'automatisation des procédures administratives

Les citoyens acceptent certaines lois de la Cité en bougonnant, considérant qu'elles sont bonnes pour s'appliquer... aux autres. Il en est ainsi des lois sur la limitation de vitesse des automobiles, pour lesquelles il y a beaucoup de contrevenants. Comme il n'existe pas dans la réalité de commissaire JAVERT³ ou de maréchal des logis-chef CRUCHOT⁴, les contraventions sont verbalisées pour un très maigre échantillon de contrevenants.

Le Gouvernement de la Cité peut considérer que cela peut être préjudiciable à la pérennité de celle-ci : il y a eu beaucoup d'accidents à tel endroit, dont plusieurs mortels, tous mettant en cause la trop grande vitesse du véhicule impliqué. Il applique donc une technique qui a alors fait ses preuves depuis longtemps dans l'industrie : l'automatisation. Il demande au corps législatif le droit d'utiliser des radars automatiques, qui relèveront *chaque* infraction.

Le recours à une telle *procédure automatisée* pose des problèmes juridiques nouveaux. À

3. Personnage du roman *La Misérables* de Victor HUGO, qui poursuit inlassablement Jean VALJEAN.

4. Personnage interprété par Louis DE FUNÈS dans le film *Le Gendarme de Saint-Tropez*, qui incite les automobilistes à fauter pour mieux les verbaliser.

l'origine, le système automatique était censé relever l'infraction, reconnaître le numéro de la plaque numéralogique, en déduire le propriétaire du véhicule et son adresse, établir le procès-verbal et l'envoyer le jour même par courrier pour que le contrevenant le reçoive le lendemain ou le surlendemain. Tout au moins était-il présenté ainsi par les médias. Dans les faits, c'est beaucoup plus long : un officier de police doit constater la contravention, pas *de visu* proprement dit mais sur une photographie montrant l'avant du véhicule avec le visage du conducteur et la plaque minéralogique, sur laquelle apparaît également en surimpression le lieu, l'heure et la vitesse enregistrée par le radar. Le point le plus faible est certainement la fiabilité de la vitesse relevée mais, une fois que le pouvoir législatif a validé tel type de radar avec tel pourcentage d'erreur, il ne peut plus être contré.

Nous avons choisi ce cas car c'est certainement le plus connu. Il a cependant le défaut d'être plutôt à charge contre les procédures automatisées, car aucun citoyen n'apprécie de recevoir une contravention. Il existe cependant des cas où l'automatisation des procédures est considérée comme un progrès par une grande majorité de citoyens, par exemple le paiement de la cantine scolaire.

Les algorithmes administratifs

Comme nous venons de le voir, l'automatisation des procédures administratives permet à la fois d'accélérer le processus et de traiter un bien plus grand nombre d'instances. Mais le recours systématique à un agent autorisé de l'administration est encore nécessaire pour chaque cas traité. Nous avons vu dans le chapitre 1 comment sont apparus les algorithmes administratifs, qui permettent d'en accélérer encore plus le traitement.

Les problèmes induits par les algorithmes administratifs

Les procédures automatisées ont conduit à de nouveaux problèmes qu'il a fallu résoudre pour qu'elles soient acceptées. Il en est de même pour les algorithmes administratifs, mais leur apparition trop récente n'a pas encore permis de les résoudre complètement.

Les conclusions de l'étude menée dans ce livre est, comme nous le verrons, qu'il faut rendre *public* et expliquer ces algorithmes pour qu'ils soient acceptés.

2.4 Bibliographie

- [Ham-73] HAMBLIN, Dora Jane, **The First Cities**, Time-Life, 1973, 160 p. Tr. fr. **Les Cités primitives**, Time-Life, collections Les Origines de l'Homme, 1973, 160 p.
- [Leg-68] LEGENDRE, Pierre, **Histoire de l'administration de 1750 à nos jours**, Presses Universitaires de France, Collection Thémis, 1968. Réédition **Trésor historique de l'État en France**, Fayard, 1992.
- [Smi-76] SMITH, Adam, **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**, Straham et Cadell, 1776. Ed. R. H. Campbell, A.S. Skinner, and W.B. Todd, Oxford, Clarendon Press, 1976. Traduction française **Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations** par Germain Germain, 1802, 1821, revue par Adolphe Blanqui 1843, 1859, 1881 ; rééd. Garnier-Flammarion, 1991, vol.1, GF 598, 531 p., vol.2, GF 626, 637 p.

- [TT-84] THUILLIER, Guy et Jean TULARD, **Histoire de l'administration en France**, Presses Universitaires de France, Que sais-je? 2137, 1984, seconde édition, 1994, 124 p.