

VUES PROSPECTIVES SUR L'ADMINISTRATION *

Pierre Racine

Dans ce texte publié en mai 1958, en pleine crise insurrectionnelle d'Alger et d'agonie des institutions de la IV^e République, Pierre Racine souligne l'impératif d'une administration résolument tournée vers l'avenir, qu'il appelle « administration prospective ». En effet, le caractère mouvant des notions de service public et d'intérêt général appelle constamment à des synthèses innovantes, tandis que les évolutions accélérées du monde contemporain investissent l'administration de nouvelles missions : assurer l'expansion économique, anticiper les effets de l'application des inventions scientifiques, préparer l'intégration de la nation française à des ensembles politiques et économiques plus larges, répondre à l'attente des pays « sous-développés ». L'auteur brosse ensuite les grands traits de cette administration prospective : administration de prévision globale (économique, scientifique, démographique et psychologique), de synthèse – indispensable à la vision d'ensemble – et de coopération à même de mobiliser les forces vives de la nation autour d'une imagination féconde, d'un projet porteur d'une communauté de destin. Ces caractères, poursuit-il, ne marqueront l'administration qu'à trois conditions. La première est de reconnaître la prévision comme une fonction essentielle de l'administration, de la rendre autonome tout en veillant à ce qu'elle reste en prise constante avec la réalité. La seconde réside dans la formation des hommes de demain, laquelle doit répondre à plusieurs préoccupations : acquérir une culture générale permettant de comprendre et de situer les changements, assurer l'actualisation des connaissances (l'« éducation permanente »), favoriser l'égalité des chances d'accès à l'éducation. En troisième condition, Pierre Racine appelle à la mise en place de structures administratives, décloisonnées, flexibles, créatives et interactives. Administration de mission, cette « administration prospective », souligne-t-il, « se caractérisera plus par une attitude fondamentale d'esprit que par la nouveauté de ses structures ». Appliquant à l'administration les bases de l'attitude prospective posées par Gaston Berger, c'est donc à une vue programmatique que nous invite Pierre Racine.

ALEPH

Personne n'est aujourd'hui surpris d'entendre parler de « science prospective » et d'« économie prospective », alors que l'expression « administration prospective » paraît voiler une antinomie. Le terme administration n'évoque-t-il pas d'abord l'idée de stabilité, de souci du règlement et du précédent, c'est-à-dire le respect des solutions passées, tandis que celui de prospective invite

(*) Article paru dans le n° 1 des Cahiers *Prospective* du Centre International de Prospective, PUF, mai 1958 (p. 45-62). Fondé le 4 mai 1957 par Gaston Berger, le Centre International de Prospective est un groupe de hauts fonctionnaires, de chefs d'entreprise et d'universitaires constitué « pour l'étude des causes techniques, scientifiques, économiques et sociales qui accélèrent l'évolution du monde moderne et pour la prévision des situations qui pourraient découler de leurs influences conjuguées ». Pierre Racine, conseiller d'État, ancien directeur des stages à l'École nationale d'administration, en assure à cette date les fonctions de trésorier-adjoint.

irrésistiblement l'esprit à se fixer sur l'avenir. Mais l'antinomie n'est qu'apparente. Gardienne de l'intérêt général, chargée de gérer les services publics essentiels à la vie de la nation, l'administration doit trouver, dans les principes mêmes de sa mission traditionnelle, des raisons de se tourner elle-même vers l'avenir.

L'intérêt général n'est jamais défini d'avance, il exige, à chaque instant, une synthèse nouvelle, synthèse d'intérêts actuels divergents, mais aussi synthèse de la tradition, du présent et du futur. La notion même de service public est, de son côté, mouvante, suivant l'évolution de l'idéal politique et social de chaque peuple. Quel chemin parcouru en Occident, par exemple, de l'État du XIX^e siècle, chargé seulement des services de défense de la société, aux États modernes qui ont l'ambition de dispenser aux citoyens l'éducation, la santé, la prospérité économique et le bien-être !

Les missions actuelles de l'administration renforcent donc les raisons traditionnelles. Dans tous les États, l'administration doit aujourd'hui prévoir et créer, faire, à sa manière, preuve d'esprit d'entreprise ; dans certains pays, les moins développés, elle assume même parfois le rôle d'entrepreneur, faute d'initiative privée suffisante.

De ces missions, la première, la gestion régulière des multiples services publics nécessaires à la vie quotidienne des citoyens, et particulièrement des habitants des grandes agglomérations, est la plus visible et la plus lourde matériellement, mais elle ne se trouve pas affectée par des changements tels que l'attitude d'esprit des administrateurs doive en être fondamentalement transformée. On attend seulement d'eux en ce domaine une gestion plus moderne des services, un souci plus grand du public, le sens de la productivité.

Mais l'évolution accélérée du monde actuel investit, par contre, l'administration d'une mission de prévision et de création qui devrait constituer sa préoccupation primordiale. Une redoutable question se pose en effet à tous les gouvernants. Quelle place faire aujourd'hui à la nation dans un monde secoué d'espoirs et de craintes qui, pour la première fois dans l'histoire, paraissent illimités et universels ?

Dans les États marxistes, l'administration, tout entière dans la main du parti unique, bâtit fiévreusement la société future qui verra naître l'homme nouveau. Les pays insuffisamment développés, de leur côté, prenant brusquement conscience d'un passé de misère qu'ils rejettent, aspirent à brûler les étapes de l'évolution ; ils doivent faire face, dans l'immédiat, à des difficultés immenses et créer une administration moderne qui sera l'instrument nécessaire des transformations. Il est donc grand temps, pour les gouvernants des nations démocratiques, de procéder à la révision de l'ordre d'urgence traditionnel de leurs préoccupations et d'insuffler à leur administration un esprit de prévision qui soit à la dimension des problèmes du siècle.

L'évolution affecte particulièrement quatre domaines et l'administration doit se mettre en mesure de répondre aux exigences suivantes :

- assurer une expansion économique continue ;
- prévoir l'application des techniques scientifiques nouvelles ;
- préparer l'intégration de la nation à des ensembles politiques et économiques plus vastes ;
- répondre, dans le concert des nations avancées et au sein des organisations internationales, à l'attente des pays sous-développés.

L'expansion économique continue

Le monde actuel ne veut plus croire à la fatalité des crises économiques périodiques. L'administration a pour devoir d'éviter la dépression, d'en déceler les premiers symptômes pour les combattre vigoureusement, bien plus, de poursuivre une politique d'augmentation constante du revenu national : l'élévation régulière, annuelle même, du niveau de vie individuel et l'accroissement du potentiel économique du pays sont à ce prix. Une démocratie politique qui se révélerait incapable d'atteindre ces objectifs, jugés désormais naturels, serait condamnée par l'opinion publique comme trompeuse.

La maîtrise acquise de nos jours dans la prévision démographique rend plus impérieux encore ce devoir. Tout pays peut maintenant, sur la base de quelques hypothèses raisonnables, calculer scientifiquement l'état de sa population dans les décades à venir. L'expérience récente prouve même que l'État n'est pas sans moyen d'action sur le mouvement démographique. Un pays dont le déclin démographique était jugé fatal il y a moins de 20 ans, la France, a amorcé et maintenu un remarquable redressement appelé à modifier dans un sens dynamique l'attitude de la nation.

Les pays insuffisamment développés, au contraire, effrayés par leur essor démographique, cherchent à limiter les naissances.

Les méthodes d'analyse économique se sont précisément perfectionnées. Les statistiques se font plus complètes et plus précises, les machines électroniques en permettent une exploitation presque illimitée. L'administration est donc ainsi tenue de constituer et d'améliorer sans cesse ses services de prévision économique qui remplissent désormais une fonction éminente. Sans doute n'est-elle pas seule en ce domaine où les grandes entreprises privées, les groupements professionnels, les universités ou les fondations scientifiques développent eux-mêmes leurs organismes d'étude des marchés et de conjonctures. La coordination de tous les efforts s'impose donc plus que jamais.

Le développement et l'application des techniques scientifiques nouvelles

Tous les domaines de connaissance sont, depuis quelques années, le théâtre de découvertes ou de progrès tels que la face du monde peut en être changée. Énergie atomique, énergie solaire, révolution dans l'aéronautique, électronique, cybernétique et automation, progrès de la biologie, développement des sciences humaines ouvrent une ère nouvelle dont la naissance suscite conjointement d'immenses espoirs et des visions terrifiantes d'apocalypse. L'homme se donne simultanément de puissantes techniques de domination de la matière et des instruments de calcul et de prévision d'une puissance inconnue jusqu'alors.

L'esprit demeure confondu devant l'ampleur des transformations qui affectent les modes de pensée autant que les moyens de production. La maîtrise de l'esprit n'a jamais été plus nécessaire, elle se manifesterait par un double effort que l'administration doit guider, si elle n'est pas seule à en porter la charge.

a) *La recherche scientifique* est, pour une nation moderne, la condition de sa survie dans un monde où la science elle-même participe au mouvement général d'accélération de l'histoire. L'investissement « recherche scientifique » est vital de nos jours. L'administration a donc l'impérieux devoir d'établir et de réviser périodiquement, en liaison avec les entreprises, les laboratoires privés et les universités, des programmes de recherche scientifique fondamentale et appliquée qui soient à la mesure des exigences du temps, d'entreprendre elle-même les travaux qui dépassent les moyens privés, de donner, dans les programmes d'éducation, une place éminente à la formation des chercheurs, de multiplier les encouragements et de coordonner les réalisations.

b) *L'application des techniques nouvelles* à l'industrie, à l'agriculture, aux transports ou à l'armement soulève des problèmes dont la gravité exige, d'autre part, une prévision à long terme. Aucun domaine de l'activité nationale ou des relations entre les peuples ne sera à l'abri de ces conséquences : localisation de l'industrie et des zones de production agricole, implantation des agglomérations et de l'habitat humain, migrations de populations et de travailleurs, volume et composition de l'emploi, politique d'éducation et de formation professionnelle, santé publique, sécurité des nations. Un des problèmes les plus urgents est précisément d'étudier, en vue de les atténuer ou de les supprimer, les conséquences spécialement néfastes et les dangers mortels qu'entraînerait l'application inconsidérée ou incontrôlée de certaines techniques nouvelles. En certains cas, un droit entièrement neuf devra être élaboré. Un droit atomique, par exemple, qui devra résoudre notamment des problèmes de responsabilité et d'assurance d'une nature et d'une ampleur inconnues. L'astronautique renouvellera certaines notions classiques de droit international. Bien d'autres transformations sont à prévoir.

Intégration de la nation dans les ensembles politiques et économiques plus vastes

En marge de l'ONU dont la conception universelle représente un idéal qui demeure souvent abstrait, des groupements naissent sur le globe en vue de donner satisfaction aux besoins concrets des solidarités régionales.

L'Asie, l'Amérique, connaissent le mouvement qui s'ébauche en Afrique. À l'intérieur des blocs qui tentent de se partager le monde, des ensembles se créent, mais le monde occidental demeure celui où l'intégration libre des nations à un ensemble plus vaste est le problème essentiel. OTAN, CECA, Marché Commun, Euratom, ont successivement vu le jour. Au sein même de l'Europe, certaines nations, la Grande-Bretagne, la France, la Belgique ont, en outre, à substituer à d'anciennes relations de type colonial des liens nouveaux de coopération fondés sur l'indépendance, l'égalité et l'adhésion volontaire.

La France est sans doute le pays auquel le problème de l'intégration se pose de la manière la plus aiguë, puisqu'elle se trouve engagée dans un triple mouvement :

- intégration européenne dont la CECA, le Marché commun et l'Euratom sont les instruments ;
- intégration atlantique, de nature militaire, mais appelée à produire des effets économiques et sociaux par le jeu même des politiques de répartition des productions industrielles d'armement ;
- intégration sur un pied d'égalité et de coopération volontaire, à une communauté franco-africaine, incertaine encore dans son principe même et ses modalités, mais fondée sur des intérêts mutuels réels.

L'intégration pose aux pays qui y sont portés des problèmes tels qu'une partie de l'opinion redoute d'y voir sombrer l'indépendance politique de la nation, ainsi que son équilibre économique et social, cependant que d'autres s'abandonnent, les yeux fermés, à un mouvement soulevant des inconnues qui semblent défier la prévision.

L'administration de chaque pays intéressé n'en doit être que plus intimement convaincue de la difficulté des trois missions nouvelles que cette évolution lui confère :

- prévision de toutes les conséquences des engagements pris et des diverses périodes auxquelles elles apparaîtront, qu'il s'agisse de l'obligation juridique de prendre les mesures stipulées au traité ou des répercussions économiques, financières et sociales indirectes entraînées par l'application de ces mesures mêmes ;

- action d'ensemble sur les structures économiques et sociales du pays en vue de les adapter aux exigences de la situation et de faciliter leur évolution ;
- élaboration des nouvelles techniques politiques, administratives et financières nécessaires à l'application des traités et en particulier définition de modalités originales de coopération entre les administrations supranationale et nationale.

L'administration doit donc simultanément passer à l'application des clauses du traité et prévoir les conséquences directes et indirectes qu'entraînent inéluctablement, non seulement cette application, mais le développement normal du nouveau régime. Il lui faut modifier les réglementations antérieures, harmoniser la législation, prendre un ensemble complexe de mesures d'ordre administratif, financier, économique et social, dans un climat où les récriminations, les oppositions, peut-être violentes, ne manqueront pas de se produire. Aucun secteur de la vie nationale n'échappera, à la longue, aux effets d'intégrations de cette ampleur. Et c'est précisément à l'instant où l'administration se trouve dépossédée juridiquement, par le jeu même du traité, de compétences traditionnelles d'un usage aisé, ou du moins familier, qu'elle doit à la fois, parer à des situations délicates, parfois douloureuses, et penser à l'avenir afin d'agir à temps.

La prévision des répercussions est donc une exigence d'autant plus pressante qu'elle est politiquement difficile. Or il ne semble pas que, dans tous les pays compris dans le mouvement d'intégration, l'administration procède systématiquement et avec les moyens nécessaires à cet effort d'ensemble. Des prévisions partielles sont établies, dans certains secteurs on s'abandonne au courant, espérant encore le freiner.

L'évolution des pays insuffisamment développés

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'opinion internationale, guidée en cela par l'ONU et les grandes institutions internationales spécialisées, UNESCO, OMS, OIT, FAO, notamment, a pris brusquement mais incomplètement conscience du scandale et du danger que représente la division du monde entre les nations modernes et les pays appelés « sous-développés ». La situation de ces pays pose un problème mondial, d'ordre politique et moral, dont les multiples implications administratives semblent pouvoir être regroupées autour de trois chefs :

a) *Naissance d'une administration internationale nouvelle.* — Les pays sous-développés ont tous les problèmes à résoudre à la fois : établissement d'un gouvernement et d'une administration modernes, éducation de base et institution d'universités et d'écoles techniques, lutte contre les maladies sociales, transformation de l'économie par la rénovation de l'agriculture, l'exploitation de leurs ressources naturelles et de leurs matières premières, création d'industries ; tout leur manque, cadres instruits, professeurs, capitaux, usage des techniques modernes en tous domaines.

Une administration internationale est née de ces besoins : l'administration de l'Assistance technique, créée au Secrétariat général des Nations unies et au sein des institutions internationales spécialisées. Sur le plan financier, une banque nouvelle a vu le jour : la Banque internationale de développement et de reconstruction. L'administration de l'Assistance technique et la BIRD sont, par excellence, des institutions prospectives car leur seule mission est d'aider les pays insuffisamment développés à prévoir et diriger leur avenir.

b) *Coopération de l'administration des pays avancés avec l'administration internationale de l'Assistance technique.* — Cadres instruits, experts, professeurs, capitaux, ne peuvent être trouvés que dans les pays les plus évolués dont les gouvernants et l'administration se voient désormais obligés d'intégrer à leurs prévisions nationales les besoins des pays insuffisamment développés. Cette obligation est appelée à s'étendre, l'Assistance technique ayant à peine quelques années d'existence et disposant de moyens encore sans proportion avec les besoins.

c) *Création d'une administration moderne dans les pays sous-développés.* — Aucune indépendance politique ne sera réelle, aucun développement économique et social n'est possible dans ces pays sans une administration compétente, intègre et pénétrée de l'esprit de service. Plus que dans les pays évolués, où l'initiative privée joue un rôle considérable et au sein desquels une société profondément diversifiée assure à la fois la stabilité sociale et un apport constant de cadres nouveaux, l'administration est un élément décisif de progrès dans les pays sous-développés, caractérisés par une pénurie générale des cadres et l'affaiblissement ou même la disparition des anciennes structures et des forces traditionnelles de cohésion solide. La formation de fonctionnaires capables, à tous les échelons, est, dès lors, une des tâches les plus urgentes des gouvernants de ce pays. Les nations évoluées, dotées d'une administration moderne, formée elle-même par une longue tradition de service public, doivent ici encore, à la demande de l'Assistance technique internationale, apporter une aide d'autant plus indispensable que les progrès sont, en ce domaine, lents et sans aucun caractère spectaculaire.

L'administration prospective

Il est maintenant possible de définir, à grands traits, l'administration prospective, en soulignant dès maintenant que celle-ci se caractérisera plus par une attitude d'esprit fondamentale que par la nouveauté de ses structures. Trois traits principaux la marqueront : l'administration prospective sera une administration de prévision, de synthèse et de coopération.

Que la prévision devienne la fonction essentielle de l'administration, dans une société dont la conception, l'équilibre et le mode de vie sont également affectés par les transformations, nul ne saurait plus en douter aujourd'hui.

Les changements s'étendent à tous les domaines, la solidarité des phénomènes apparaît plus nettement qu'autrefois. Il n'est désormais plus d'action isolée dans la politique ou l'économie. Toute vision, toute décision revêtent un caractère synthétique. Il en est de même de l'action. Les tâches d'aujourd'hui exigent des équipes que doit animer un sens vivace de la coopération.

Prévision, synthèse, coopération, ces caractères ne marqueront l'administration qu'à condition de pénétrer l'esprit des responsables et de se manifester dans le sens suivant :

- la prévision doit être reconnue comme une fonction essentielle de l'administration ;
- l'éducation tendra à faire des jeunes d'aujourd'hui les hommes de demain ;
- l'administration concevra son organisation et ses relations en vue de favoriser la prévision, la synthèse et la coopération.

1) *La fonction de prévision*

Le caractère éminent reconnu à la fonction de prévision dans l'État conduira à perfectionner son organisation et à répandre dans l'administration l'usage des méthodes et des instruments modernes de la prévision.

L'organisation de la prévision comporte à la fois le perfectionnement de la prévision actuelle dans des domaines essentiels de connaissance et d'action et la recherche d'une prévision globale.

a) Perfectionnement de la prévision particulière à chaque domaine essentiel :

- *la recherche scientifique* fondamentale et appliquée. L'administration se convaincra, en tous pays, de la vérité du grave avertissement donné par le Conseil supérieur de la recherche

scientifique français en ces termes : « Faute d'un système cohérent de prévision, ce qui aurait pu n'être qu'un petit problème à résoudre année par année, a pris d'énormes proportions, défiant semble-t-il toute solution rapide et efficace ». Le retard prend, en effet, dans ce secteur capital, un caractère cumulatif qui n'est pas l'apanage du progrès.

- *la prévision économique*, qui devrait se fonder sur le perfectionnement des phénomènes de croissance économique et l'élaboration, à côté de la solution marxiste, d'une méthode démocratique et efficace de développement économique des pays insuffisamment développés qui fait cruellement défaut ;
- *la prévision démographique*, déjà avancée et d'un intérêt capital du fait de l'état actuel de la population mondiale, particulièrement dans les mêmes pays ;
- *la prévision psychologique*, rendue demain possible par le progrès des sciences humaines qui, grâce à des méthodes plus scientifiques d'analyse, permettent de prévoir, dans une certaine mesure, les comportements et les modifications d'attitudes ou de besoins.

Un large champ d'étude est ouvert à cette prévision par l'automatisation dont les progrès posent, à côté de graves questions d'adaptation de l'emploi, un vaste problème d'adaptation des loisirs. Mais, plus que toute autre, la prévision psychologique crée une tentation, le désir de domination des hommes, dont une société démocratique doit se garder.

b) Recherche d'une prévision globale : la vision d'ensemble nécessaire aux gouvernants ne peut résulter que de la synthèse des prévisions particulières à chaque domaine.

c) La diffusion des techniques modernes de prévision et de préparation des décisions, au sein de l'administration et des grandes institutions privées, est la condition d'efficacité de l'organisation, et, dans les pays insuffisamment développés, la création de l'outil statistique.

Le perfectionnement d'un tel outil sera la première condition de toute prévision moderne.

En second lieu, l'administration, par la nature même de ses fonctions, comme par la complexité des données dont elle doit tenir compte, se prête particulièrement à l'utilisation de la cybernétique et de la recherche opérationnelle. Organe de décision par essence, l'administration reçoit un flux incessant d'informations qu'il faut analyser, classer, combiner préalablement. La recherche opérationnelle, technique moderne de préparation des décisions complexes, sera un auxiliaire précieux dont les possibilités sont encore à peine entrevues.

2) *La formation des hommes de demain*

Dans le domaine de l'éducation, l'administration joue un rôle fort différent suivant les pays, même si on laisse de côté les États totalitaires qui pratiquent le monopole d'enseignement ou y aspirent.

Parmi les pays occidentaux, les États-Unis et la France représentent ainsi deux types d'organisation fort éloignés l'un de l'autre. Les premiers disposent, à côté du réseau important des universités et des écoles des États, de puissantes et célèbres universités et de fondations privées qui jouent un rôle décisif dans la formation des élites et de l'opinion. En France, par contre, ce rôle appartient en fait à l'administration dont relèvent, pour la plupart, les universités et les grandes écoles, ainsi que la grande majorité des établissements scolaires du premier et du second degré.

Dans les pays insuffisamment développés, l'éducation est une des missions essentielles de l'État qui doit simultanément lancer un vaste programme d'éducation de base, destiné à atteindre progressivement toute la population et constituer rapidement les cadres indispensables. À ces cadres, le sens de la mission commune est plus nécessaire encore que dans d'autres nations. Formés souvent à

l'étranger, dans des universités de traditions très diverses, ces cadres risquent de manquer de cohésion, si les dirigeants du pays n'y prennent sérieusement garde.

Mais quelles que soient les différences d'organisation, l'administration a de graves responsabilités dans le domaine de la formation des hommes de demain. Cinq préoccupations méritent d'être soulignées dans le cadre de cet article.

a) *La formation des cadres.* — La formation des cadres de l'administration, des cadres de l'économie et de la nation en général est essentielle dans toute société en transformation. Bien conçue, elle réalise un équilibre entre la tradition et l'évolution, elle assure en même temps la cohésion sociale alors que les structures se modifient. Il ne nous appartient pas de dire ici quelle doit être cette fonction mais d'en marquer deux tendances.

La culture générale est plus indispensable dans un monde en évolution qu'elle ne l'était auparavant. Elle fournira le recul nécessaire, les principes d'intégration qui permettront de comprendre l'évolution et de situer les changements. En même temps, elle développe le respect de l'homme qui garantira des excès de la civilisation technicienne.

La formation devra d'autre part ancrer dans l'esprit des jeunes gens l'idée de la mission commune qu'ils auront à remplir du fait de la solidarité croissante de tous les phénomènes et de tous les milieux sociaux. Qu'ils soient futurs administrateurs, officiers, ingénieurs, éducateurs, médecins ou agriculteurs, c'est à l'âge de leur formation, avant que la spécialisation et la vie n'aient fortement marqué chacun d'eux, qu'une telle ouverture d'esprit peut leur être donnée.

b) L'extrême rapidité d'évolution des techniques et des idées rend aujourd'hui indispensables *la révision et la mise au point* périodique des connaissances générales et spécialisées acquises au cours des années de formation, c'est-à-dire, entre 18 et 25 ans.

Faute d'y procéder, les cadres sont, dans tous les domaines d'activité, particulièrement menacés d'être dépassés. Les systèmes d'éducation, qu'ils soient mis sur pied par l'État, les universités ou écoles privées, les entreprises ou groupements professionnels, doivent donc donner une place de plus en plus large aux programmes et cycles de perfectionnement et faire entrer dans les mœurs l'idée d'éducation permanente.

c) L'éducation supérieure demeure encore le privilège d'une minorité. La soif d'instruction que montrent les populations des pays insuffisamment développés, les inégalités qui entachent les sociétés évoluées en portent témoignage. La réalisation persévérante d'une *plus grande égalité des chances* constitue de nos jours une des principales responsabilités de la société, de l'administration en particulier.

Dans les sociétés évoluées déjà anciennes, c'est par un faisceau de mesures convergentes que des résultats substantiels seront atteints : formation des cadres syndicalistes ouvriers, prolongation de la scolarité des jeunes, sélection de tous les talents, aide financière, promotion supérieure des travailleurs aptes aux postes d'encadrement et de direction, toutes mesures qui reposent sur une étroite coopération entre l'administration, l'université et les entreprises.

d) Un devoir de justice ne commande pas seul ces solutions. *Les besoins en cadres qualifiés*, en techniciens, se sont, de nos jours, considérablement accrus, tant du fait de l'évolution économique et technique elle-même qui augmente régulièrement leur proportion dans la production que du fait de la pénurie dont souffrent les pays sous-développés. Il est donc nécessaire d'avoir constamment une réserve de cadres disponibles pour des missions dans ces pays.

e) Une dernière raison recommande cette prévoyance : le développement de *la fonction de prévision* et de documentation, les études de synthèse multiplient au sein de l'administration et des grandes entreprises des tâches d'état-major qui exigent un personnel hautement qualifié.

3) *L'aménagement des structures et des relations de l'administration*

Rares sont les administrations nationales qui ont été pensées en fonction des tâches à remplir et organisées.

Formées d'apports successifs, elles constituent le plus souvent un ensemble complexe de services à l'intérieur duquel se marquent de doubles emplois et l'absence de coordination.

L'administration française de l'an VIII, géniale création de Bonaparte, a longtemps réalisé un modèle d'organisation harmonieuse, mais elle n'a pas échappé au mouvement général.

Partout sont ressentis les mêmes besoins : allègement de l'administration, regroupement de ses structures, ouverture sur le monde extérieur. Les objectifs sont communs : abattre les cloisons qui font obstacle à la prévision, aux vues synthétiques ou paralysent l'action en commun. Les améliorations sont à rechercher en quatre directions :

a) *Libérer les organes centraux de l'administration des tâches qui masquent leur mission primordiale de prévision, d'impulsion et de coordination.* — La centralisation des décisions d'importance secondaire et des tâches d'exécution est le premier mal à combattre énergiquement ; manifestation de méfiance et de paresse à la fois, elle distraie les administrations supérieures de leur mission essentielle.

Une deuxième cause d'inefficacité est la confusion des services de prévision ou d'études et des services de gestion qui fait également passer au deuxième plan les préoccupations d'avenir. La fonction de prévision doit être autonome, mais demeurer en prise directe sur la réalité et il faut aménager, dans ce but, ses relations avec l'administration active et les représentants des groupes économiques et sociaux.

b) *Lutter contre toutes les formes de cloisonnement et de sclérose.* — Multiples sont les formes de cloisonnement au sein des administrations : morcellement et autonomie des services, formalisme des procédures qui isole du réel, défaut de mobilité des hommes enfermés dans leur corps par des statuts trop rigides. L'inertie et les égoïsmes corporatifs les renforcent, la lutte exige une grande énergie de la part du pouvoir politique et des dirigeants de l'administration, mais une éducation plus large et ouverte des administrateurs permettra seule de notables améliorations.

c) *Instituer des formes nouvelles d'administration souple et créatrice.* — L'administration traditionnelle se prête imparfaitement à la réalisation des grands projets tels que la mise en valeur d'une région, la création d'un ensemble industriel ou urbain. Le morcellement de ses structures, la rigueur des règles de gestion de personnel et la spécialisation des crédits, ne permettent pas l'impulsion vigoureuse ni la rapide concentration des actions et des moyens. Ces tâches correspondent mieux aux possibilités d'administrations souples et puissantes agissant suivant les procédés des entreprises, tout en demeurant soumises aux impératifs de l'intérêt public et au contrôle des gouvernants.

La Tennessee Valley Authority, qui fut le premier et le plus illustre exemple de cette administration nouvelle, la Caisse italienne pour le Sud, la Compagnie nationale du Rhône et plusieurs sociétés d'économie mixte créées en France et dans d'autres pays, soulignent l'actualité de la formule qui se développe en Afrique. « Administration de mission », tel a été le beau nom donné à ces organismes par opposition à l'administration de gestion. Ces créations ne sont d'ailleurs pas sans dangers, elles doivent, en tout cas n'avoir qu'un caractère temporaire, utiliser elles-mêmes le concours fréquent des administrations traditionnelles, demeurer sous le contrôle du pouvoir politique qui veillera à ce que leur puissance n'en fasse pas de modernes féodalités.

d) *Améliorer les relations de l'administration et de la nation.* — Un des paradoxes de l'administration moderne est qu'amenée chaque jour à intervenir plus profondément dans la vie de la nation, elle est tenue d'assurer plus fermement la permanence de l'intérêt général et la sauvegarde de l'avenir

contre les pressions et, au même moment, de coopérer plus étroitement avec les forces vives de la nation. Un nouvel état d'esprit doit, de part et d'autre, se développer. Dominant la méfiance traditionnelle qui, en certains pays, oppose stérilement l'administration à l'initiative privée, et dépassant l'idéologie qui divise sommairement la nation en classes vouées historiquement à une lutte sans merci, un idéal de coopération est nécessaire qui rassemblera, pour les grandes tâches à venir, les énergies et les institutions du pays, universités, entreprises, groupements ouvriers, institutions désintéressées. Associées à l'administration dans la prévision et l'action, ces forces unies rendront aux nations démocratiques la cohésion, l'imagination créatrice et la foi dans leur destin qu'exige l'avenir.

Les « valeurs » de l'administration prospective

Fondée à l'origine sur l'idée de puissance, instrument de règne du souverain, l'administration a, plus tard, cherché sa raison d'être dans l'idée de service. Au service personnel du prince, qui contenait une noble valeur de fidélité, a succédé, avec la Révolution française, l'idéal du service de la nation, annonciatrice et porteuse de « valeurs » humaines universelles. Mais la démocratie libérale et individualiste, demeurant au plan des principes juridiques et abstraits, a longtemps négligé d'incarner ses propres valeurs.

Notre siècle, qui doit répondre à l'immense appel des hommes de tous milieux et de toutes races, peut restituer un sens concret à cet idéal en même temps qu'il lui donne une dimension encore insoupçonnée. La science et la technique modernes confèrent aux gouvernants, avec une puissance illimitée sur la matière, le pouvoir nécessaire pour satisfaire un jour aux besoins de tous les peuples.

Mais la même puissance fait naître un terrible danger, la tentation de dominer les hommes, tentation des technocrates supérieurs de l'« ère des organisateurs » ou des chefs mystérieux du « meilleur des mondes ». De cette tentation, une éducation moderne mais humaniste gardera déjà les dirigeants de l'administration. Mais rien ne peut dispenser les chefs politiques de faire eux-mêmes les choix décisifs et de garder le dernier mot avant de se soumettre eux-mêmes au contrôle de la nation.

Ce DOC a été préparé par Nathalie Bassaler – nathalie.bassaler@plan.gouv.fr

Pour contacter ALEPH :

Bruno Hérault (chef de projet) : bruno.herault@plan.gouv.fr

Réalisation et diffusion : Sylvie Chasseloup – sylvie.chasseloup@plan.gouv.fr

Commissariat général du Plan

18, rue de Martignac – 75700 Paris 07 SP

+33 (0)1 45 56 51 00

<http://www.plan.gouv.fr>