

METHODES ET INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES DANS LE
PRONOSTIC DES EFFETS DU DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE ET SOCIAL

C o o r d i n a t e u r :

Víctor Flores Olea,

Directeur de la Faculté des
Sciences Politiques de l'Univer-
sité Nationale Autonome du Me-
xique.

*L'Evolution Sociale Délibérée est la seule Route
qui mène au Développement*

Il est évident qu'aucune société ne peut être statique; tout groupement social est au contraire en état de mutation permanente, sous l'influence de forces qui naissent dans son propre sein ou qui sont provoquées par des facteurs extérieurs. Il existe cependant une grande différence entre le changement évolutif "naturel" dont les causes prennent naissance et se forment sans rapports concertés et dont la conjonction finit par se réaliser d'une façon presque spontanée, et l'évolution dirigée, délibérée, ordonnée, dont le but est de réaliser certains objectifs fixés à l'avance et qui implique aussi un effort rationnel et une haute raison d'être.

Dans les pays hautement industrialisés, l'expansion n'apparaît pas comme une nécessité péremptoire, puisque ces pays semblent avoir résolu les problèmes les plus impérieux de leur société. L'altération des relations sociales est considérée primordialment comme un processus évolutif. Tout changement devient, cependant, la cause de nouveaux dérèglements sociaux qu'il importe de corriger, si l'on veut conserver à une société donnée ses caractères predominants.

La situation semble bien différente dans les pays sous-développés; une pénurie extrême de ressources d'une part, la croissance des besoins, d'autre part, exercent une pression qui imprime un rythme accéléré au changement que demande leur développement. Les conditions sociales, économiques, politiques de nos pays s'opposent à la gestation de processus spontanés semblables à ceux qui ont caractérisé à leurs premiers stades, les pays aujourd'hui grandement développés; d'où il ressort que de nos jours, l'expansion sociale, si elle a pour but de donner satisfaction aux espoirs de la population, doit être inéluctablement provoquée d'une manière délibérée.

*Un Projet de Société: Tableau de Référence Indispensable
à la Régulation du Changement Social*

Dans les deux cas cités ci-dessus, les gouvernements se voient obligés d'intervenir afin d'orienter, de corriger ou d'accélérer l'évolution qui s'effectue inexorablement dans le sein de leurs sociétés. Une décision politique s'impose donc au départ, et c'est d'elle que dépendra l'orientation de ce changement. De nos jours, la grande quantité et la grande rapidité des phénomènes sociaux, liés aux progrès scientifiques et technologiques accélérés, ont augmenté et prolongé les effets des décisions politiques; rendent plus urgent encore une prise de position en ce qui concerne le type d'expansion souhaité. C'est pourquoi le besoin d'un type de société qui soit une référence à l'action d'un gouvernement dans l'orientation du développement social, est ressenti dans tous les pays, devient universel, et en arrive même à continuer un "thème de notre temps".

L'élaboration du projet social vers lequel l'évolution sera orientée suppose qu'il soit possible d'en prévoir la trajectoire et qu'on pourra aussi en modifier la direction par des mesures gouvernementales; dans les deux cas, l'élaboration d'un Projet semble donc inéluctable.

*L'élaboration du Projet est Conditionnée par
des Données Idéologiques*

Pendant assez longtemps, l'élaboration de pronostics n'a pas semblé nécessaire aux pays sous-développés qui, étant limités par leur dépendance, se basaient sur ces deux prémisses: ils considéreraient en premier lieu comme excellente la situation des pays qui passaient pour développés, et, en second lieu, ils avaient la certitude d'arriver aussi un jour à cette situation. Cependant, certaines conséquences de l'évolution du type "industrialisation", telles la contamination, l'utilisation irrationnelle des ressources naturelles... etc., ont favorisé la mise en cause de la valeur intrinsèque de ce système. L'échec de certaines tentatives de développement a provoqué la révision des ces théories et a prouvé de façon manifeste qu'elles ne s'adaptaient pas aux conditions de nos pays, qu'elles n'étaient pas, historiquement, en accord avec eux. Leur façon de traiter certains facteurs conjoncturels provenant de leurs relations avec des pays hégémoniques, n'était pas satisfaisante. Ces dé-

ductions ont révélé qu'un "projet" n'a pas un caractère purement scientifique, mais qu'il obéit à un ensemble de valeurs relatives, dont la manifestation principale est de faire remarquer les possibilités limitées d'une conception déterminée du développement.

Il devient donc impératif pour nos pays d'établir des pronostics propres qui les mèneront à de nouvelles conceptions et à de nouveaux moyens de développement basés sur des théories, parfois interprétatives et parfois prescriptives, plus en accord avec notre situation et son moment historique. Les projets établis dans d'autres pays, même s'ils tiennent compte de la situation des pays sous-développés et de leurs relations avec eux, impliquent des conceptions limitées par leur propre idéologie et par la défense de leurs intérêts.

En conclusion, l'élaboration d'un pronostic est une tâche d'estimation militante et politique, et elle exige un appui total au système de développement exprimé dans le projet social.

*Le Rôle d'un Projet, dans le cadre du Sous-Développement,
doit être la Recherche d'un futur National Propre*

Dans les pays développés, le Plan social est un instrument qui doit conserver et renforcer les résultats déjà atteints, et réaliser aussi les adaptations fondamentales demandées par des structures socio-économiques, selon les nouveaux besoins créés par le développement évolutif de ces mêmes structures. Dans ce cas, le rôle du pronostic se limite à prévoir le futur.

Par contraste, étant donnée la situation très différente qui règne dans nos pays, le Plan social devrait représenter un retournement total, vers des patrons très opposés à ceux des sociétés, des pays développés; le pronostic devrait par conséquent avoir pour but l'étude et la réalisation d'un futur dont les caractéristiques originales émaneraient de sa réalité propre; ces alternatives impliqueraient donc des situations essentiellement différentes. C'est là que le facteur idéologique revêt une importance transcendante, puisque c'est de lui que dépend l'ampleur de la gamme de ces possibilités.

Le fait d'agir selon un plan social n'assure pas cependant, par lui-même, l'obtention des desiderata qui ont été fixés. La planification représente le moyen qui permettra de rationaliser la conduite à suivre afin de parvenir aux buts à atteindre.

Le pronostic, dans le cadre du planning représente l'instrument qui permettra d'étudier les effets des différentes décisions et de

maintenir la direction du développement, dans l'ensemble du projet social établi. L'accumulation de valeurs et le remplacement de certaines structures et institutions résultant de la réaction de nos pays devant l'impact de la culture occidentale, font que les changements qu'il est important de prévoir et de planifier ne se limitent pas à envisager une seule dimension économique; par exemple, ils doivent se réaliser au moyen d'une relation établie entre tous les facteurs qui interviennent dans cette unité complexe qu'est une société en voie de développement.

*Une Administration Publique non pas Neutre, mais
Engagée par rapport au Développement*

Le modèle d'administration publique du libéralisme a été importé, ou imité, par les pays en voie de développement, et il a prétendu accorder à l'administration publique le rôle d'exécutrice des décisions politiques, et il exige d'elle dans le sein d'une société pluraliste la neutralité absolue de son action.

L'accès au niveau de "société industrialisée" a provoqué le déclin du libéralisme, a demandé une plus grande intervention de l'Etat dans différentes sphères de la société et a affaibli le parlementarisme; elle a transformé l'équilibre classique des pouvoirs en renforçant les fonctions du pouvoir exécutif... et, par conséquent, de l'administration publique, en fomentant l'augmentation de ses attributions réglementaires et l'imposition de sanctions de type administratif. Grâce à cette intervention croissante de l'Etat et à la prédominance du pouvoir exécutif, l'administration publique a acquis de nouvelles dimensions qui ont dépassé, en théorie, et dans la pratique, la discipline préposée à observer et quit était née dans une forme libérale de gouvernement. Ce désaccord entre la théorie et la réalité a exigé la révision des concepts antérieurs: la séparation de la politique et de l'administration s'est montrée schématique et formelle; l'hypothèse de la nécessité et de la possibilité d'une bureaucratie non politisée a été présentée comme une simple compromission entre les partis politiques ou comme un monopole professionnel de la classe moyenne; le jeu politique de la bureaucratie a été mis à découvert.

En réalité, la part de l'administration publique dans l'élaboration de mesures politiques augmente dans la mesure où un nombre considérable de connaissances, de compétences et d'habiletés est intégré à l'organisation gouvernementale, sans préjugés d'autres organismes

du monde contemporain; et tant qu'elle accumule, contrôle et dirige l'information, elle conserve sa position intermédiaire entre le gouvernement et les gouvernés. Son grand pouvoir discrétionnaire est augmenté encore quand il s'agit de la mise en oeuvre de mesures politiques, d'interprétations d'objectifs, de l'assignation des coûts et revenus sociaux, dans la mesure où le pouvoir exécutif sera renforcé par cette plus grande intervention de l'Etat dans la société. Ainsi, selon que les problèmes politiques dans une société industrialisée acquièrent une plus ou moins grande ampleur, l'urgence de la participation de l'administration publique pour leur résolution se fait de plus en plus sentir, et, l'intervention politique de l'administration publique, avec une bureaucratie de moins en moins neutre en sera l'instrument.

L'importance de l'administration publique dans l'étude et l'obtention d'objectifs sociaux auxquels elle peut imprimer des modalités particulières découle de ce qui vient d'être dit.

Dans nos pays, compte tenu des conditions de sous-développement, l'administration ne doit pas se borner à la mise à jour de l'évolution, mais à en prévenir les effets pour éviter des ruptures; elle ne doit pas non plus se contenter de pronostiquer le futur et les effets d'un changement évolutif économique et social. Tout au contraire, le contexte même dans lequel agit l'appareil administratif de l'Etat, la met en mesure de faire face: à des ruptures, parfois violentes, à l'évolution spontanée, sous peine de ne jamais rattraper le retard pris par le pays; il lui faut même parfois contribuer quelque peu à ces ruptures, et apporter ses connaissances techniques et sa capacité de prévoyance pour façonner la nouvelle société, proposée par le Plan social démocratiquement adopté.

Ce point de vue semble, il est vrai, contredire ouvertement la tradition de neutralité de l'Administration publique, favorisée par le libéralisme, recommandée comme une mesure préventive contre le despotisme, et créée comme une solution à la fragmentation de la société, et à la recherche de la rationalité et de l'efficacité nécessaires au développement des organisations industrielles dépendant d'une technologie chaque jour plus complexe.

Cette tradition dominante accepte comme une nécessité historique le caractère rationnel des relations socio-économiques vécues en tant que "naturelles". Sa tâche consiste donc à renforcer cet ordre de choses et à en corriger les défauts, . . . à envisager l'histoire et le développement comme une évolution et non comme une rupture brusque et un bouleversement, ni comme une transformation qualitative profonde.

La bureaucratisation des pays les plus développés semble avoir confirmé, au cours des dernières décades, le bien fondé de ce point de vue.

L'histoire et la réalité actuelle des pays sous-développés découvrent une grande lacune sociale: le manque d'organisations modernes dans des États qui sont parfois encore en voie de consolidation. L'administration publique occidentale pouvait aspirer au rôle d'exécutrice de décisions formulées par des institutions politiques de poids; dans les pays sous-développés, l'administration publique joue un rôle très différent: elle collabore à la formation de l'État et d'autres institutions; elle peut prendre l'initiative de substantielles transformations radicales propres à construire un futur qui ne soit pas le produit d'extrapolations à la ligne de conduite et aux tendances périmées; ce futur existera grâce à l'élaboration d'un Plan social qui nous conduira vers les nouvelles situations souhaitées; la fonction de l'administration publique sera ainsi qualitative autant que quantitative.

Il ne s'agit pas, pour l'administration publique de créer un modèle parfait de la société future dans nos pays. Elle souhaite que son rôle dans la réalisation politique —q'elle a à jouer de différentes façons— la conduise à l'exploration de nouveaux moyens de développement, plus réels et libérateurs, et en accord avec son acquis historico-culturel; elle souhaite que cette exploration débouche sur de nouvelles alternatives pour enrichir l'adoption de décisions politiques par des mécanismes démocratiques.

En définitive, le modèle de nos sociétés futures dépend d'une décision politique déterminée par un nombre infini de conditions: relations et luttes à l'intérieur de nos sociétés, les conflits entre classes, et même les éventualités décisives dûes aux agissements d'autres états ou de sociétés plus développées. Cependant, malgré les limitations et en l'absence d'institutions et d'organismes tendant à maintenir la soi-disant neutralité, l'administration publique de nos pays est nécessairement obligée de prendre part au conflits aigus qui peuvent naître dans les sociétés en voie de développement. Sa position dans ces conflits doit être militante, bien malgré elle, et elle doit défendre l'ordre existant ou un ordre nouveau. L'instauration ou la conservation de la démocratie exige que cette participation soit légitimée, évidente et engagée.

*Les Méthodes et les Techniques du Pronostic
doivent être en accord avec le type d'évolution poursuivi*

Dans la mesure où l'établissement d'un pronostic constitue, de nos jours, une condition indispensable à l'élaboration de buts et de

démarches politiques, la complexité du problème fait que cette élaboration ne puisse être réalisée avec l'aide du seul bon sens. Une foule de méthodes et de techniques a donc surgi, qui prétendent rendre plus scientifique sa mise au point. Toute technologie ne représente cependant, qu'une façon, entre bien d'autres, de traiter un problème. Par exemple, dans une situation où l'objectif principal serait de faire des ajustements nécessaires en vue d'atteindre un nouvel équilibre, ou d'élever le niveau de rendement de certains procédés, on emploiera des techniques fondées sur des concepts et des relations données, telles que l'extrapolation, ou des systèmes de développement économique, ou d'amélioration... etc.

Si le but poursuivi implique au contraire une rupture avec le passé, et une nouvelle structuration des relations sociales, les méthodes et les techniques devront s'accorder avec le dynamisme, la complexité et l'interdépendance des phénomènes sociaux. Tel serait le cas des procédés de simulation et d'autres méthodes de ce genre.

Nous avons dit que les méthodes et les techniques ont toutes un caractère d'interdépendance; l'application isolée de l'une d'entre elles ne produirait aucun résultat satisfaisant, alors que bien souvent au contraire, l'emploi d'une certaine technique demande l'emploi complémentaire d'une certaine autre. Plutôt que des méthodes et des techniques isolées, c'est l'ensemble de plusieurs d'entre elles qui donne les meilleurs résultats. Cependant, dans les sociétés sous-développées, le niveau général de la technologie est extrêmement bas, ce qui rend bien difficile la mise en oeuvre de technologies provenant des pays industrialisés, qui en sont réduites à de simples symboles.

Il faut donc que nos pays mettent tous leurs efforts dans la recherche de méthodes et de technologie du pronostic qui soient en accord avec le modèle de développement poursuivi; ils choisiront uniquement celles qui rempliront exactement cette dernière condition. Ce choix constituera un grand apport à l'établissement et à l'amélioration d'une technologie propre; il suscitera des critères d'appréciation de l'utilité et de la possibilité d'application de technologies importées.

*Le Caractère Intégral et Continu du Pronostic
oblige à en faire une Institution*

La complexité du processus de développement exige que le pronostic soit basé sur une conception intégrale de la société. Les pronostics réalisés selon un point de vue partiel du phénomène social peuvent

donner lieu à des décisions inappropriées, puisqu'elles s'appuieraient sur des points de vue différents. Dans la pratique, ce genre de décisions empêche ou entrave la capacité de direction du gouvernement dans sa marche vers le progrès.

Dans un pays qui vit une transformation accélérée, les situations qui peuvent se présenter ne reposent souvent sur aucun antécédent; des décisions gouvernementales originales doivent être prises dans chaque cas. De là le besoin essentiel de compter au départ sur un plan qui fournira des décisions rationnelles, puisque ce plan contiendra toute l'information possible sur les conditions prévues pour l'avenir. L'ampleur du cadre des décisions gouvernementales programmées serait bien moindre dans nos pays que dans les pays développés; la formulation de pronostics y deviendrait une tâche jamais achevée, face à la nouveauté et à l'enchaînement des problèmes que les dirigeants du développement doivent affronter.

La confrontation constante —grâce au diagnostic— du mode de développement et de ses résultats dans la société suggérera la reconnaissance de théories d'évolution implicitement appliquées par le gouvernement, et la révision constante de la valeur du pronostic. Celui-ci aura donc pour tâche de revalider l'action du gouvernement autant que de construire la société qui servira de cadre à cette action.

Il se dégage de tout ceci que pour renforcer le point de vue global sur lequel doit être basé le pronostic ainsi que son incessante mise au point, il faut en faire une Institution. Afin d'éviter les expériences relevées dans les pays sous-développés en cours d'essais pour y introduire des instruments nouveaux employés dans les pays développés, il faut tenir compte de quelques unes des conditions qui peuvent rendre possible la mise en oeuvre du pronostic, telles que: l'acceptation par les centres directifs du gouvernement, de l'importance du pronostic et de son emploi;

la définition des valeurs qui configurent un accord social et qui doivent orienter l'élaboration de pronostics;

l'adoption, enfin, d'une façon définie de concevoir le développement social, point de départ d'une politique qui sera révalidée par la suite, selon les résultats pratiques obtenus.

En ce qui concerne la création d'institutions qui deviendraient les bases de l'élaboration du pronostic, en voici les conditions indispensables: décider jusqu'à quel point les institutions existantes peuvent être utilisées comme sources de renseignement ou comme exécutrices de fonctions complémentaires dans le cadre d'un système national basé

sur un pronostic —réaliser dans l'administration publique les réformes qui permettraient le fonctionnement de ce système— intégrer un système national spécial d'information en matière de pronostic —concentrer enfin en un organisme proche des centres politiques directifs, l'étude et la revalidation des pronostics.