

COLLECTION U

L. SFEZ

**L'ADMINISTRATION
PROSPECTIVE**

ARMAND COLIN

Collection U
Série SCIENCE ADMINISTRATIVE
sous la direction de Roland Drago

7939 $\frac{1}{10}$

Dr 332 (1/10)



L'ADMINISTRATION PROSPECTIVE

Lucien Sfez *professeur à l'Université de Paris IX*

LIBRAIRIE ARMAND COLIN

103, boulevard Saint-Michel - Paris-5^e

Table analytique

INTRODUCTION : Administration prospective et réforme administrative.....	9
--	---

PREMIÈRE PARTIE

A LA RECHERCHE DE LA PROSPECTIVE

SECTION I. La programmation.....	18
SECTION II. <i>La prévision</i>	20
1. La prévision à moyen terme.....	20
2. La prévision à long terme.....	25
SECTION III. <i>L'attitude prospective</i>	27
1. L'attitude prospective selon le groupe « Prospective ».....	28
2. L'attitude prospective selon le groupe « Futuribles ».....	32
SECTION IV. <i>Pour une nouvelle analyse théorique</i>	35
1. Utopie et mythe.....	36
2. Utopie, mythe et histoire.....	38
3. Le sujet du mythe et le sujet de l'utopie.....	40
4. Prospective et utopie.....	41
SECTION V. <i>Exemples d'analyses prospectives</i>	47
1. En matière économique.....	47
2. En matière d'éducation.....	48
3. En matière d'administration.....	50
4. En matière militaire.....	52
5. En matière d'aménagement régional.....	55
6. En matière agricole.....	58
7. Le schéma général d'aménagement de la France.....	61
a) <i>Un exemple d'étude de domaine : l'espace urbain</i>	64
b) <i>Un exemple régional : la Picardie</i>	64
8. Le rapport du groupe Prospective du VI ^e Plan.....	65
A. Les grandes lignes du rapport.....	66
a) <i>Les données internationales</i>	66
1. Les relations entre pays industrialisés.....	66
2. Le Tiers-Monde.....	67
b) <i>Les problèmes internes</i>	68

TABLE ANALYTIQUE

B. Le système de décision collective.....	68
a) <i>La définition correcte des situations-problèmes</i>	69
b) <i>La capacité d'inventer des solutions</i>	69
c) <i>La traduction d'une politique dans les faits</i>	70
SECTION VI. <i>Dangers et limites de la prospective</i>	71
1. Les fausses accusations.....	71
2. Les dangers réels.....	73
CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES.....	76

DEUXIÈME PARTIE

LES MÉTHODES SPÉCIFIQUES DE L'ADMINISTRATION PROSPECTIVE

CHAPITRE PREMIER : Les méthodes de traitement de l'information.....	81
SECTION I. <i>L'informatique</i>	83
1. Histoire.....	83
I. VERS LES « PÉRIPHÉRIQUES » ET AUTRES ACTIONS INDUSTRIELLES.....	87
II. VERS L'ADMINISTRATION ET L'ENSEIGNEMENT.....	88
A. L'administration.....	88
B. L'enseignement.....	90
2. Éléments sommaires d'informatique.....	91
A. La technologie.....	92
a) <i>L'ordinateur</i>	92
b) <i>La collecte et la conservation des données</i>	93
c) <i>La transmission des données</i>	93
B. La méthodologie.....	94
3. L'insertion de l'informatique dans le système administratif.....	95
A. Effets sur l'administrateur.....	98
a) <i>L'ordinateur facteur de connaissance et de formation</i>	98
b) <i>L'informatique et les rapports d'autorité</i>	99
c) <i>Le statut</i>	101
B. Effets sur les structures.....	102
a) <i>La centralisation</i>	103
b) <i>La décentralisation</i>	103
C. Effets sur les pouvoirs et procédures.....	106
D. Effets sur l'information administrative.....	108
SECTION II. <i>La rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.)</i>	110
1. Histoire de la R.C.B.....	110
A. Les centres d'impulsion du P.P.B.S.....	112
a) <i>Les équipes du Bureau of Budget et des ministères fédéraux</i>	113
b) <i>La diffusion du P.P.B.S.</i>	113
B. Les premiers résultats du P.P.B.S. et les limites actuelles.....	113
a) <i>Résultats acquis</i>	113
b) <i>Difficultés</i>	114

TABLE ANALYTIQUE

2. La méthode.....	119
A. Nécessité de la méthode.....	119
B. Éléments de la méthode.....	121
a) <i>Les choix</i>	122
b) <i>L'analyse de système</i>	129
1. La définition des problèmes.....	131
2. Les repérages des groupes cibles.....	131
3. L'inventaire des moyens.....	131
4. La recherche des centres de décision.....	132
5. La pondération des avantages.....	132
6. Les méthodes de choix.....	132
7. La proposition des résultats.....	134
3. L'insertion de la R.C.B. dans le système administratif.....	135
A. L'impact sur les missions des institutions.....	136
B. L'impact sur les mœurs administratives.....	140
C. L'impact sur les procédures.....	144
a) <i>R.C.B. et budget</i>	144
1. P.P.B.S. et budget américain.....	144
2. R.C.B. et budget français.....	147
b) <i>R.C.B. et Plan</i>	155
 CHAPITRE II. Les procédés juridiques nouveaux.....	 162
SECTION I. <i>Fondements du droit nouveau : prospective et concertation</i>	166
1. Fondement de la concertation.....	166
2. Les mécanismes de la concertation.....	173
A. La concertation dans les commissions de modernisation.....	173
B. La concertation dans les C.O.D.E.R.....	176
C. Concertation et consultation.....	178
D. Un exemple de concertation en dehors des mécanismes spécifiques du Plan, en matière de politique urbaine.....	179
SECTION II. <i>Éléments du droit nouveau</i>	182
1. La modification des procédés anciens.....	183
A. En droit administratif.....	183
a) <i>En matière contractuelle</i>	183
b) <i>L'acte unilatéral</i>	185
c) <i>Le principe d'égalité</i>	186
d) <i>La responsabilité</i>	187
B. En droit commercial : l'interprétation des textes.....	187
2. La création de procédés nouveaux.....	188
A. Le Plan, procédé juridique nouveau.....	191
B. Les techniques d'exécution du Plan.....	199
a) <i>Effet sur le droit administratif</i>	199
b) <i>Effet sur le droit commercial</i>	200
c) <i>Effet sur le droit fiscal</i>	201
 CONCLUSION DE LA 2 ^e PARTIE.....	 205

LES ORGANES DE L'ADMINISTRATION PROSPECTIVE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. Prolégomènes à une étude organique.....	208
CHAPITRE PREMIER. Sédimentation et coordination.....	221
SECTION I. <i>Coexistence et sédimentation institutionnelles</i>	222
1. La coexistence des institutions régionales.....	224
A. L'art de la réforme.....	224
a) <i>Créer</i>	225
b) <i>Ne pas supprimer</i>	226
B. Les types de coexistence.....	227
a) <i>En raison de leur objet</i>	227
b) <i>En raison de leur localisation géographique</i>	228
2. La sédimentation des institutions régionales.....	229
A. Sédimentation par superposition d'un cadre géographique plus large.....	230
B. Sédimentation par juxtaposition.....	231
a) <i>Description de la concurrence</i>	232
1. Concurrence entre organismes anciens et nouveaux.....	232
2. Concurrence entre les institutions nouvelles de types différents.....	233
3. Concurrence entre les institutions de même nature.....	233
b) <i>Signification de la concurrence</i>	234
3. La coexistence et la sédimentation dans les institutions centrales.....	235
SECTION II. <i>La coordination</i>	237
1. La coordination centrale.....	237
A. La coordination structurale.....	238
a) <i>Au niveau du chef de l'exécutif</i>	238
b) <i>Au niveau du ministre de l'Économie et des Finances</i>	240
B. La coordination par les procédés juridiques.....	241
C. La coordination par les procédés non juridiques.....	242
2. La coordination régionale.....	243
A. Le préfet de région.....	243
a) <i>La mission régionale</i>	243
b) <i>L'information du préfet de région</i>	244
B. La conférence administrative régionale.....	252
a) <i>Composition</i>	253
b) <i>Organisation du travail</i>	258
CHAPITRE II. Organes prospectifs et administration non prospective.....	262
SECTION I. <i>Pour une théorie générale de l'organe prospectif</i>	263
1. Naissance et développement des organes prospectifs.....	264
A. Leur naissance au sein des organes de prévision.....	264
B. Leurs conflit avec les organes de prévision.....	265
C. Leurs éléments communs avec les organes de prévision.....	266
2. Le particularisme des organes prospectifs.....	267

TABLE ANALYTIQUE

SECTION II. <i>Les organes prospectifs centraux</i>	272
1. Les organes non autonomes et pourvus de moyens financiers	272
I. LA D.A.T.A.R. (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)	272
A. Structures et fonctionnement	273
B. Les cellules prospectives de la D.A.T.A.R.	278
a) <i>Leur mission</i>	278
b) <i>L'organisation du travail</i>	279
1. Le groupe « Prospective géographique »	280
2. Le groupe « Prospective technologique »	280
3. Le groupe « Informatique »	281
4. Le groupe « Analyse »	282
5. Les groupes <i>ad hoc</i>	282
6. Réforme organisationnelle	284
c) <i>Les méthodes techniques</i>	286
d) <i>Appréciations critiques de S.E.S.A.M.E.</i>	288
II. LA D.G.R.S.T. (Direction générale de la recherche scientifique et technique).	291
A. Missions générales, structures et fonctionnement	291
a) <i>Missions</i>	291
b) <i>Structures</i>	292
c) <i>Fonctionnement</i>	293
B. Le service prospectif	294
III. LA DÉLÉGATION A L'INFORMATIQUE	296
A. Les missions	296
B. Les méthodes de travail	296
C. Les structures	297
2. Une catégorie particulière : le Centre de prospective et d'évaluations du ministère de la Défense nationale	299
A. Création et mission	300
B. Structures	301
C. Méthodes de travail	302
3. Organes autonomes dépourvus de moyens financiers	303
I. LE COMMISSARIAT AU PLAN	303
A. Structures et problèmes du Plan	304
a) <i>Caractéristiques générales</i>	304
b) <i>Procédure d'élaboration</i>	307
1. La décentralisation	312
2. L'adaptation au moyen terme	313
3. Les groupes « Finances-Plan »	316
c) <i>Procédure d'exécution</i>	319
1. L'organisation	319
2. Les nouvelles procédures	321
3. Les contrôles	322
B. Structures et problèmes spécifiques des cellules prospectives	323
a) <i>Les missions</i>	323
b) <i>Les méthodes</i>	324
c) <i>Les divers groupes à long terme</i>	326
1. Développement social	326
2. Population et main-d'œuvre	327
3. Analyse économique d'ensemble à long terme	327
4. Aspects financiers	327
5. Aspects sectoriels	328
6. Aspects spatiaux	328

TABLE ANALYTIQUE

7. Aspects technologiques.....	328
8. Ressources.....	329
9. Relations économiques extérieures.....	329
d) <i>Le groupe Delouvrier</i>	329
e) <i>Appréciations critiques</i>	331
II. LES ORGANES D'ÉTUDES DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES :	
Direction de la Prévision et I.N.S.E.E.....	335
A. La Direction de la Prévision.....	335
a) <i>Les tâches</i>	335
b) <i>Les moyens</i>	338
1. Les structures.....	338
2. Les hommes.....	339
c) <i>La Direction de la Prévision dans l'administration</i>	340
B. L'I.N.S.E.E.....	341
a) <i>Création</i>	341
b) <i>Missions</i>	342
c) <i>Structures</i>	343
C. Rapports de ces Directions avec le Commissariat au Plan et les circuits de décision du ministère de l'Économie et des Finances.....	345
a) <i>Au niveau de l'élaboration du Plan</i>	345
b) <i>Au niveau de l'exécution du Plan</i>	346
III. LE S.A.E.I. (Service des affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement).....	349
A. Création et mission.....	349
B. Les structures.....	350
C. Appréciations critiques.....	353
4. Les bureaux d'études et sociétés privées.....	354
A. Les organes semi-publics.....	354
a) <i>Le C.R.E.D.O.C.</i>	354
b) <i>Le B.I.P.E.</i>	355
B. Les organismes privés.....	356
a) <i>La S.E.M.A.</i>	356
b) <i>Le REXECO</i>	356
c) <i>Les sociétés d'études : un exemple : la Fondation européenne pour la culture</i>	357
SECTION III. <i>Les organes prospectifs régionaux</i>	359
1. Les O.R.E.A.M. (organes d'études d'aménagement des aires métropolitaines).....	360
A. Les structures.....	362
a) <i>La cellule de décision</i>	362
b) <i>La cellule d'études</i>	363
c) <i>La cellule d'association et de concertation</i>	363
B. Le fonctionnement.....	364
2. Les O.R.E.A.M. dans le système administratif.....	368
A. Les relations avec les organes centraux.....	368
a) <i>Avec la D.A.T.A.R.</i>	368
b) <i>Avec le Commissariat au Plan</i>	368
B. Les relations avec les administrations régionales.....	370
a) <i>Avec la C.O.D.E.R. et les comités d'expansion régionale</i>	371
b) <i>Avec le commissaire à la conversion</i>	373
c) <i>L'articulation en matière de planification urbaine</i>	374

TABLE ANALYTIQUE

3. L'I.A.U.R.P. (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne)	382
A. Création et mission	383
B. Organisation	384
C. Activités	385
a) <i>Les caractéristiques</i>	385
b) <i>Une stratégie ouverte</i>	386
c) <i>Le domaine de la documentation et des publications</i>	387
CONCLUSION DE LA 3 ^e PARTIE	388
CONCLUSION GÉNÉRALE	391

DOCUMENTS

DOCUMENT PREMIER : Note sur l'utilisation du mode d'approche R.C.B. dans l'analyse des fonctions collectives	393
DOCUMENT II : Schéma de structure administrative pour l'établissement du système R.C.B. : réflexions et suggestions	411
INDEX ALPHABÉTIQUE DES PRINCIPAUX NOMS CITÉS	417
INDEX ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES	419
BIBLIOGRAPHIE	421

SCIENCE
ADMINISTRATIVE

SÉRIE DIRIGÉE PAR
ROLAND DRAGO