

L'évolution de la société contemporaine et la nécessité de former les dirigeants de l'Administration

par André VAN BEYLEN.

Secrétaire de l'Institut Administration-Université.

★

It is time we all recognized that the major task of the higher civil service is no longer administrative but managerial.

Ely DEVONS,

Professeur à la « London School of Economics ».

*
**

La politique actuelle de la plupart des nations est axée sur l'expansion et le développement (1). Les pays peu développés, après des siècles de stagnation, refusent de tolérer encore cet état de pauvreté et d'ignorance. Les pays hautement industrialisés aspirent à la réalisation très rapide — voire spectaculaire — de cette expansion et de cette croissance. Leurs aspirations ne se limitent d'ailleurs plus à notre monde terrestre, mais vont jusqu'à inclure la conquête de l'espace et, éventuellement, d'autres planètes, nous disent les professeurs américains Harbison et Myers (2).

Cette tendance quasi générale vers un progrès constant et ininterrompu constitue une révolution sans précédent. Elle est basée sur des aspirations croissantes au progrès économique, social et politique, et sur la conviction qu'actuellement, et pour la première fois dans l'histoire humaine, ce progrès peut se faire à pas de géant.

Développement : tel est le mot d'ordre d'une révolution à l'échelle mondiale ; et, comme tout mot d'ordre révolutionnaire, il a une signification différente suivant les groupes auxquels il s'applique.

Pour bon nombre de pays, développement signifie industrialisation, pour certains, indépendance politique ou économique. En d'autres lieux encore,

il s'agit d'assurer le passage d'un milieu rural à un milieu citadin, ou la réalisation de communications à l'échelle mondiale.

Parmi ces divers aspects, le facteur humain apparaît comme un point primordial.

Le développement du « potentiel humain » consiste dans la promotion des connaissances, la détermination des objectifs à poursuivre et l'utilisation des capacités de tous les membres d'une communauté.

— En termes économiques, il s'agit d'une accumulation de capital humain. C'est Alfred Marshall qui disait que « le capital ayant le plus de valeur est celui qui est investi en hommes » (3).

— En termes politiques, il s'agit d'amener tous les citoyens à une maturité politique leur permettant d'exercer à bon escient leurs droits de membres d'un Etat démocratique.

— Dans les domaines social et culturel, ce développement permettra à la population d'accéder à une vie plus riche, plus épanouie et moins liée à la tradition.

(1) Les idées développées dans cet article ont fait l'objet d'un exposé donné par André Van Beylen, Secrétaire de l'Institut Administration-Université, à l'occasion de l'ouverture d'un séminaire de perfectionnement organisé par le « Vervolmakingscentrum voor Bedrijfsvoering » de l'Université Catholique de Louvain, à l'intention des fonctionnaires supérieurs des administrations publiques.

(2) F. HARBISON, Ch. A. MYERS, *Education, Manpower and Economic Growth: Strategies of human resource development*. McGraw-Hill, Series in international development, 1964. Chap. I: « Concepts of human resource development. »

(3) A. MARSHALL, *Principles of Economics*, London, Macmillan and Co. Ltd., 1930, 8th edition, pp. 216, 564.

Le présent article a pour but de démontrer la nécessité, et la possibilité, d'amener à ce haut niveau de développement des hommes pratiquant des spécialisations ou des disciplines diverses, au service d'entreprises privées ou publiques, ou d'autres institutions.

Le développement du potentiel humain constitue une condition préalable à la réalisation des objectifs de la société moderne, qu'ils soient d'ordre politique, culturel, social ou économique. Le progrès résulte essentiellement d'un effort humain. Teilhard de Chardin, en s'efforçant de déterminer la place de l'être humain au sein de la nature, dit : « Aucune force physique ou psychique — sur la planète montée comme elle est — ne paraît capable d'empêcher l'humanité pendant plusieurs millions d'années encore, de chercher, d'investir, de créer en toutes directions » (4).

Examinons donc quelques-uns des aspects primordiaux qui rendent de plus en plus urgente, cette nécessité de développer le « potentiel humain » en général, et particulièrement, de promouvoir une formation plus approfondie et permanente, à l'intention de l'élite, toujours plus nombreuse, qui devra assumer des responsabilités dirigeantes.

Le progrès technologique constituera notre point de départ. Il n'est pas possible de comparer le progrès technique — fort lent et limité — des civilisations antérieures, à la première révolution industrielle survenue en Europe, à la fin du XVIII^e siècle. Le seul précédent auquel on pourrait songer se situe à la fin de la période préhistorique, lorsque l'homme, qui vivait de la chasse, est passé à l'agriculture. C'est, en effet, cette découverte de l'agriculture qui a permis le progrès de la civilisation, parce qu'une minorité de personnes a pu se préoccuper d'autre chose que des nécessités matérielles immédiates.

Jusqu'à la période moderne de l'industrialisation, 80 % de la population de nos pays habitaient la campagne et travaillaient le sol, permettant à une minorité privilégiée de se cultiver l'esprit et de préparer cette révolution industrielle par des recherches individuelles. C'est ainsi que, vers 1500, la science moderne fit ses débuts, grâce à Copernic (1473-1543) et à Galilée (1565-1642). Ce n'est que deux siècles plus tard que James Watt (1736-1819) inventa la machine à vapeur, tandis qu'il fallut encore attendre près d'un siècle avant

de voir le début de l'ère de l'électricité, grâce aux expériences de Faraday (1791-1867). La société dont les structures étaient jadis aristocratiques entraînait dans une phase démocratique (5). A partir de ce moment, les machines ont progressivement donné à l'homme des loisirs toujours plus grands, dont l'usage efficace pose d'ailleurs de réels problèmes.

En effet, dorénavant, l'évolution de la société dépendra autant de la nature des loisirs que de celle des prestations professionnelles. L'intervention du pouvoir central et l'organisation efficace des loisirs joueront un rôle important dans la création de ce qu'on pourrait appeler « une infrastructure culturelle » adéquate. C'est, en effet, cette infrastructure qui sera à la base de la formation culturelle nécessaire à la société et au perfectionnement intellectuel des individus ; et elle devra, pour les dirigeants, se situer à un niveau plus élevé, afin de développer chez eux un mode de pensée strictement scientifique et de les ouvrir à une meilleure compréhension — historique et critique — des données de la science qui sont à l'origine de l'évolution technologique.

Ce progrès technique a d'ailleurs suivi une évolution toujours plus rapide, grâce à la rénovation et à l'approfondissement des connaissances scientifiques, caractérisées — à leur tour — par un mouvement d'accélération qui substitue progressivement aux réalisations individuelles les travaux scientifiques collectifs inter- et multidisciplinaires.

Comme le dit le sociologue français Georges Friedmann :

« Les sociétés européennes, désignées couramment sous l'étiquette de civilisation occidentale et chrétienne, peuvent être considérées, jusqu'au début — marqué par les brevets de James Watt — de l'ère intense de mécanisation où nous vivons encore, comme un système en équilibre. Certes, le progrès technique était très loin d'y être inactif, ainsi que de récents travaux historiques l'ont démontré. Néanmoins, il n'avait pas depuis l'anti-

(4) TEILHARD de CHARDIN, *La place de l'homme dans la nature. Le groupe zoologique humain*. Paris, Union Générale d'Éditions, 1956. Chap. V, par. 4 : « Limites supérieures de la Socialisation. »

(5) Arnold TOYNBEE, « L'humanité demain ». Numéro spécial de *Réalités* : « Réalités et Louis Armand présentent : L'avenir est déjà parmi nous. »

quité classique suscitée, comme de nos jours, des changements brutaux, massifs, mais de relativement lentes transformations. Or, voici que dans ce système, depuis le début du siècle dernier, le progrès des sciences de la nature et celui de leurs applications, ont bouleversé les moyens de production et les conditions de la vie quotidienne pour des centaines de milliers d'habitants de la planète » (6).

De nos jours, l'application pratique suit de près l'invention ; et le passage de la découverte à l'application constitue, d'ailleurs, une des difficultés auxquelles nous devons faire face.

Nous constatons que, dans sa phase historique actuelle, le phénomène humain est soumis à la loi de l'accélération.

Dès 1872, deux ans avant sa mort, l'historien français Jules Michelet écrivait :

« Un des faits les plus graves, et les moins remarquables, est que l'allure du temps a tout à fait changé. Il a doublé le pas d'une manière étrange. Dans une simple vie d'homme, j'ai vu deux grandes révolutions qui, autrefois, auraient peut-être mis entre elles deux mille ans d'intervalle. Je suis né au milieu de la grande révolution territoriale ; ces jours-ci, avant que je ne meure, j'ai vu poindre la révolution industrielle. »

Tandis que la science nucléaire se développe, et que débute la conquête de l'espace, l'homme va être éliminé en tant que travailleur. Depuis les années 1950, l'influence de l'automatisation ne cesse de croître.

Dans le cadre de ce que les Anglo-Saxons appellent le « *control engineering* », nous voyons des machines automatiques se diriger et se contrôler elles-mêmes, en fonction d'un processus de production prédéterminé. La cybernétique exprime cette nouvelle révolution comme suit : les informations et les données sont actuellement assimilées et communiquées à des servo-mécanismes ou à des instruments de régulation, sous forme d'impulsions, d'après des normes déterminées par l'homme (7).

Par suite de ce qu'on appelle communément la seconde révolution industrielle, une multitude de tâches qui nécessitaient, jusqu'à présent, une intervention directe de l'homme, sous forme de calcul d'évaluation et de contrôle, peut dorénavant être

prise en charge par la machine, avec plus de précision et moins de fatigue, et, par conséquent, dans de meilleures conditions de résistance. Il semble d'ailleurs acquis que les machines ne s'ennuient jamais et se fatiguent rarement, que leur attention est toujours soutenue, et qu'elles n'ont jamais l'impression de faire du travail inutile (8).

Le développement, certain et prévisible, de l'automatisation aura sans aucun doute des conséquences fort importantes. D'une part, il mènera à un certain nivellement des structures hiérarchiques des spécialisations professionnelles. Aux niveaux supérieurs, d'autre part, les hommes seront déchargés de bon nombre de tâches, et pourront ainsi se vouer au travail de réflexion qui permettra d'assurer le dynamisme de la culture et de la société. Or, seul le dynamisme pourra remédier à la tendance qui se manifeste vers une structuration toujours plus rigide résultant des dimensions sans cesse croissantes des organisations.

*
**

Les considérations ci-dessus illustrent le problème qui se pose à l'administration. Celle-ci, en tant qu'entreprise de grande dimension, devra libérer le temps nécessaire à ce travail de réflexion, afin de préparer l'adaptation de l'organisation bureaucratique, héritée du passé, à la rénovation que l'avenir imposera.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que, relativement aux différents aspects du progrès technique, l'administration joue un rôle de plus en plus important, son intervention dans le domaine de l'économie variant bien entendu en fonction du régime politique et économique en vigueur.

En fait, lorsqu'on réfléchit à l'extension des services publics, on constate qu'il est malaisé de dire quand est née exactement cette administration, car on peut difficilement déterminer à partir de quel moment un groupe se considère comme une

(6) Georges FRIEDMANN, *Le travail en miettes - Spécialisations et loisirs*. Paris, Editions Gallimard, 1964, 2^e édition, Chap. VIII, par. 1 : « Une hypothèse : Le déplacement de l'équilibre ».

(7) Max PIETSCH, *Die industrielle Revolution*. Freiburg in Breisgau, Verlag Herder, 1961.

(8) Exposé donné par Jan Bronowski, Directeur Général du « National Coal Board » du Royaume-Uni, à l'occasion du Congrès de la Santé Publique à Scarborough.

communauté organisée. A en croire l'historien britannique Arnold Toynbee, ce principe de « gouvernement » existait déjà il y a trente-quatre siècles, à l'époque du code d'Hamourabi (9).

Quel que soit le lieu de son activité, tout homme soucieux de progrès doit faire face, au cours de son travail, à des problèmes administratifs. Dès que ce travail comporte la collaboration d'autres personnes, il s'agit d'une activité organisée. Lorsque cette organisation s'étend, l'administration — elle aussi — doit se développer, pour en permettre l'évolution et l'expansion normales. Les progrès démographique et technique, également, contribuent à la multiplication et à la complexité toujours accrue des tâches confiées aux services publics.

Le tableau ci-dessous concernant le nombre de fonctionnaires aux Etats-Unis en 1850 et en 1950, permet de faire une comparaison fort intéressante (10) :

	Population exprimée en millions d'habitants	Dépenses en dollars	Nombre de fonctionnaires des services fédéraux	Pourcentage du nombre de fonctionnaires par rapport à la population
1850	23,2	39.543.492	33.300	0,14 %
1950	160,7	40.166.835.915	2.109.642	1,31 %

Citons, à ce propos, les professeurs américains Simon, Smithburg et Thompson :

« La population croissante et les dimensions plus grandes des Etats-Unis, et plus particulièrement le progrès technique, ont tout changé. Quantité de problèmes qui, à l'époque de la révolution, pouvaient se résoudre sans l'intervention des autorités, doivent actuellement être confiés au gouvernement. Bon nombre des problèmes qui, à l'époque, trouvaient une solution grâce à la collaboration spontanée de quelques voisins, nécessitent maintenant la coopération très systématisée de spécialistes » (11).

Dans le cadre de la tendance générale à la socialisation, qui élargit sans cesse le rôle de l'Etat, l'importance toujours accrue des services publics

exigera un effort tout particulier de la part de l'administration, qui devra disposer d'un nombre plus élevé de fonctionnaires. En effet, cette augmentation doit être proportionnelle à l'accélération du progrès et aux transformations de la société qui en sont le corollaire. Le rapport au Gouvernement du Secrétaire Permanent au Recrutement pour l'année 1962, dit à ce sujet :

« Pendant la période de 1952 à 1962, il aurait fallu recruter de 20.000 à 25.000 agents de haute qualification, en vue de relever le niveau intellectuel et professionnel général du personnel, compromis par la susdite stabilisation des temporaires. »

Il ajoute : « Les circonstances conjoncturelles ne l'ont pas permis » (12).

Vu son rôle de plus en plus complexe, l'administration devra également s'attirer des éléments de valeur, capables de contribuer efficacement — et dans des spécialisations toujours plus nombreuses — à la réalisation du but ultime de toute administration : le bien-être général. Cet objectif est d'autant plus difficile à atteindre que ne cessent de croître, en quantité comme en qualité, les services qu'attendent de l'Etat et de l'administration les membres de la communauté. Tandis que la conception traditionnelle de l'intervention de l'Etat était basée sur des principes de protection et de contrôle, la nouvelle conception est fondée sur l'assistance et les services. Etant donné la structuration traditionnelle de l'administration, le passage de l'ancienne conception à la nouvelle ne s'effectue pas sans difficulté !

Citons, une fois encore, le rapport au Gouvernement, pour l'année 1962, du Secrétaire Permanent au Recrutement :

« Les auteurs (13) estiment que, entre 1959 et 1965, l'accroissement du nombre d'employés et de fonctionnaires sera de 17 %, contre 3 % pour les

(9) Arnold TOYNBEE, *A Study of History*. Oxford, 1933-1963, vol. VII.

(10) *Elements of Public Administration*. Edited by Fritz Morstein Marx, Second edition, 1959. Chap. I: The growth of public administration, p. 17.

(11) SIMON, SMITHBURG and THOMPSON, *Public Administration*, N.Y., Edition A. Knopf, 1962, 8^e édition, Chap. I: What is public administration?, p. 13.

(12) *Le Moniteur belge*, 13 février 1964 : Rapport du Secrétaire Permanent au Recrutement au Gouvernement. Année 1962.

(13) Cfr. *La Belgique en 1965*. Institut Belge d'Information et de Documentation.

ouvriers. L'Institut est d'avis que les besoins en personnel scientifique et technique accroîtront d'une manière très sensible entre 1959 et 1965, et que cet accroissement serait de 29 % pour les ingénieurs civils, de 50 % pour les docteurs et licenciés en sciences économiques, sociales et administratives, et de 60 % pour les ingénieurs techniciens » (14).

Pour que l'administration puisse faire face à la complexité croissante qui résulte de l'accélération du progrès technique, il faudra prendre des mesures énergiques visant à revaloriser la fonction publique, à la « réaligner » — en quelque sorte — sur le secteur privé.

Nous pensons, en premier lieu, à des rémunérations plus élevées, au niveau des catégories supérieures, qui devront permettre à l'administration d'attirer davantage de candidats, et de revenir ainsi, progressivement, à une sélection plus sévère et à des exigences qualitatives plus strictes.

Ajoutons cependant que, si — dans la société actuelle — l'argent constitue encore une motivation importante, cet élément n'est certainement pas le seul dont il faille tenir compte.

En second lieu, il faut également promouvoir la mobilité du personnel, afin de permettre — tant dans le domaine des spécialisations technologiques qu'en vue d'améliorer la capacité générale de direction — de fructueux échanges d'expériences entre les services publics et leur environnement industriel. Cette mobilité serait également de nature à favoriser l'utilisation plus rationnelle des effectifs disponibles.

Ceci nous amène au problème de l'organisation, de la coopération et de la coordination, de plus en plus indispensables, tant du point de vue économique et social que du point de vue de l'activité scientifique, qui est le véritable fondement de notre société en mutation. *Si les services publics désirent faire face à l'élargissement des responsabilités qui leur incombent, ils devront mettre en application les principes d'organisation, de coopération et de coordination.*

En effet, dans le domaine de l'économie, également le progrès technique a suscité une tendance vers la croissance et l'expansion, tendance qui vise naturellement à l'utilisation optimale des richesses humaines disponibles. Il va de soi que l'Etat et

l'administration ne pourront demeurer à l'écart de ces transformations. Pensons un instant à l'effort qui sera nécessaire pour augmenter le pourcentage du produit national brut consacré à l'éducation, base de toute véritable politique de croissance économique. En Belgique, ce chiffre n'atteint même pas 1 % du produit national ! Ceci indique l'impérieuse nécessité d'efforts coordonnés, tant sur le plan de l'éducation nationale que sur celui de l'enseignement supérieur.

Il en est de même pour la recherche scientifique, qui a déjà pris un essor prodigieux et qui, en cas de besoin, doit pouvoir compter sur l'aide efficace de l'Etat, afin d'assurer la participation active ou, tout au moins, la présence de notre pays, dans les différents domaines de l'activité scientifique internationale.

L'homme d'aujourd'hui a accédé à un standing de vie plus élevé. Du point de vue matériel, on constate que moins d'un tiers des revenus sont actuellement consacrés à l'alimentation, alors que, il y a près d'un siècle, cette proportion était des deux tiers. D'autre part, dans le domaine intellectuel, on prévoit qu'environ 50.000 étudiants bénéficieront bientôt d'un enseignement supérieur en Belgique. En France, cette explosion scolaire a fait l'objet de rapports officiels, qui évaluent l'augmentation de la population universitaire à 300.000 unités en dix ans (de 200.000 en 1960 à 500.000 en 1970). Ce niveau de vie élevé entraîne d'ailleurs, chez l'homme contemporain, de très grandes exigences vis-à-vis des organisations dont il fait partie.

Partant de l'hypothèse que la maturité humaine s'atteint en trois phases successives : le développement biologique, le développement psychologique et le développement social, nous pouvons dire que, de nos jours, un plus grand nombre de personnes parviennent au stade de la maturité sociale et que, en outre, beaucoup plus de personnes y parviennent plus tôt. Cette situation de fait amène d'ailleurs, logiquement, des modifications foncières, quant aux rapports sociaux au sein des organisations existantes, tendant vers une démocratisation et une participation accrues.

N'ayant plus à se préoccuper avant tout de son

(14) *Le Moniteur belge*, 13 février 1964: Rapport du Secrétaire Permanent au Recrutement au Gouvernement. Année 1962.

bien-être matériel, l'individu se soucie davantage de l'épanouissement de sa personnalité. D'autant plus que cet épanouissement doit se réaliser dans une société aux dimensions toujours plus vastes, où l'individu tend à être absorbé par la collectivité, jugée plus rentable car elle met en commun un volume plus puissant d'énergie et de talent au service du but collectif.

Ceci n'empêche pas que des difficultés se présentent également, au sein d'organisations de grande dimension, comme les services publics.

Citons d'abord le phénomène de la *bureaucratization* : c'est le cas lorsque les dimensions de l'organisation sont devenues telles qu'une partie de l'efficacité se perd par l'indifférence croissante des membres du groupe, vis-à-vis des objectifs de l'organisation.

D'autres conflits sont imputables :

— à la motivation personnelle de l'individu, qui, d'après les observations des psychologues, constitue la base primordiale du processus actif de développement et de progrès individuels ;

— aux relations interpersonnelles et à l'influence de certains facteurs d'inhibition émanant de l'organisation, qui sont ressentis par les membres de l'organisation, soit en tant qu'individus, soit en tant que membres du groupe. Il s'agit ici, notamment, d'interférences historiques, juridiques, politiques et syndicales.

Ces quelques exemples montrent clairement l'immense champ d'action qui s'ouvre à la formation, aussi bien sur le plan individuel qu'à l'échelle de l'organisation toute entière, ou sur le plan de l'environnement social dans son ensemble.

Le but principal de toute formation est d'aider les membres d'une organisation à définir et à réaliser les objectifs propres à celle-ci, et à développer en même temps leur personnalité. L'efficacité de l'action de formation dépend : de l'individu à former, de l'organisation dont il fait partie, et des diverses composantes de la société qui l'environne. Parmi celles-ci, citons : les institutions privées et publiques, les associations professionnelles, les syndicats, les institutions d'enseignement, les organismes scientifiques, etc. (15).

C'est dans cet esprit que l'Institut Administration-Université, créé le 20 décembre 1962, s'est fixé

pour but d'assister, d'informer et de guider dans l'exécution de leurs rôles respectifs, les trois éléments qui influent sur la formation — soit, comme nous venons de le voir : l'individu à former, l'organisation qui l'emploie et l'environnement social — en agissant plus particulièrement sur les facteurs de résistance au changement qui se manifestent en leur sein. L'« approche » de ces facteurs doit se faire aux niveaux individuel, inter-individuel et institutionnel. Elle doit mener à une meilleure compréhension de la réalité et à l'utilisation plus adéquate des connaissances actuelles, quant à la façon dont les fonctionnaires contribuent à la définition et à la réalisation des objectifs des divers services publics, tout en travaillant au plein épanouissement de leur personnalité propre (16).

Analysons brièvement ces objectifs. Nous partons du principe que toute action de formation vise à modifier l'image ou l'idée que les personnes à former se font d'elles-mêmes, et du milieu dans lequel elles vivent et travaillent. Cette restructuration des concepts et des attitudes exige un effort d'autant plus important que les concepts et les valeurs proposés par le formateur diffèrent des modèles auxquels se réfèrent normalement les personnes à former. Par conséquent, le formateur doit avoir une connaissance aussi précise que possible des modèles régissant le comportement et les attitudes des personnes qu'il aura à former.

Aussi, dès la création de l'Institut, son Conseil d'Administration a-t-il décidé d'organiser, sous forme d'enquête, une mission d'information concernant les besoins de formation dans les services publics, afin d'évaluer la résistance qu'on opposerait aux nouveaux modèles d'action proposés aux fonctionnaires.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la politique de formation suivie au sein des services publics.

(15) *Programme d'action* de l'Institut Administration-Université, préparé par le groupe de travail interuniversitaire « Administrations publiques », et élaboré par André Van Beylen, Secrétaire de l'Institut Administration-Université, et Hugo Van Hassel, chargé de recherche au « Vervolmakingscentrum voor Beleidsvoering » de l'Université Catholique de Louvain. Ce programme d'action a été examiné et approuvé par le Comité de Coordination Interuniversitaire et le Conseil d'Administration de l'Institut Administration-Université.

(16) *Ibidem*.

Reprenons à ce propos la formulation d'un des membres du personnel scientifique de l'Institut. Elle est extraite d'une étude relative à l'exercice de la direction au sein de l'administration :

« Nous considérons que l'objectif d'une politique de formation est double : améliorer et accroître les performances des dirigeants au sein de structures déterminées par la finalité de l'organisation, et développer les virtualités des individus, leurs aptitudes, leurs capacités d'initiative. Le perfectionnement des dirigeants consiste, dès lors, à renforcer la loyauté des individus à l'égard de l'organisation, à orienter leurs perceptions vers ses besoins et à susciter les modes de comportement les mieux adaptés aux problèmes posés. Son rôle est aussi d'atténuer les tendances au conformisme, de provoquer les opportunités qui permettront aux individus d'exprimer leurs facultés créatrices, qui les aideront à atteindre leur pleine maturité intellectuelle.

» La formation des cadres est donc essentiellement un processus de changement, d'acquisition de connaissances et d'attitudes nouvelles. Cette évolution ne s'effectue pas sans difficultés. Elle se heurte en effet à un certain nombre d'obstacles, qui, à moins d'être identifiés et traités, condamnent l'action de formation à l'échec » (17).

Il apparaît donc bien, à la lecture de ce texte, qu'une action de formation, pour être efficace, devra surtout éliminer les divers facteurs de résistance au changement, tant au niveau individuel qu'au niveau de l'organisation. Nous pourrions définir cette résistance comme une répugnance qu'éprouvent la plupart des fonctionnaires quant à la restructuration proposée de leurs attitudes et de leur comportement professionnels. Elle résulte de divers facteurs ambiants qui — peut-être à l'insu des intéressés — ont contribué à la formation de leurs modèles d'action, mais qui, en outre, ont progressivement atrophié ces modèles, ceux-ci revêtant alors un caractère statique, traditionnel et conservateur.

C'est de cette bureaucratisation, fruit d'une longue évolution historique, que traite Michel Crozier dans son excellent ouvrage : *Le phénomène bureaucratique* (18). Il y démontre que le bureaucratisme, jusqu'à présent isolé et immuable, ne pourra plus longtemps maintenir son indépendance. Crozier constate l'interdépendance de la France,

comme de la plupart des nations, vis-à-vis du reste du monde. Dans le cadre de l'intégration européenne, nous dépendons de plus en plus des pays qui nous entourent. De même l'administration dépend-elle, à son tour, des influences de la société qui l'environne.

Un certain nombre de ces influences contribueront, à plus longue échéance, à éliminer les résistances au changement. Il s'agit là de pressions émanant de l'environnement qui, bien plus que l'administration, pressent les transformations requises par le développement de la société industrielle.

Crozier déclare que l'administration mène un combat d'arrière-garde contre ces influences, en attendant la crise grave qui s'annonce et qui provoquera l'effondrement total des modèles d'action traditionnels.

Nous n'irons pas aussi loin que Crozier. Nous estimons que cette transition et cette adaptation pourront s'effectuer progressivement, du moins dans le cas de la Belgique. A une condition, toutefois. En attendant la phase ultime de ce processus de transformation, un sérieux effort doit être fait sans retard, par et pour les dirigeants qui, demain, occuperont les postes-clés de l'administration. C'est par la puissance des impulsions exercées par les agents de changements et d'adaptation à l'environnement au sein d'une institution, que l'on amène les responsables de cet organisme à orienter ses objectifs dans le sens des impulsions exercées, et à adapter en conséquence ces structures internes.

A cette fin, il est d'ores et déjà nécessaire de donner aux fonctionnaires supérieurs de nos services publics :

— une formation à la fonction de direction, visant : d'une part, à développer leur capacité d'analyse des situations concrètes et de prise de décision ; et, d'autre part, à modifier leurs attitudes et leurs comportements, en approfondissant leur sens de la responsabilité et en perfectionnant leur aptitude à conduire les hommes ;

(17) René STEINBERG, « Les pratiques de direction à l'administration publique » (inédit).

(18) Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Aux Editions du Seuil, 1963: Conclusion, pp. 367-388: Le phénomène bureaucratique et le modèle français dans l'évolution générale de la société industrielle.

— de nouvelles connaissances, tant dans les domaines propres aux services publics, qu'en ce qui concerne les techniques et méthodes de gestion et de direction en général ;

— une meilleure compréhension des modifications de l'environnement, de l'accélération de l'évolution et de la complexité, toujours croissante, des problèmes d'ordre politique, économique ou social, exigeant, en effet, une adaptation continue de l'administration à la société contemporaine (19).

Ainsi, grâce à cette aptitude que possède l'être humain, d'apprendre et de comparer sans cesse aux modèles anciens les concepts nouvellement acquis, l'action de formation que l'on vient de décrire permettra à nos hauts fonctionnaires de mieux comprendre l'évolution qu'ils vivent, et qu'ils auront à orienter dans le sens des valeurs humaines supérieures et permanentes.

(19) Programme d'action de l'Institut Administration-Université.

