

LA MODERNITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ I EL SEU REFLEX EN L'ESTIL DELS DOCUMENTS ADMINISTRATIUS

per Robert COMET I CODINA

Funcionari internacional a Suïssa

Sumari

A. LA MODERNITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ

1. Observacions preliminars.
2. Conceptes fonamentals. El concepte de servei públic. Missió moderna de l'Estat. Conclusions dels països de l'OCDE. Preocupacions actuals en el terreny de l'Administració.
3. Mètodes moderns de l'activitat administrativa. Segons Michel Crozier, l'Estat modern ha de ser un Estat modest. L'avaluació dels resultats. Descripció d'una experiència japonesa. Transposició de l'experiència al món occidental.

B. EL REFLEX DE LA MODERNITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ EN L'ESTIL DELS DOCUMENTS ADMINISTRATIUS

1. «*Choses à observer dans la composition des lois*». Els principis de la redacció legislativa segons Montesquieu.
2. Evolució del llenguatge administratiu anglès. Consolidació i desenvolupament del moviment pro llenguatge planer.

3. Normes lingüístiques en vigor als Estats Units: comunicació de la doctora Redish.
4. La promoció del llenguatge planer. Cursos universitaris i seminaris de perfeccionament. Butlletins. El llenguatge planer en el terreny comercial. Debat a la Cambra dels Lords. El llenguatge planer a Suècia.
5. Alguns aspectes de l'evolució recent de la llengua francesa. Antics i Moderns. L'activitat neològica recent. El manual de Claude Ameline i Claude Bois.
6. La informàtica jurídica. L'opinió autoritzada de Danièle Bourcier.

CONCLUSIONS

ANNEX 1: Centres de documentació, organismes nacionals i internacionals.

ANNEX 2: Bibliografia.

- I. La modernització de l'Administració pública.
- II. L'evolució del llenguatge administratiu i jurídic.

1. *Observacions preliminars*

El director d'aquesta Escola d'Administració Pública ha tingut l'amabilitat, que molt m'honora, d'invitar-me a parlar-vos de la modernització de l'Administració i el seu reflex en l'estil dels documents administratius. El tema de la conferència respon, en efecte, a una visió optimista de la vida i del món. Comprovar que es té una visió optimista als setanta-cinc anys ha de ser per a tots nosaltres motiu de satisfacció i de joia!

Aquesta visió és contrària al parer de don Jorge Manrique, qui creia que «*qualquiere tiempo pasado fué mejor*». Ja es pot preveure que en el cas de l'Escola d'Administració Pública els anys bons seran els setanta-cinc anys pròxims. Els qui m'han demanat que us parli de «modernització», concepte positiu i dinàmic, creuen evidentment que l'Administració pública en general, la catalana en particular, progressa, es perfecciona, avança, contribueix a la marxa de la civilització. En paraules de Max Weber, l'Administració és un factor de racionalització de la societat.

Em permeto de posar en relleu un altre fet. Els conferencians que prenen part en aquestes *Jornades* són de procedències diverses. Cal deduir d'aquesta circumstància que els organitzadors consideren que tenir notícia de noves institucions, introduir aportacions de l'estranger, mantenir-se al corrent del que passa a fora, pot millorar el funcionament de la gestió administrativa a Catalunya, pot ser útil i beneficiós per a la societat catalana en el seu conjunt. Celebro que, almenys a l'Escola d'Administració Pública, els catalans no estiguin dedicats exclusivament a la contemplació extasiada de si mateixos i que manifestin bona disposició a treure profit del que vingui tant de llevant com de ponent.

Al llarg de la història hi ha hagut moltes transfusions benèfiques que han enriquit el receptor. No m'entretinc a fer-ne la llista, perquè cadascú de vosaltres pot fer la seva llista particular. En el terreny del dret es parla en aquests casos d'eclecticisme jurídic. Faré una referència a un exemple extraordinari d'eclecticisme jurídic que existia fa uns trenta anys: l'imperi d'Etiòpia. En el llibre *Local Knowledge* l'antropòleg nord-americà Clifford Geertz descriu aquest exemple de recepció de múltiples influències.

«No tots els països del Tercer Món es troben en la situació d'Etiòpia, que en el decenni de 1960 (abans que els militars simplifiquessin les coses en certs punts i les compliquessin en d'altres) es gloriejava de tenir no solament una munió de tradicions jurídiques tribals ben diferenciades, des de la GaHa pastoral a l'Amhara agrària, sinó també un codi imperial cèsaropapista que datava del segle XVII, versions maliki i xafii de la *xaria* introduïdes pels volts del segle X, un codi penal suís, codis civil, marítim, mercantil i de procediment criminal francesos i un codi de procediment civil

anglès, així com una legislació parlamentària anglesa aplicada per un Alt Tribunal civil (format fins 1957 per magistrats anglesos) i un reial decret aplicat pel Tribunal Imperial Suprem (format, si així es pot dir, fins 1974 pel Lleó de Judà).»

El cas d'Etiòpia és evidentment un cas extrem i potser no caldrà que els catalans desitjosos de modernitzar l'Administració pública busquin inspiració en tradicions jurídiques alienes ni en sistemes polítics exòtics. No hi ha en aquesta actitud cap mena d'etnocentrisme, mostra de superioritat cultural, sinó merament la comprovació, el reconeixement, d'un fet històric. Tanmateix, caldrà mencionar des del començament les coordenades que han emmarcat les meves lectures i reflexions. En el pla ideològic no crec que hi hagi cap motiu de controvèrsia fonamental. Ens uneix, a vosaltres i a mi, la convicció que l'Estat de dret, la democràcia parlamentària, el règim representatiu, són factors de civilització i de progrés, són una forma d'organització social superior en tots o en gairebé tots els seus aspectes als altres sistemes polítics que han existit o que existeixen. Dos filòsofs polítics representen actualment aquest corrent ideològic: Norberto Bobbio i Karl R. Popper.

Pel que fa a l'abast geogràfic de la meva dissertació, la documentació recollida versa sobre els països següents: Austràlia, Bèlgica, el Canadà, els Estats Units d'Amèrica, França, la Gran Bretanya, Nova Zelanda, Suècia i Suïssa. Hi ha virtualment equilibri entre països de tradició jurídica anglesa i països de tradició jurídica continental. La recerca de bibliografia m'ha fet entrar en relació amb gent cortesa i amable, amb especialistes que, amb atenció i encert, m'han donat indicacions valuoses, m'han posat en contacte amb altres estudiosos, m'han tramès dades útils i interessants. Ha estat una experiència agradable i celebros tenir l'oportunitat de recomanar-vos que la repetiu pel vostre compte si en teniu l'avinentesa. Comprovareu que la comunitat científica internacional existeix i que podeu comptar amb la solidaritat dels seus membres. Espero que aquesta consideració serveixi d'estímul als investigadors que hi ha entre vosaltres.

2. *Conceptes fonamentals*

En una ocasió tan assenyalada com aquesta cal fer referència a punts fonamentals i, en primer lloc, al concepte mateix de servei públic. Recordem que el reconeixement d'aquest concepte ha assenyalat la realització d'un canvi fonamental en la idea de l'Estat dominada abans per les nocions de «poder» o de «sobirania». L'Estat ha deixat de ser un poder il·limitat i irresistible, que troba en si mateix el títol de legitimitat, i ha passat a ser una institució al servei d'uns fins determinats, que està subjecte als imperatius de la seva funció. L'Estat es presenta, diguem des de la fi del segle XIX, no pas

amb la forma de manifestacions d'autoritat, sinó com un prestatari de serveis que tenen per objectiu satisfer en les millors condicions possibles les necessitats del públic.

Aquesta concepció de la funció de l'Estat és la que preval tothora al món occidental. És oportú retreure'n com exemple una publicació recent de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE), que té la seu a París i de la qual són membres Estats de banda i banda de l'Atlàntic. Aquesta publicació, apareguda fa poc temps, es pot prendre com a mostra de la posició predominant avui en aquestes qüestions.

Heus ací alguns dels termes que millor expressen com s'ha produït aquesta transformació fonamental. Així com el terreny polític s'ha passat de *súbdit* a *ciudadà*, en el terreny administratiu s'ha passat d'*usuari* a *client*. L'Administració ha de ser *receptiva*. És necessari que els ciutadans exerceixin llur control sobre el funcionament de l'Administració. El funcionari ha d'estar al servei del públic.

En resum, aquestes són les conclusions a què arriben alguns països que han collaborat en la preparació del referit informe de l'OCDE:

Austria: Cal que els usuaris participin en la concepció dels procediments administratius.

França: Cal simplificar i millorar les relacions entre el ciutadà i l'Administració.

Irlanda: Cal sobretot reconèixer la primacia del client.

Noruega: L'Administració pública ha de respondre als drets, als desigs i a les necessitats del públic.

Regne Unit de Gran Bretanya: S'ha de reduir el pes de l'Administració sobre la empresa.

Turquia: L'èxit de les noves polítiques econòmiques depèn de la transparència i de l'eficàcia de les accions administratives.

La qüestió de les funcions i disfuncions de l'Administració pública és un tema que les editorials consideren força interessant fins al punt de portar-les a publicar un gran nombre de llibres en el termini d'uns pocs mesos. Em limitaré a fer menció de tres apareguts fa poc temps a França i que em permeto d'assenyalar a la vostra atenció perquè els problemes i les condicions que els seus autors descriuen són semblants a les que coneixeu en el vostre treball de cada dia. Els autors d'aquests llibres són Michel Crozier, Agnès Gerhards i Pierre Milloz. Trobareu els títols dels llibres i les referències bibliogràfiques corresponents en un dels annexos.

Com en l'informe de l'OCDE, els termes i les expressions que es repeteixen en les pàgines d'aquests llibres són: necessitat de diàleg, de comunicació i de transparència, simplificació de les formalitats administratives, acostament de l'Administració als ciutadans, accés més fàcil d'aquests a la informació.

3. *Mètodes moderns de l'activitat administrativa*

Un dels elements clau de qualsevol sistema de gestió administrativa és l'avaluació dels resultats. Aquesta avaluació pot ser exclusivament formal: té per objectiu comprovar que l'actuació, el funcionament de l'organisme administratiu, és en harmonia amb els textos reglamentaris que el regeixen. És el treball del Tribunal de Comptes. S'ha volgut anar més enllà: avaluar l'eficàcia de la gestió i fer-ne una crítica que permeti millorar-la. És el que han intentat de fer, per exemple, els nord-americans i els suecs.

Del llibre de Michel Crozier *État modeste, État moderne* he traduït unes pàgines que tracten del tema de la inserció de l'administrat en el procediment d'avaluació i que poden portar un dia a fer una transposició del mètode al nostre país. Ja hem vist com, en el transcurs d'uns pocs anys, una institució escandinava, l'*Ombudsman*, ha estat adoptada per un nombre considerable de països occidentals. En el seu llibre Michel Crozier descriu una experiència japonesa que té el seu origen en la influència exercida pels nord-americans al Japó durant el període d'ocupació militar després de la segona guerra mundial. Diu Michel Crozier:

«L'anàlisi dels fracassos successius de totes les solucions tecnocràtiques posa sempre en evidència els punts sensibles del problema de l'avaluació. ¿Com es pot donar cabuda dins el procediment d'avaluació a l'experiència de l'únic col·laborador veritablement competent: l'administrat? ¿Com es pot donar cabuda a aquesta experiència de manera independent, però no contenciosa? ¿Com es pot donar-li cabuda a temps i amb una eficàcia suficient perquè compti veritablement en les decisions?»

»En la mesura que una primera presa de consciència del problema, encara que sigui vaga, es troba en curs de manifestació, una solució moderna sedueix els responsables: la dels estudis d'opinió i de motivació. Un sondeig ben fet permet de mesurar la satisfacció dels administrats o dels usuaris d'un servei públic, de comprendre millor les actituds i d'adaptar així l'acció administrativa. Ara bé, hi ha una gran diferència entre les opinions necessàriament superficials, els sentiments vagues i temporals que revelen els sondeigs i els resultats concrets d'accions que duren un cert temps. De fet, els sondeigs serveixen per a crear una imatge millor, per a descobrir millors mitjans i millors arguments per vendre al públic objectius que ningú no imagina discutibles. Això no vol dir que els sondeigs siguin inútils: donen elements que cal considerar en el marc d'una avaluació, però mai no permeten de donar cabuda a l'administrat dins el procediment ni substitueixen la sanció del mercat.

»Els japonesos són els únics que fins ara han aconseguit de resoldre, almenys parcialment, aquest problema. Hi han arribat gràcies a dues innovacions importants:

»La primera d'aquestes innovacions dóna als procediments d'avaluació una importància decisiva perquè els situa dins el cor mateix del sistema de decisió, en condicions d'igualtat amb els procediments pressupostaris. L'any 1955 es creà una administració independent del Ministeri de Pressupost i Finances, l'Organisme Administratiu de Gestió, transformat l'any 1984 en Organisme de Gestió i Coordinació, que té com a única missió apreciar els resultats de l'acció administrativa en tots els terrenys i a tots els nivells. Aquest Organisme gaudeix d'una importància i d'un prestigi iguals als del Pressupost. Com aquest, és dirigit per un ministre, membre del Consell, que no té cap altra funció. L'Organisme disposa a Tòquio de mitjans molt importants que li permeten de passar totes les grans unitats del conjunt administratiu pel sedàs de l'anàlisi objectius-mitjans-resultats. Ara bé, no es limita a comunicar les seves conclusions. Tots els anys, com el Pressupost, ha de prendre una decisió sobre els projectes de les unitats administratives que hauran de provar que els resultats estan a l'altura dels mitjans de què disposen. El Pressupost valorarà l'equilibri de conjunt i la cohesió financera de les activitats administratives; l'Organisme de Gestió i Coordinació n'apreciarà l'eficàcia pràctica.

»Es podria témer que, com el Control d'Estat suec, aquest procediment interessant tendeixi excessivament cap a la comprovació i que, a causa de les collusions inevitables entre funcionaris, els analistes perdin en definitiva la independència de judici.

»Una segona innovació permet de trencar aquest joc clàssic, gràcies a la intervenció directa de l'experiència de l'administrat en la realitat local que li és pròpia.

»En cada una de les cinquanta prefectures japoneses hi ha un servei lleuger d'experts de l'Organisme. La seva tasca consisteix a seguir sobre el terreny l'activitat dels serveis exteriors presents. Però aquesta cèl·lula, que correria el risc d'esdevenir massa tecnocràtica, és impulsada per un comitè independent de ciutadans que exerceix la funció d'*ombudsman* i al qual es dirigeixen tots els ciutadans descontents. La cèl·lula de l'Organisme rep les queixes i les observacions d'aquest comitè. Té el dret i el deure d'intervenir prop de les administracions responsables per tal d'obtenir que rectificuin els errors i responguin seriosament als administrats. Com que les administracions centrals de Tòquio de les quals depenen saben que el comportament dels serveis locals és objecte d'informes que tindran un impacte sobre l'anàlisi dels resultats i influiran doncs sobre les possibilitats de mantenir o desenvolupar la política prevista, es concep que l'opinió sobre els subordinats responsables serà influïda per la manera en què siguin judicats pels administrats i per les cèl·lules de l'Organisme. Se'n deriven dues conseqüències: esforços considerables dels serveis locals per a tenir compte de les queixes i desarmar els descontents, desenvolupament al cim d'una reflexió més sostinguda sobre el servei públic i els resultats efectius de l'acció. En fi, es pot igualment observar que aquesta irrigació permanent del cim per la

base tendeix a canviar l'estat d'esperit dels cercles dirigents. És una font permanent de voluntat de reforma.

»¿És aquesta experiència transposable a un país occidental? Extreure la lliçó dels èxits de les altres societats és indispensable per al progrés d'una societat.

»La concepció dels sistemes japonesos d'avaluació és nord-americana. L'Organisme fou creat a la fi de l'ocupació nord-americana, sota la influència d'experts nord-americans. Les tècniques d'avaluació actuals es beneficien dels progressos nord-americans dels anys setanta. La innovació consisteix a servir-se'n en el punt clau de l'adopció de decisions i a trobar el mitjà de convertir les reclamacions del públic en fonts d'informació i en pressions favorables al canvi. No es pretén canviar les motivacions dels participants, sinó que es vol fer-les útils per al millorament del sistema.»

Tot i manifestar-se decididament partidari de la innovació japonesa, Michel Crozier no deixa de subratllar que cal ser prudent pel que fa a la introducció de noves institucions. Ja hem vist en el cas d'Etiòpia que, malgrat un eclecticisme d'una voracitat extraordinària, a la llarga, la digestió ha estat extremadament difícil i que la situació actual del país no pot ser més incerta.

Per això, cal bastir sobre fonaments sòlids i segurs i, per això, abans de tractar de la segona part de la meua conferència, és a dir, el reflex de la modernització de l'Administració en l'estil dels documents administratius, he pensat que seria bo de citar les paraules d'un clàssic francès de la filosofia política, que és un clàssic de tots i el pensament del qual és encara del tot vigent.

B. EL REFLEX DE LA MODERNITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ EN L'ESTIL DELS DOCUMENTS ADMINISTRATIUS

1. *Choses à observer dans la composition des lois*

Montesquieu exposa a l'*Esperit de les lleis* (llibre XXIX, capítol XVI) les normes que cal tenir presents en la composició de les lleis. He tingut la gosadia de fer un resum dels seus principis de redacció legislativa en els termes següents:

- 1) L'estil de les lleis ha de ser concís i senzill; l'expressió directa s'entén sempre millor que l'expressió complicada. Quan l'estil de les lleis és emfàtic, hom les considera només com una obra d'ostentació.
- 2) Quan la llei ha de fer una precisió, cal evitar, sempre que es pugui, fer-la amb el preu del diner. Mil causes canvien el valor de la moneda i amb la mateixa denominació no es té la mateixa cosa.

- 3) És essencial que les paraules de les lleis evoquin a tothom les mateixes idees. Quan, en una llei, hom ha ben fixat els conceptes de les coses, cal que no es torni a expressions vagues.
- 4) En les lleis cal raonar passant de la realitat a la realitat, i no de la realitat a la metàfora, o de la metàfora a la realitat.
- 5) Les lleis no han de ser subtils; són fetes per a gent de mediocre enteniment: no són un exercici de lògica, sinó el raonament simple d'un pare de família.
- 6) Quan, en una llei, les excepcions, limitacions o modificacions no són necessàries, més val no posar-n'hi. No s'ha d'introduir un canvi en una llei sense raó suficient.
- 7) Així com les lleis inútils afebleixen les lleis necessàries, les lleis que hom pot eludir afebleixen la legislació. Una llei ha de tenir el seu efecte i no s'han de permetre excepcions per conveni particular.
- 8) Cal procurar que les lleis siguin concebudes de manera que no xoquin amb la naturalesa de les coses.

2. *Evolució del llenguatge administratiu anglès*

Sobre aquesta base, d'una solidesa més que secular, podem enlairar-nos i arribar fins a l'època present. Ja fa temps que en aquesta Escola d'Administració Pública vaig parlar-vos de l'evolució moderna del llenguatge administratiu i jurídic als països de llengua anglesa i als de llengua francesa. No cal descriure altra vegada què és el *Plain English Movement*, és a dir, l'adopció cada vegada més estesa del llenguatge senzill i planer, però sí que és necessari insistir que es manté aquesta evolució, que és particularment viva a alguns països de llengua anglesa, sobretot a Austràlia, el Canadà, els Estats Units i la Gran Bretanya, i així mateix a Suècia. Com que és impossible per raó del temps disponible fer-ne una menció individual, he procurat relacionar les obres recents sobre aquest tema a la bibliografia annexa, on trobareu les referències que us poden interessar. Faig una excepció, no obstant, amb l'obra del professor Robert Eagleson, de la universitat australiana de Sydney, autor d'un important manual de redacció administrativa publicat recentment sota els auspicis de la Comissió de Reforma Legislativa de l'Estat de Victòria.

3. Normes lingüístiques en vigor als Estats Units: comunicació de la doctora Redish

Com ja he dit, en la preparació d'aquesta conferència m'he beneficiat d'amables col·laboracions. La doctora Janice C. Redish, directora del *Document Design Center* de Washington, ha tingut la gentilesa d'enviar-me la comunicació següent:

«En l'actualitat no existeix cap disposició legislativa o administrativa que sigui d'aplicació a tota l'Administració dels Estats Units. El manual oficial de redacció administrativa, preparat per la impremta del Govern (*Government Printing Office*), tracta de la grafia dels mots i de la separació de les síl·labes, però no de redacció en el sentit de selecció dels mots o d'estructura de les frases.

»A finals del decenni de 1970 el servei encarregat de la compilació anomenada *Federal Register*, que és la publicació on tots els organismes federals han de fer conèixer els textos reglamentaris, va editar un manual de redacció que enuncïava principis anàlegs als establerts en el nostre llibre *Guidelines for Document Designers*. Aquest manual era una excel·lent font d'informació sobre la manera tant de redactar en llenguatge planer com de substituir termes burocràtics per paraules d'ús corrent. Tanmateix, no es va ordenar mai que els organismes oficials havien d'aplicar-lo; dubto que hi hagi avui moltes persones que sàpiguen tan sols que va existir.

»Alguns organismes tenen manuals de redacció propis i en molts dels manuals més recents es preconitza l'ús d'un llenguatge clar i senzill. Us envio la fotocòpia d'una pàgina d'un reglament del Departament Militar (*Department of the Army*). Ara bé, no us puc dir fins a quin punt el reglament ha influït sobre el que en realitat escriuen els administradors militars. No hi ha cap oficina central encarregada de revisar tots els textos o de verificar si un text concret s'ajusta a les directrius fixades en el reglament.

»No hi ha cap llei federal sobre llenguatge planer que correspongui a les lleis que regulen l'ús lingüístic en els contractes sobre béns de consum en set Estats o que regulen l'ús lingüístic en les pòlisses d'assegurances en un mínim de vint-i-set Estats.

»Des de fa uns anys els organismes que estan en relació directa amb el públic tenen més consciència de la necessitat de comunicar amb claredat. L'Organisme de la Seguretat Social (*Social Security Agency*) ha començat a realitzar un projecte destinat a redactar i dissenyar de nou totes les seves notificacions administratives. Nosaltres (el *Document Design Center*) hem dissenyat i redactat noves versions dels formularis i notificacions de l'Administració de Finançament de les Prestacions Sanitàries (*Health Care Finance Administration*), que és l'organisme que administra el programa oficial d'assegurança mèdica. Som a punt de començar a col·laborar amb l'Oficina de Gestió del Personal (*Office of Personnel Management*) per tal

de simplificar i racionalitzar el recull, en múltiples volums, de les normes i procediments que, en relació amb el personal, s'apliquen a tots els organismes federals no militars.

»Si bé són una manifestació d'interès per part de certs organismes, aquestes activitats no constitueixen una política d'abast general ni representen un moviment vers l'establiment d'un model oficial de redacció (en llenguatge planer o en llenguatge burocràtic).»

4. *La promoció del llenguatge planer*

La doctora Redish subratlla en la seva comunicació que un dels instruments més eficaços per a la promoció del llenguatge planer és l'edició de manuals de redacció administrativa i jurídica. L'ensenyament permet també de difondre la pràctica del llenguatge planer. Algunes entitats organitzen cursos universitaris que porten fins a la llicenciatura i el doctorat; altres entitats tenen cura d'organitzar seminaris de breu duració.

En el pla universitari farà referència a l'ensenyament que es dona en els Estats Units a la Facultat de Retòrica de la Carnegie-Mellon University i sobre el qual m'ha informat amablement el professor Erwir R. Steinberg. El mestratge en Redacció tècnica està concebut per als estudiants que volen exercir la seva activitat professional com a redactors en el camp industrial o comercial o bé en l'Administració. Preparen el doctorat en retòrica els estudiants que pensen dedicar-se a la investigació en retòrica, a l'ensenyament de la retòrica i de la redacció i al disseny i l'avaluació dels documents tècnics de l'Administració, el comerç i la indústria.

A Anglaterra organitzen seminaris de perfeccionament l'Institut Polítècnic Trent de Nottingham i el Centre d'Estudis de Dret Mercantil del Queen Mary College de la Universitat de Londres. Els organitzadors fan notar que l'art de redactar documents clars i precisos a penes s'ensenyava. Mancats d'orientacions, els juristes novells han de recórrer als precedents i aquesta actitud es consolida en l'exercici ulterior de la professió. Per descriure millor el que es pretén amb aquest ensenyament, exposaré la finalitat d'un d'aquests seminaris sobre els principis de la redacció jurídica; els objectius són ensenyar als participants a:

- 1) Seleccionar i estructurar els conceptes que s'han d'enunciar en un document.
- 2) Donar indicacions al lector al llarg del document.
- 3) Redactar en llenguatge planer de manera que permeti evitar tant la concisió excessiva com la prolixitat.
- 4) Identificar i evitar l'ambigüïtat contextual, semàntica i sintàctica.
- 5) Utilitzar equacions matemàtiques per tal de resoldre variables complexes en matèria de preus.

A la conferència sobre la modernització dels llenguatges administratius europeus vaig fer menció de diversos butlletins de promoció del llenguatge planer: la *Newsletter* de CLARITY, que és una associació de juristes anglesos que s'ha fixat com a objectiu la simplificació del llenguatge jurídic; el *Magazine* de la PLAIN ENGLISH CAMPAIGN, entitat que fomenta l'ús del llenguatge planer a Anglaterra amb crítiques als organismes que encara fan servir fórmules burocràtiques i amb elogis i premis als que es caracteritzen per la senzillesa i l'elegància dels seus escrits. Als Estats Units, a més del butlletí *Simply Stated* publicat pel DOCUMENT DESIGN CENTER de Washington, es difon també la *Quarterly Review of Doublespeak* que edita el Consell Nacional de Mestres d'Anglès. Els redactors d'aquestes publicacions no es priven de ridiculitzar l'estil pompós dels polítics adeptes del que els francesos anomenen la *langue de bois*.

Aquests darrers temps s'ha produït també una novetat interessant en un altre terreny. El moviment pro simplificació del llenguatge s'ha estés al comerç. D'aquesta evolució citaré només com exemples les publicacions del Departament de Comerç dels Estats Units i, a França, l'activitat de l'Associació per a promoure el francès dels afers (APFA).

Mencionaré encara dos punts abans de fer ràpidament referència al francès administratiu i jurídic. Fins i tot la Cambra dels Lords s'ha preocupat de l'estat actual de la llengua anglesa i en el debat celebrat el 4 de març de 1987 els seus membres es pronunciaren decididament a favor del llenguatge planer. Em permeto de recomanar-vos la lectura dels discursos fets en aquest debat estil Vella Anglaterra. A la manera clàssica, ensenyen i a la vegada diverteixen. Com a observació final d'aquesta secció, em plau de donar les gràcies al servei lingüístic de l'Oficina del Primer Ministre suec per la informació comunicada sobre el moviment pro llenguatge planer a Suècia. També a Suècia són partidaris del parlar clar (*Klarspråk*).

5. *Alguns aspectes de l'evolució recent de la llengua francesa*

Unes indicacions breus em permetran de posar al dia la secció sobre la modernització del llenguatge administratiu francès que és una de les parts de «la modernització dels llenguatges administratius europeus». Dels dos bàndols que s'enfronten en aquest terreny a França, l'un és partidari de la correcció acadèmica i l'altre manifesta la serenitat i la distànciació de l'home de ciència. Per als primers, cal oposar-se resoltament als factors de corrupció i procurar que la llengua es mantingui en l'estat de puresa clàssica. Per als segons, la introducció d'anglicismes és, en les circumstàncies presents, una manifestació de l'evolució normal de qualsevol llengua. Gabriel de Broglie i Philippe de Saint-Robert són autors representatius del primer corrent. El segon té un reflex en les obres del lingüistes Claude Hagège i Pierre Tresscases.

Per altra banda, continua a França el treball sistemàtic de creació de neologismes. Cal mencionar com a mostra d'aquesta activitat les terminologies recollides en algunes de les *notes blaves* del Ministeri d'Economia, els vocabularis especialitzats que edita el Diari Oficial de la República Francesa i la guia de mots nous publicada pel Comissariat general de la llengua francesa. Les referències corresponents són a la bibliografia (annex 2).

Per a nosaltres té especial interès el manual *Rigueur et lisibilité des écrits administratifs* de Claude Ameline i Claude Bois. Segons aquests autors, partidaris d'un nou estil administratiu de qualitat, és evident que l'escrit administratiu no és ni un escrit que tingui per finalitat produir plaer ni una obra d'art. És un escrit utilitari, al servei d'una informació. Es vol informar, discutir, proposar o prescriure i cal fer-ho amb el major grau de claredat i certesa per al lector.

6. *La informàtica jurídica*

En relació estreta amb el tema del llenguatge hi ha la utilització de les tècniques informàtiques en matèria jurídica. Heus ací el que en diu Danièle Bourcier, especialista en aquestes qüestions:

«En l'estat actual de les recerques sobre la lingüística automàtica, la comprensió del llenguatge natural i la representació del coneixement topen amb limitacions. ¿Cal aleshores donar una forma prèvia al missatge per tal de millorar els resultats? Segons quins criteris?»

»Les enquestes han demostrat que els redactors oficials no tenen la intenció d'adaptar el text jurídic a les exigències de la màquina. Tanmateix, la informàtica ha revelat febleses i incoherències de concepció i de redacció.

»Les noves tècniques poden millorar l'expressió del dret en el moment de la producció. La redacció automatitzada i la gestió automàtica dels procediments mitjançant la utilització de reculls de paràgrafs i de formularis automatitzats poden normalitzar la presentació i la formulació de certes parts de l'acte o de la decisió. En el terreny parlamentari la informàtica té aplicacions evidents: pot establir repertoris de textos en vigor o de textos derogats per tal d'eliminar la incertesa del dret positiu, preparar quadres de concordàncies, sintetitzar i codificar les disposicions vigents. Pot també preparar estudis a partir de preguntes fetes al terminal, per tal de saber quins són els sectors jurídics on hi ha abundància de litigis o textos d'interpretacions múltiples (respostes departamentals i circulars). Els resultats podrien portar a una modificació de la redacció de la norma. Els bancs de dades podrien fer possible homogeneïtzar el vocabulari o posar-lo al dia.

»Les professions jurídiques podrien així mateix intervenir-hi per tal de perfeccionar els sistemes mitjançant l'establiment de normalitzacions tècniques —és a dir, nomenclatures— o l'adopció de decisions terminològiques.

»És també possible reglamentar la redacció dels textos. A la República Federal d'Alemanya, l'Estat de Baden-Württemberg prengué el 1977 una decisió sobre la redacció dels reglaments amb la finalitat d'automatitzar-la. En el pla tècnic, les autoritats públiques són arreu del món productores de textos i seria possible establir mètodes comuns per a la preparació de textos i la conservació de les dades en un suport magnètic normalitzat.

»A la llarga aquesta homogeneïtzació, que fan necessària els objectius tècnics, pot tenir influència sobre la preparació dels textos. A França s'ha previst crear dins de la secretaria del primer ministre i en coordinació amb el Consell d'Estat un organisme de control de la producció normativa i de la qualitat de les normes que podria aprofitar els resultats obtinguts per una nova especialitat, que ja existeix en molts països, la *legística*.

»Topem, però, amb les limitacions pròpies de la naturalesa del dret i de la funció del llenguatge. Si bé és possible intentar de normalitzar la redacció, no es pot demanar al legislador que, en nom de la claredat, redacti els textos en forma d'algoritmes o que representi les regles jurídiques en forma de regles de producció. Els autors de la teoria econòmica del dret han demostrat que existeix una economia de la formulació de regles i que la precisió dels termes escollits pel legislador depèn de la divisió de les funcions entre el legislador, el poder executiu i els tribunals. Entren en joc les limitacions i els recursos de la llengua: la transmissió d'informació per mitjà d'aquest instrument és només una de les seves funcions.»

7. *Conclusions*

Totes aquestes informacions, de procedències tan diverses, ens porten a les conclusions següents. Els textos administratius s'han de redactar en una llengua moderna, que s'acosti al més possible a la llengua de cada dia. Cal fer frases curtes, utilitzar mots senzills. Només s'ha de recórrer als tecnicismes quan això sigui inevitable i, en cas necessari, els termes tècnics s'hauran d'explicar. Cal simplificar encara més la redacció dels documents. S'ha de millorar la presentació i l'objectiu serà posar en evidència els aspectes essencials. Hem d'eliminar els arcaïsmes del vocabulari.

Ara que l'Escola d'Administració Pública Catalunya ha fet setanta-cinc anys, mirem enrere i recordem el que es proposa el setembre de 1914 l'Escola de Funcionaris d'Administració Local. Deia la *Memòria de l'actuació i organització de l'Escola*:

«I en tot es mira, a més del que es faci, el com se fa, a fi que agafin facilitat de ploma, que tinguin el costum i la facilitat d'escriure.»

I també:

«El funcionari creat així no serà mai un rutinari ni un bellugadís pertor-

bador, sinó que serà un inquiet enamorat de l'ideal que, fins fisiològicament, necessitarà seguir el moviment científic, de manera ferma, car els seus hàbits sintètics no li permetran fer les coses de manera incompleta.»

Que el lluminós record dels que ens precediren ens guï en l'esdevenidor, sobretot si tenim present que *sanctus amor patriae dat animum*.

ANNEX 1

CENTRES DE DOCUMENTACIÓ, ORGANISMES NACIONALS I INTERNACIONALS

Bèlgica

Institut International des Sciences Administratives
1 rue Defacqz, Bte 11
1050 Brusselles

Estats Units d'Amèrica

Director of Graduate Studies
Department of English
Carnegie-Mellon University
Pittsburgh, PA 15213

National Council of Teachers of English
Committee on Public Doublespeak
1111 Kenyon Road
Urbana, Illinois 61801

França

Association pour la Promotion du Français des Affaires
71 rue Ampère
75017 Paris

Institut International d'Administration Publique
2 avenue de l'Observatoire
75272 Paris CEDEX 06

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation
Service de l'information

192 rue Saint-Honoré
75056 Paris RP

Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité nationale
Direction de l'administration générale, du personnel et du budget
Sous-Direction du recrutement et de la formation professionnelle
1 place de Fontenoy
75007 Paris

Gran Bretanya

Centre for Commercial Law Studies
Queen Mary College
University of London
339 Mile End Road
Londres E1 4NS

Clarity — a movement for the simplification of legal English
Mark Adler (encarregat de la *Newsletter*)
35 Bridge Road
East Molesey, Surrey KT8 9ER

Department of Trade and Industry
Forms Unit
29 Bressenden Place
Londres SW1E 5DT

The Office for External Relations
Trent Polytechnic
Burton Street
Nottingham NG1 4BU

Suècia

Statsrådsberedningen
Språkvård
Rosenbad 4
103 33 Estocolm

ANNEX 2
BIBLIOGRAFIA

I. *La modernització de l'Administració pública*

a) Obres d'abast general

- DEBBASCH, Charles (sous la direction de): *Administration et politique en Europe*. Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1983.
- GEERTZ, Clifford: *Local Knowledge — Further Essays in Interpretive Anthropology*. Basic Books, Nova York, 1983.
- PUGET, Henry: *Les institutions administratives étrangères*. Dalloz, Paris, 1969.
- ROIG, Charles: *Définitions de l'administration publique*. Département de Science politique, Université de Genève, Ginebra, 1971.
- TIMSIT, Gérard: *Administrations et Etats: étude comparée*. Presses Universitaires de France, Paris, 1987.
- URIO, Paolo: *Le rôle politique de l'administration publique*. Éditions Loisirs et Pédagogie, Lausana, 1984.

b) Països diversos

i) *Bèlgica*

- HEBBELINCK, Roger: *200 idées pour 800.000 fonctionnaires — Les clés d'un renouveau administratif — pensées fortes pour vaincre la bureaucratie*. Didier Hatier, Bruxelles, 1986.

ii) *França*

- BARILARI, André: *L'innovation administrative — Conduite d'un projet administratif*. La Documentation française, Paris, 1985.
- BLANC, Laurent: *La fonction publique*. PUF, Paris, 1971.
- BLOCH-LAINÉ, François, et Gilbert ETIENNE (sous la direction de): *Servir l'Etat*. Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences sociales, Paris, 1987.
- CABANA, Camille, Maurice DOUBLET, Roland DRAGO et Alain GRIOTTE-RAY: *Reformer l'Administration*. Albatros, Paris, 1987.
- CATHERINE, Robert: *Le Fonctionnaire français — Introduction à une déontologie de la fonction publique*. Sirey, Paris, 1973.
- CHEVALLIER, Jacques: *Le Service public*. PUF, Paris, 1987.
- CHEVALLIER, Jacques, et Danièle LOCHAK: *La Science administrative*. PUF, Paris, 1987.

- CONSEIL D'ÉTAT: *Études et documents*, n.º 35: «Trois expériences de simplifications administratives». Paris, 1983-1984.
- *Études et documents*, n.º 36: «La langue française et le droit». Paris, 1984-1985.
- CROZIER, Michel: *Le phénomène bureaucratique*. Seuil, Paris, 1963.
- *La société bloquée*. Seuil, Paris, 1970.
- *État modeste, État moderne — Stratégie pour un autre changement*. Fayard, Paris, 1987.
- DUPUY, François, et Jean-Claude THOENIG: *L'administration en miettes*. Fayard, Paris, 1985.
- FOURNIER, Jacques: *Le travail gouvernemental*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Paris, 1987.
- GALLOUÉDEC-GENUYS, Françoise (étude dirigée par): *Le dialogue écrit administration — administrés*. Institut français des sciences administratives, La Documentation française, Paris, 1981.
- GERHARDS, Agnès: *Le rapport Lambda — Enquête d'une simple citoyenne sur l'Administration de son pays*. Seuil, Paris, 1987.
- GIVAUDAN, Antoine: «Démocratie et bureaucratie» dans *Revue politique et parlementaire*, janvier-février 1982, n.º 896, Paris.
- GOURNAY, Bernard: *L'Administration*. PUF, Paris, 1986.
- KESLER, Jean-François: *Sociologie des fonctionnaires*. PUF, Paris, 1980.
- KESSLER, Marie-Christine: *Les grands corps de l'État*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1986.
- LASSERRE, Bruno, Noëlle LENOIR, Bernard STIRN: *La transparence administrative*. PUF, Paris, 1987.
- MILLOZ, Pierre: *Le mal administratif — La fonction publique, est-elle ingouvernable?* Dunod, Paris, 1987.
- PEYREFITTE, Alain: *Le mal français*. Plon, Paris, 1976.
- Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n.º 40: «Des fonctionnaires politisés?» PUF, Paris, 1987.
- SAUVY, Alfred: *Bureaux et bureaucratie*. PUF, Paris, 1967.
- SECRETARIAT D'ÉTAT auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et des Simplifications administratives: *La mutation de l'administration: objectifs et conditions*. La Documentation française, Paris, 1986.
- SULEIMAN, Ezra N.: *Politics, Power, and Bureaucracy in France — The Administrative Élite*. Princeton University Press, Princeton, 1974.

iii) Suïssa

- DÉCOSTERD, Roger: *L'Administration Fédérale*. Centre de recherches européennes, École des Hautes Études Commerciales, Université de Lausanne, Lausana, 1959.
- GERMAN, Raimund E.: *Gouvernement et administration de la Confédération*

tion. Institut de hautes études en administration publique, Lausana, 1986.

- *Les relations administratives entre la Confédération et les cantons*. Institut de hautes études en administration publique, Lausana, 1986.

iv) Organismes internacionals

DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA PARA EL DESARROLLO: *Manual de mejoramiento de la gestión en la administración pública* — Medidas encaminadas a realzar la eficacia de los servicios de organización y métodos en la administración pública. Naciones Unidas, Nova York, 1980.

INSTITUT INTERNACIONAL D'ADMINISTRACION PUBLIQUE: «Évolutions technologiques dans l'Administration — Les nouvelles techniques de l'information et de la communication» dins *Revue française d'administration publique*, janvier-mars 1986, n.º 37.

- «Les vingt ans de l'Institut international d'administration publique» dins *Revue française d'administration publique*, octobre-décembre 1986, n.º 40.

INSTITUT INTERNACIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES: «Modernisation de l'Administration» dins *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 53, n.º 2, 1987.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES: *L'administration au service du public*. OCDE, París, 1987 (versió francesa de la publicació següent).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Administration as service — The public as client*. OECD, París, 1987 (versió anglesa de la publicació anterior).

II. L'evolució del llenguatge administratiu i jurídic

a) Llengua anglesa

BLAKE, Marion, with Constance ADAMSON, John KNECHTEL and George McCUBBIN: *Plain Language and the Law — An Inquiry and a Bibliography*. Research Reports on Public Legal Education and Information, Report no. 4. Department of Justice, Ottawa, March 1986.

CHARROW, Veda R.: «Linguistic Theory and the Study of Legal and Bureaucratic Language» dins *Exceptional Languages and Linguistics*, per Lorraine K. Obler i Lise Menn. Academic Press, Nova York, 1982.

CHARROW, Veda R., and Myra K. ERHARDT: *Clear and Effective Legal Writing*. Little, Brown and Company, Boston, 1986.

DARVILLE, Richard: *The Trouble with Legal Language*. Canadian Law Information Council, Ottawa, 1985.

DARVILLE, Richard, and Marilyn HIEBERT: *Small Claims Court Materials* —

- Can They Be Read? Can They Be Understood?* Canadian Law Information Council, Ottawa, 1985.
- DARVILLE, Richard, and Gayla REID: *Preparing Information on the Law — Guidelines for Writing, Editing and Designing*. Canadian Law Information Council, Ottawa, 1985.
- DEPARTMENT OF COMMERCE, OFFICE OF CONSUMER AFFAIRS: *How Plain English Works for Business*. Washington, 1984.
- DYKSTRA, Gail S.: *Plain Language and the Law: CLIC's Background Documents*. Canadian Law Information Council, Toronto, 1986.
- EAGLESON, Robert: *Plain English in Official Writing — The case for using plain English in official documents*. Information Co-ordination Branch, Department of Sport, Recreation and Tourism, Canberra, July 1985.
- *Progress in Plain English — A report on recent developments overseas*. Information Co-ordination Branch, Department of Sport, Recreation and Tourism, Canberra, November 1985.
- EAGLESON, Robert D.: *Legislation, Legal Rights and Plain English*. Discussion Paper n.º 1. Law Reform Commission of Victoria, Melbourne, 1986.
- *Plain English in Legislative Drafting*. Introductory paper to the first meeting of the Plain English Division of the Law Reform Commission of Victoria, Melbourne, 1986.
- GOWERS, Sir Ernest: *The Complete Plain Words*. Revised edition by Sidney Greenbaum and Janet Whitcut. Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1986.
- HOLLAND, W. Melissa, and Janice C. REDISH: «Strategies for understanding forms and other public documents» dins *Analyzing Discourse: Text and Talk*, Deborah Tannen, Editor. Georgetown University Press, Washington, 1982.
- HOUSE OF LORDS OFFICIAL REPORT, vol. 485, n.º 50, 4 March 1987: *Motion — The English Language*. Her Majesty's Stationery Office, Londres.
- LAROCQUE, Greg, Heidemarie MACLEAN, William MARSHALL: *Administrative Writing*. Language Training Program Branch, Public Service Commission of Canada, 1986.
- LAW REFORM COMMISSION OF VICTORIA: *Plain English and the Law*, Report n.º 9 (*Appendix 1: Guidelines for Drafting in Plain English — A Manual for Legislative Drafters*), Melbourne, 1987.
- MINISTRY OF TRADE AND INDUSTRY, FORMS UNIT: *Straight to the Point — A guide to the use of Simpler English*. Londres, 1984.
- O'BARR, William M.: «The language of the law» dins *Language in the USA*, edited by Charles A. Ferguson and Shirley Brice Heath. Cambridge University Press, Cambridge, 1981.
- PLAIN ENGLISH COMMITTEE OF THE STATE BAR OF MICHIGAN: «Plain English in the Law» dins *Michigan Bar Journal*, November 1983.

- REDISH, Janice C.: «The Language of Bureaucracy» dins *Literacy for Life — The Demand for Reading and Writing*, edited by Richard W. Bailey and Robin Melanie Fosheim. Modern Language Association, Nova York, 1983.
- «The Plain English Movement» dins *The English Language Today*, edited by Sidney Greenbaum. Pergamon Press, Oxford, 1985.
- RENTON REPORT: *The Preparation of Legislation — Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council*. Chairman: The Rt Hon Sir David Renton (Cmnd. 6053). Reprinted by Sweet & Maxwell, Londres, 1975.
- ROBERTS, Philip Davies: *Plain English — A user's guide*. Penguin Books, Harmondsworth, 1987.
- Visible Language*, Volume xx, Number 2, Spring 1986. Special Issue: «Promoting Plain English». Guest Editor: Erwin R. Steinberg. Cleveland, Ohio.

b) Llengua francesa

- AMELINE, Claude, et Claude BOIS: *Rigueur et lisibilité des écrits administratifs*. Ministère de la Solidarité nationale, Direction de l'administration générale, du personnel et du budget, Paris.
- ARCHAMBAULT, Arianne, et Myriam MAGNAN: *La qualité de la langue dans les domaines de l'enseignement, de l'administration, des médias et de la publicité*. Conseil de la langue française, Gouvernement du Québec; 1982.
- Archives de philosophie du droit*, n.º 19: «Le langage du droit». Sirey, Paris, 1974.
- BOURCIER, Danièle: «Le droit médiatisé, réflexion sur quelques enjeux» dins *Cahiers Science-Technologie-Société*, 12. Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1986.
- BUREAU, Conrad: *Le français écrit dans l'Administration publique — Étude-témoin*. Éditeur officiel du Québec, 1986.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DE LA LANGUE FRANÇAISE: *Guide des mots nouveaux*. Nathan, Paris, 1985.
- DE BROGLIE, Gabriel: *Le français, pour qu'il vive*. Gallimard, Paris, 1986.
- HAGÈGE, Claude: *Le français et les siècles*. Éditions Odile Jacob, Paris, 1987.
- JOURNAL OFFICE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE: *Langue française — Enrichissement du vocabulaire — Textes législatifs et réglementaires*. 4^e édition, 1985.
- MÉRAUD, D., A. CINI et M. ÉDOUARD: *Guide de rédaction administrative*. Éditions Roudil, Paris, 1980.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES: «Terminologie économique

et financière» dins *Les Notes Bleues*, n.º 110, París, semaine du 14 au 20 février 1983.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION: «La nouvelle terminologie économique et financière» dins *Les Notes Bleues*, n.º 340, París, semaine du 13 au 19 juillet 1987.

PENARD, Jean: *Réflexions sur la rédaction administrative*. Ministère de l'Éducation, C.R.D.P. de Grenoble, septembre 1980.

PREMIER MINISTRE, Secrétariat général du gouvernement: *Circulaire relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre*. Journal officiel de la République française, París, 1985.

SAINT-ROBERT, Philippe de: *Lettre ouverte à ceux qui en perdent leur français*. Albin Michel, París, 1986.

TRESCASES, Pierre: *Le français vingt ans après*. Guerin, Montreal-Toronto, 1982.