Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 9 (1969)

Artikel: Le role de l'administration et des groupes dans le processus de décision : le cas de la France

Autor: Gournay, Bernard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171443

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LE ROLE DE L'ADMINISTRATION ET DES GROUPES DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION : LE CAS DE LA FRANCE

par

BERNARD GOURNAY

Professeur à l'Institut d'études politiques, Paris

Je dois vous parler de la manière dont se prennent les décisions au niveau national. Il m'est évidemment impossible d'analyser en détail tous les facteurs qui interviennent dans la prise d'une décision — il faudrait pour cela de longues heures — mais je vais essayer de mettre en lumière quelques points forts du processus en étudiant successivement les différentes étapes de la décision. Car je crois que l'on prend une vue plus réaliste et plus dynamique de la décision lorsqu'on la voit naître, se développer, se cristalliser en un choix et s'exécuter peu à peu. C'est en suivant les différentes phases du processus de la décision que j'essaierai de mettre en lumière le rôle des différentes administrations et des divers groupes extérieurs à l'appareil gouvernemental dans le choix final.

Quelles sont ces différentes phases ? Je vous parlerai en premier lieu de l'*initiative*, de ce que l'on peut appeler le coup d'envoi de la décision. Je vous entretiendrai en second lieu de la *première élaboration* du projet; ensuite, nous examinerons les *négociations*, les discussions qui s'instaurent entre les services d'une part, entre ceux-ci et les groupes extérieurs d'autre part. Puis, nous dirons un mot de l'*arbitrage*, avant de traiter du problème de la *mise en application* de la décision.

Parlons d'abord de l'initiative des projets. Je dois vous dire que mon exposé portera essentiellement sur les décisions internes, c'est-à-dire que je ne traiterai pas de la manière dont, dans un pays comme la France, sont préparées les négociations internationales; j'insisterai donc sur les décisions de caractère interne et notamment celles qui relèvent des domaines économiques, sociaux ou éducatifs. En effet, il m'apparaît que les décisions ne se prennent pas exactement de la même façon sur le plan intérieur et sur le plan international. Et ceci est particulièrement vrai dans la France actuelle où le chef de l'Etat intervient directement et personnellement dans la conduite de la politique étrangère.

Cela dit, s'agissant de l'initiative, un fait s'impose à l'attention: c'est que le Parlement joue un rôle très faible dans l'initiative des décisions publiques. Les raisons en sont connues car elles ne sont pas particulières à la France; je n'y reviendrai donc pas. Ce que je voudrais simplement dire, c'est que si ce rôle est faible, il n'est pas totalement nul. D'abord parce que les parlementaires pris individuellement interviennent dans le processus de la décision à tous les stades de celle-ci, et pas seulement à celui de l'initiative, pour défendre soit les aspirations d'un groupe professionnel ou social, soit les intérêts d'une région ou d'une localité. D'autre part, on a pu constater en France que certaines initiatives venant de commissions parlementaires avaient été à l'origine de décisions gouvernementales. C'est ainsi que la loi française sur la régulation des naissances et l'emploi des procédés anticonceptionnels a trouvé son origine non dans l'appareil gouvernemental, mais dans l'action d'un parlementaire de la majorité. De même, le projet relatif au contrôle des salariés sur l'autofinancement des entreprises — qui a finalement donné lieu à une loi — a eu pour origine l'initiative d'un parlementaire qui appartenait également à la majorité, M. Louis Vallon. Donc, on ne peut pas dire que le rôle du Parlement soit négligeable; mais il est évidemment beaucoup moins important que celui du gouvernement.

Dans ces conditions, qu'est-ce qui est à l'origine de la plupart des décisions? C'est évidemment l'appareil gouvernemental: les ministres, les cabinets ministériels, les grands services, les commissions d'experts dont je vous parlerai tout à l'heure. Cela dit, et là je rejoins tout à fait ce que disait M. Buser, il ne faut pas se méprendre sur ce point. Certes, la plupart des décisions de l'Etat ont leur origine institutionnelle dans l'appareil gouvernemental; elles sont lancées à l'Elysée, à Matignon, rue de Grenelle ou boulevard Saint-Germain. Mais, en termes politiques, l'impulsion vient le plus souvent de l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Autrement dit, quand le gouvernement agit, il le fait souvent sous la pression des circonstances. Quand il n'y a pas pression de l'environnement, il n'y a pas beaucoup d'action gouvernementale. C'est une constatation que vous pourrez trouver pessimiste, mais qui correspond, je crois, à la réalité. Même dans un pays comme la France, qui a une forte tradition étatique, il faut bien constater que l'administration répond plus aux événements qu'elle n'oriente ceux-ci.

Dans le domaine économique et social, les pressions de l'extérieur, des groupes et de l'opinion, se manifestent par des voies qu'ont bien étudiées les spécialistes de science politique, et en particulier M. Jean Meynaud. Beaucoup d'exemples pourraient être cités à cet égard: la France de 1968 a été particulièrement riche en pressions de toutes sortes exercées sur le gouvernement pour que des décisions soient prises. La loi d'orientation sur l'enseignement supérieur qui a été votée à la fin de l'année est évidemment une réponse à la crise de mai-juin 1968; de même, la loi sur la protection des syndicats dans l'entreprise est une autre réponse au mouvement social de mai-juin 1968.

Donc, il y a toujours à l'origine des décisions publiques soit une pression des groupes sous des formes violentes ou non violentes, soit une influence de l'opinion publique. Je ne crois pas qu'on puisse réaliser grand-chose dans le gouvernement si l'on n'a pas l'appui d'au moins une partie de l'opinion publique. Ainsi, on peut constater que seules les réformes administratives qui s'appuient sur l'opinion publique ont une chance sérieuse de réussir. La réforme régionale, dont on discute ces jours-ci en France, et qui va donner lieu à un référendum, est le résultat d'un processus qui a commencé il y a une quinzaine d'années. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, la réforme régionale n'est pas issue des cerveaux des fonctionnaires de Paris, elle est le résultat d'un assez large mouvement d'opinion en faveur du régionalisme.

Lorsqu'un ministre décide de se saisir d'un problème, à la suite des pressions dont je viens de vous parler, il a toujours au départ une idée en tête. Il ne part pas d'une table rase: il se représente le type de solution qu'il va essayer d'apporter au problème.

Si l'homme de gouvernement n'a pas une idée claire de ce qu'il faut faire, il a au moins une idée du type de solution dont il ne veut pas. Les directives, positives ou négatives, qui sont données par les ministres aux fonctionnaires chargés de préparer les projets tiennent le plus grand compte des réactions probables des groupements extérieurs au gouvernement. Déjà, dès ce stade, les groupes interviennent dans le processus de la décision par la représentation que les responsables se font de leur force et du sens dans lequel ces groupes veulent voir évoluer la situation. Un exemple récent: lorsque M. Edgar Faure, ministre de l'Education nationale, a élaboré l'été dernier la loi d'orientation dont je vous ai parlé, il a donné des directives à ses collaborateurs; il leur a dit: « Je vous demande d'exclure la solution qui consisterait à instituer une sélection à l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur. » Pourquoi a-t-il d'emblée écarté cette solution ? Pour des raisons en partie politiques. M. Edgar Faure voulait gagner l'appui du plus grand nombre possible d'étudiants. Or, comme la majorité des étudiants semblait hostile à la sélection à l'entrée des établissements d'enseignement, il a demandé que l'on écarte, au moins provisoirement, cette solution. Vous voyez que, dès le départ, le ministre, pour obtenir l'appui ou du moins pour désarmer l'hostilité de certains groupes, prend à son compte certaines de leurs revendications. De même, lorsque le ministre, au départ du processus, fixe la procédure qui va être suivie, il tient compte des groupes et forces en présence; la manière selon laquelle seront consultés ces forces et groupes est déjà un choix politique.

De la première élaboration du projet, que peut-on dire ? En France, trois procédures sont utilisées, dont deux méritent d'être examinées avec attention. La procédure classique consiste à faire préparer les projets par les bureaux permanents de l'administration (ce qui n'est pas spécifique à la France, et ne pose pas de problème particulier). Bornons-nous à noter que les bureaux, lorsqu'ils préparent un projet (par exemple les bureaux du

Ministère de l'agriculture, lorsqu'ils préparent les lois ou règlements agricoles), tiennent compte de l'opinion des groupes avec lesquels ils sont en contact. Il y a une espèce de symbiose entre les bureaux ministériels et les groupements professionnels qui se situent dans leur domaine d'action. Il y a une négociation permanente entre les hommes des bureaux et les dirigeants des organisations extérieures. La deuxième modalité de préparation des projets qui a par exemple été utilisée pour la loi d'orientation de l'enseignement supérieur est la préparation par les cabinets ministériels. Cette institution des cabinets ministériels présente certaines caractéristiques propres à la France. Les cabinets ministériels sont un noyau d'hommes qui assistent personnellement le ministre, et qui sont nommés et révoqués de façon pratiquement discrétionnaire. Or, en France, ces hommes sont toujours des fonctionnaires. Il y a une très grande différence de ce point de vue avec les Etats-Unis. Outre-Atlantique, les dirigeants du Gouvernement fédéral ont l'équivalent de cabinets ministériels; ou du moins ils ont autour d'eux des hommes qui accomplissent le même type de tâches. Mais aux Etats-Unis ces hommes sont recrutés dans l'université, dans le barreau, dans les affaires, alors qu'en France, ce sont toujours des fonctionnaires, et en grande part des membres de ce que l'on appelle les grands corps de contrôle (ou grands corps de l'Etat). Cela donne tout de suite une tonalité très administrative, très bureaucratique à la préparation des décisions dans mon pays.

Troisième modalité: le recours à des commissions ad hoc ou à des commissions d'étude temporaires. Nous utilisons beaucoup, depuis l'instauration de la Ve République, la technique de ces commissions. Ces instances ont pour tâche de proposer au gouvernement un programme, ou un ensemble d'actions à engager pour résoudre un problème particulier. M. Buser, dans son exposé, signale cette technique des commissions d'étude; et ce qui m'a frappé, c'est qu'en Suisse les commissions d'étude ont pour mission de se prononcer sur un projet préparé par l'administration fédérale. En France, les choses ne se passent pas de la même façon. Il n'y a pas de projet préparé par l'administration. Le gouvernement décide de traiter un problème; il en charge immédiatement une commission d'étude, sans faire étudier la question d'abord par les bureaux. C'est seulement après, lorsque la commission d'étude aura fait son travail, que les bureaux interviendront. La méthode utilisée en France donne peut-être un rôle plus grand aux groupements extérieurs à l'administration dans le processus de la décision; car ces commissions ad hoc comprennent souvent des représentants de toutes les catégories concernées par le problème, des agriculteurs, des industriels, des ouvriers, des enseignants, etc., qui ont ainsi un moyen de peser fortement sur la décision.

Il y a aussi une différence entre le système français et le système des commissions royales britanniques: les commissions britanniques, comme par exemple la commission Fulton qui a été chargée de proposer la réforme du service civil, diffèrent du système français en ce sens qu'elles sont beaucoup plus indépendantes du gouvernement; elles sont situées beaucoup plus nettement à l'extérieur de l'appareil gouvernemental. En France, les fonction-

naires tiennent une très grande place dans ces commissions d'étude; le président est souvent un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire, les rapporteurs sont toujours des fonctionnaires. Ainsi, actuellement, il existe une commission d'étude qui travaille sur la réforme de l'Ecole nationale d'administration; elle est presque exclusivement composée de fonctionnaires. Autre différence entre la formule britannique et la formule française: les travaux des commissions britanniques ne sont pas comme en France conduits dans le secret. Il y a des auditions publiques en Grande-Bretagne; il n'y en a pas en France.

Ainsi, vous le voyez, dans le processus de la décision, et notamment dans l'élaboration des grandes lois et des grandes réformes, on constate en France un rôle très important des commissions d'étude: on peut dire qu'il y en a au moins 10 à 20 chaque année, et ceci depuis dix ans. Ce qui est d'ailleurs caractéristique, c'est que la première décision importante de la Ve République, la grande réforme économique de la fin de l'année 1958 (dévaluation, suppression des subventions, réforme des finances publiques) a été préparée par une commission présidée par M. Rueff qui comprenait des industriels, des financiers et quelques fonctionnaires. Le gouvernement a adopté presque intégralement les recommandations de cette commission.

Que peut-on dire des négociations? Les négociations entre services, je n'en dirai pas grand-chose, parce que sur ce point les méthodes françaises ressemblent à ce qui se fait dans tous les pays. Je voudrais insister sur les négociations qui se déroulent entre l'administration et les forces extérieures à l'appareil gouvernemental. Quelles sont ces forces? Ce sont celles qu'étudient les spécialistes de la science politique: les grandes entreprises, les organisations professionnelles et syndicales, les groupements à caractère idéologique, les institutions régionales et locales. On peut dire que le gouvernement et l'administration sont en rapport constant avec ces forces et négocient en permanence avec elles. Parmi ces forces, je voudrais vous en signaler deux, en me référant à l'actualité. Il y a d'abord les syndicats d'agents publics: la France est un pays très étatisé, très fonctionnarisé: sur 20 millions de personnes actives, il y a 3 millions d'agents publics. Or, le taux de syndicalisation de ces agents publics est élevé; leur propension à la grève est non moins élevée; au milieu de la semaine prochaine, il y aura une grande vague de grèves dans le secteur public en France; la grève de l'Electricité de France est d'ores et déjà annoncée.

Le gouvernement doit donc discuter en permanence avec les représentants des agents publics: ces négociations, très serrées, ont d'ailleurs donné lieu à une tentative de rationalisation, appelée en France « procédure Toutée ». On a essayé de fixer une procédure de négociation des salaires du personnel des entreprises publiques en décomposant la négociation en plusieurs phases dans le détail desquelles je n'entrerai pas (phase de constatation de la progression de la masse des salaires dans le passé; phase de détermination du montant global des accroissements; phase de répartition des accroissements entre les différentes catégories de salariés). Cette procédure

mise sur pied, il y a quatre ans environ, n'a pas donné tous les résultats attendus: elle vient d'être abandonnée il y a quelques semaines.

Autre type de négociations, celles qui s'instaurent entre le gouvernement et les industriels. La politique économique de la France est dirigiste ou, si vous préférez, colbertiste. Elle est marquée par un très grand leadership de l'administration et par le recours constant à ce qu'on a appelé l'économie concertée. Par « économie concertée », on désigne le fait que le gouvernement, pour résoudre les problèmes de croissance, les problèmes d'aménagement du territoire ou les problèmes de stabilisation de la conjoncture, négocie des accords avec les représentants des professions industrielles, commerciales ou agricoles. Nous avons passé, ces dernières années, quantité d'accords, dont je vous citerai quelques-uns: un plan professionnel de la sidérurgie (ayant pour but de moderniser et concentrer la sidérurgie française, et qui a été négocié entre le gouvernement, le Ministère de l'industrie notamment, et les grands patrons de la sidérurgie), un plan de concentration des industries de la construction navale, un plan de développement d'une industrie nationale des ordinateurs et des composants électroniques des ordinateurs, un plan de développement de la télévision en couleur, etc. Dans nombre de secteurs qui sont à la fois des secteurs de pointe et des secteurs anciens, il y a un bargaining permanent entre l'Etat d'une part, et les grandes entreprises et les syndicats patronaux d'autre part. A remarquer que les syndicats ouvriers sont exclus de ce genre de négociations.

Je pourrais citer d'autres exemples; dans le domaine de la distribution et pour lutter contre la hausse des prix, négociation d'accords entre le gouvernement et les représentants des commerçants.

De même en matière agricole, depuis dix ans, négociation permanente avec les représentants des paysans. A noter d'ailleurs que les groupes de pression agricoles utilisent simultanément deux types d'armes: d'une part la négociation et la persuasion et d'autre part la violence pure et simple. Il n'est pas du tout impossible que des manifestations agricoles violentes reprennent en France au cours des mois qui viennent. Au début de la semaine dernière, s'est tenu le congrès annuel de la Fédération des syndicats d'exploitants agricoles, devant lequel le ministre est venu parler, et où s'est amorcée une négociation. Tout cela vient s'ajouter à la vague de revendications du secteur nationalisé, au « séparatisme » breton, aux violences universitaires.

L'interpénétration des groupements et de l'administration est, je crois, quelque chose de fondamental pour comprendre la manière dont se prennent les décisions notamment dans le domaine économique. C'est ce qui a permis à certains observateurs de dire que le système gouvernemental de la France était caractérisé par une imbrication des technocrates et des groupes de pression. La formule est certes excessive; mais elle comporte une part de vérité: le Parlement est presque complètement exclu d'un jeu qui se déroule directement entre, d'une part, les ministres et les technocrates, et d'autre part les groupes de pression. La présence de M. Boulin, ministre de l'Agriculture, au congrès de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles,

où il a annoncé un programme en même temps qu'il l'a négocié, est tout à fait représentatif des mœurs publiques de la France actuelle.

De l'arbitrage, je me bornerai simplement à dire ceci. Lorsque des conflits se sont élevés, et il s'en élève toujours, entre les représentants des ministères, il faut que ces conflits soient tranchés par l'arbitrage soit du premier ministre, soit du chef de l'Etat. Dans la décision arbitrale qu'ils rendent, le chef du gouvernement ou le chef de l'Etat tiennent compte des répercussions positives et négatives qu'aura la décision sur les groupes sociaux, professionnels ou géographiques affectés par la décision. Le chef du gouvernement et le chef de l'Etat sont en contact permanent avec les groupes de pression (c'est vrai surtout du premier ministre, mais c'est également vrai pour le président de la République): le premier ministre reçoit en permanence des représentants des fédérations patronales, des centrales syndicales, des organisations agricoles, des organisations d'enseignants... Il est en contact avec ces groupes de pression, et lorsqu'il rend un arbitrage, il pèse évidemment les conséquences de sa décision sur l'attitude de ces différents groupements.

Je parlerai maintenant de la mise en œuvre de la décision; ici encore les groupements interviennent à tous égards. D'abord ils interviennent lorsqu'il s'agit de préparer les textes d'application; ils sont intéressés par les mesures qui traduiront la loi ou le programme en réalités concrètes. Actuellement, par exemple, la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur, qui a été votée à la fin de l'année, en est au stade de l'élaboration des décrets d'application: le Ministère de l'éducation nationale est l'objet de pressions des enseignants, des syndicats d'étudiants, etc., pour que ces textes d'application de la loi d'orientation se fassent dans un certain sens. De même, lorsqu'il s'agit de programmes d'équipement, il y a intervention constante non seulement des groupes professionnels, mais des représentants des régions, des départements, des villes, pour que les crédits soient répartis de telle ou telle manière.

Je voudrais maintenant conclure.

Mon impression, qui est d'ailleurs celle d'observateurs étrangers, c'est que, dans un pays comme la France, l'administration joue un rôle beaucoup plus grand dans le processus de la décision que dans les autres sociétés industrielles à économie de marché. Le Parlement et les commissions parlementaires jouent un rôle faible, que ce soit au stade de l'initiative, de la consultation ou du contrôle: il y a une très grande différence avec le système américain. Mais, si le Parlement ne joue pas un grand rôle, les parlementaires à titre individuel jouent le rôle d'ambassadeurs permanents des groupes de pression.

Deuxièmement, les conseillers personnels des ministres en France sont presque toujours pris parmi les hauts fonctionnaires: ce n'est pas par le canal de ces entourages que les groupes de pression peuvent le plus facilement agir. Ce qui ne veut pas dire que les représentants des cabinets ministériels ignorent l'existence des groupes de pression; mais ils ont une possibilité de résistance qui n'a pas toujours son équivalent dans d'autres systèmes politiques. Les commissions ad hoc comprennent des représentants des groupes extérieurs à

l'administration, mais elles sont assez largement sous l'emprise de cette administration. L'« économie concertée » aboutit à une emprise très forte de l'administration sur les divers secteurs de la production; mais en même temps, elle permet aux entreprises de pénétrer en quelque sorte à l'intérieur du dispositif gouvernemental.

Voilà un certain nombre de traits qui caractérisent le système français de prise des décisions. Il ne faudrait pas en conclure que l'administration est la force unique, et qu'elle constitue une espèce de parti politique qui imposerait ses vues aux hommes du gouvernement.

Je crois de ce point de vue qu'il faut distinguer deux niveaux. Au niveau des grands choix, des grandes orientations politiques, ce sont bien les hommes politiques qui détiennent la réalité du pouvoir. En revanche, pour ce qui est de la vie quotidienne des Français, pour ce qui est de l'équipement de leurs villes, pour ce qui est de leur travail, de leurs loisirs, de leur information, il est certain que la bureaucratie pèse en France d'un poids très lourd. Par-là même, les bureaucrates détiennent une capacité d'influence qu'il ne faut pas sous-estimer. J'ajoute que la centralisation bureaucratique permet à certains groupes, comme les ingénieurs issus de l'Ecole polytechnique, ou les anciens élèves de l'ENA, d'exercer une influence importante sur la vie nationale. Et je crois que c'est pour lutter contre cette influence excessive des groupes de hauts fonctionnaires que la réforme régionale, actuellement en cours d'élaboration, a été entamée.

Donc, vous le voyez, l'administration ne gouverne pas la France au niveau des grands choix politiques mais elle régit la vie des Français parce qu'elle les a insérés dans un système bureaucratique très rigide. Ce système est si lourd qu'il ne peut se mouvoir que s'il reçoit des coups de boutoir frappés de l'extérieur. Si bien que s'il fallait résumer en un mot le système décisionnel de la France actuelle, je dirais que c'est un mélange assez déconcertant de bureaucratie et de violence.

Il est une dialectique de la bureaucratie et de la violence que l'on retrouve tout au long de l'histoire de France et dont les événements de mai-juin 1968 ont constitué une remarquable illustration.

Février 1969